

# Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional

Ricardo Alexis UVALLE AGUILERA



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO:  
ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA SU DESARROLLO  
INSTITUCIONAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 943

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Jaime García Díaz  
*Cuidado de la edición y formación en computadora*

José Isidro Saucedo González  
Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Apoyo editorial*

Mauricio Ortega Garduño  
*Elaboración de portada*

RICARDO ALEXIS UVALLE AGUILERA

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES  
AUTÓNOMOS EN MÉXICO:  
ANÁLISIS Y PROPUESTAS  
PARA SU DESARROLLO  
INSTITUCIONAL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2022

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 6 de enero de 2022

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN en trámite

*A la memoria de mis abuelas Mercedes y Eufemia, y de mi abuelo Blas,  
pilares de la institución más importante para mí: la familia*

*A mi madre Rina y a mi padre Ricardo, mis maestros de vida*

*A mi hermano Helmut, compañero de aventuras*

## CONTENIDO

Presentación .....	XI
Diego VALADÉS	
Prólogo .....	XV
Raúl CONTRERAS BUSTAMANTE	
Introducción .....	1

### CAPÍTULO PRIMERO SEPARACIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

I. Teorías clásicas de separación de poder. ....	17
1. Polibio .....	18
2. Bodin .....	20
3. Locke .....	21
4. Hobbes .....	22
5. Montesquieu .....	23
II. Posturas frente a la teoría clásica de la separación del poder. ....	25
1. Hans Kelsen .....	26
2. León Duguit .....	27
3. Carré de Malberg .....	28
4. Diego Valadés .....	30
III. Nuevas racionalidades de la teoría clásica de separación del poder. ...	31
1. Wilson .....	31
2. Goodnow .....	34
3. Willoughby .....	35
4. Bruce Ackerman .....	37

IV. La doctrina mexicana: los órganos constitucionales autónomos como una nueva función estatal. . . . .	39
--	----

CAPÍTULO SEGUNDO  
TIPOLOGÍAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES  
AUTÓNOMOS

I. Génesis, evolución y actualidad de los órganos constitucionales autónomos en la legislación mexicana . . . . .	51
1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos . . . . .	53
2. Instituto Nacional Electoral . . . . .	55
3. Banco de México . . . . .	58
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía . . . . .	59
5. Instituto Federal de Telecomunicaciones . . . . .	60
6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social . . . . .	61
7. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. . . . .	62
8. Comisión Federal de Competencia Económica. . . . .	63
9. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales . . . . .	64
10. Fiscalía General de la República . . . . .	66
II. Tipologías de los órganos constitucionales autónomos . . . . .	66
1. Tipología comparativa de los órganos constitucionales autónomos. . . . .	68
2. Tipología de su diseño institucional. . . . .	75
3. Tipología funcional y de acción de gobierno. . . . .	76
4. Tipología de la relación de los órganos constitucionales autónomos con otros poderes . . . . .	78
5. Tipología de las relaciones de coordinación entre los órganos constitucionales autónomos. . . . .	86
6. Tipología sobre los grados de autonomía de los órganos constitucionales autónomos . . . . .	86

CAPÍTULO TERCERO  
INSTITUCIONES AUTÓNOMAS EN EL DERECHO COMPARADO

I. Sistemas presidenciales. . . . .	89
1. Colombia . . . . .	90
2. Estados Unidos. . . . .	94
II. Sistemas parlamentarios. . . . .	99
1. España . . . . .	99
2. Italia . . . . .	103
III. Sistema semipresidencial . . . . .	108
Francia . . . . .	108

CAPÍTULO CUARTO  
NATURALEZA POLÍTICA DE LOS ÓRGANOS  
CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

I. Fundamento constitucional de su autonomía . . . . .	121
1. Banco de México . . . . .	121
2. Instituto Nacional Electoral. . . . .	124
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos . . . . .	126
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía . . . . .	128
5. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. . . . .	129
6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales . . . . .	132
7. Comisión Federal de Competencia Económica. . . . .	137
8. Instituto Federal de Telecomunicaciones. . . . .	138
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social . . . . .	140
10. Fiscalía General de la República . . . . .	142
II. Hacia una teoría general de los órganos constitucionales autó- nomos. . . . .	144
III. El control de los órganos constitucionales autónomos. . . . .	157
1. Objeto, alcance y reglas generales . . . . .	160

2. De la integración de sus órganos de dirección . . . . .	161
3. De la selección de sus integrantes . . . . .	162
4. De las atribuciones que corresponden a cada órgano . . . . .	162
5. De la transparencia, fiscalización y evaluación del desempeño . .	165

CAPÍTULO QUINTO  
HACIA UN SERVICIO CIVIL PARA LOS ÓRGANOS  
CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

I. Fundamentos racionales del servicio civil en el Estado moderno. . .	171
II. La administración profesionalizada en el poder estatal . . . . .	175
III. El servicio profesional de carrera en el derecho comparado . . . . .	181
1. Chile . . . . .	182
2. Uruguay . . . . .	183
IV. La profesionalización del servicio público en México: una tarea inacabada . . . . .	186
V. El servicio profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones: un modelo a seguir . . . . .	191
Conclusiones . . . . .	201
Fuentes de consulta . . . . .	211
Acerca del autor . . . . .	219

## PRESENTACIÓN

Doy la bienvenida a la obra de Ricardo Alexis Uvalle Aguilera, en la que aborda un tema polémico de alta relevancia constitucional y política. Con esta monografía el autor hace una aportación relevante a la doctrina jurídica mexicana al sistematizar aspectos significativos de los organismos constitucionales autónomos.

La aparición de esos organismos en México ha significado problemas constitucionales con grandes implicaciones conceptuales y técnicas. Por ejemplo, el artículo 39 de la Constitución determina que la soberanía reside en el pueblo, el 41 agrega que el pueblo la ejerce a través de los poderes de la Unión y el 49 señala que esos poderes son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

En la medida en que la Constitución ha creado órganos investidos de poder estatal pero no encuadrados en ninguno de los tres a los que alude el artículo 49, sobreviene la necesidad de determinar su función constitucional a la luz del artículo 39. Sería hiperbólico llamarlos órganos soberanos porque sus facultades derivan del ordenamiento constitucional, pero es evidente que escapan al silogismo construido mediante los ya citados preceptos 39, 41 y 49.

Para este tipo de casos suele utilizarse el prefijo *cuasi*, que se hace muy funcional cuando la precisión conceptual se vuelve esquiva. Pero señalar que son órganos *cuasi soberanos* tampoco resolvería la cuestión. Es inútil intentar un esquema conceptual para encubrir un error técnico en el diseño de esos órganos. La forma como fueron construidos en el ordenamiento constitucional mexicano no obedece a un nuevo concepto de soberanía, a un nuevo constructo constitucional ni a un nuevo modelo de instituciones; corresponde a algo más simple: es un caso que se acumula a otros previos en la redacción descuidada de la Constitución. Por lo mismo, era de enorme relevancia llevar a cabo un estudio sistemático de tales órganos, y es lo que hace Ricardo Uvalle en esta obra.

Además de una muy sugerente recapitulación acerca de las teorías relacionadas con la separación de poderes y los órganos constitucionales autónomos, el autor aborda la cuestión de esos órganos desde la perspectiva

constitucional, administrativa y política. Esto hace que analice el tema de los organismos constitucionales autónomos con herramientas legales, jurisprudenciales y doctrinarias que permiten identificar sus problemas de diseño, organización y operación, así como apuntar las soluciones más convenientes.

La aplicación de un enfoque multidisciplinario ayuda a entender el fenómeno representado por ese género de organismos. La parte medular del estudio se centra en la tipología de los órganos constitucionales autónomos y en un útil examen comparativo de estos organismos en diversos sistemas parlamentarios y presidenciales. La taxonomía institucional le proporciona a Uvalle los instrumentos para identificar a continuación la naturaleza de los órganos existentes en el sistema constitucional mexicano.

La obra es de una gran riqueza conceptual y sus propuestas de diseño institucional se desdoblán en dos grandes rubros: por una parte sustenta la necesidad de desarrollar y fortalecer el servicio civil en los organismos autónomos, lo que además de ayudar a su mejor funcionamiento técnico tendría un impacto adicional para consolidar una de las bases del sistema democrático; en segundo término aborda la cuestión de extender la profesionalización del servicio público a todas las áreas de la administración pública, utilizando las experiencias acumuladas a través de los distintos organismos analizados.

La adopción acelerada de órganos constitucionales autónomos, sin un modelo previo que permitiera darles homogeneidad e incorporarlos al ordenamiento sin distorsionar los órganos tradicionales del poder, hacía indispensable un estudio como el llevado a cabo por Ricardo Uvalle. El tema tratado corresponde a unas de las instituciones más dinámicas en el constitucionalismo contemporáneo, por lo que el autor utiliza las fuentes más actuales disponibles. Sus aportaciones son relevantes para auxiliar en el diseño normativo futuro de este tipo de organismos. Su contribución en esta materia se suma a la que con antelación realizaron otros académicos mexicanos, como John Ackerman, José Luis Caballero, Jaime Cárdenas, Rafael Estrada Michel y Pedro Salazar, y como la que ha llevado a cabo su propio padre, Ricardo Uvalle Berrones, autor de una amplia y respetada obra sobre administración pública.

Con *Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*, Ricardo Uvalle Aguilera inicia la que, deseo y auguro, será una valiosa producción científica. He seguido su desarrollo académico desde su periodo formativo en la Facultad de Derecho. Es parte de una generación a la que tocó una época dura, dominada por la corrupción pública, la violencia delictiva, la inequidad social, la desigualdad jurídica y la

incompetencia gubernamental; un periodo poco propicio para la ilusión y en cambio muy fértil para el escepticismo juvenil. Ricardo es el ejemplo de los que no se dejan amilantar, y decidió confiar en los principios del constitucionalismo democrático que alimentan esta obra.

Al ver los desafíos a los que hace frente la generación de Ricardo, no puedo menos que rememorar los que enfrentó la mía. Yo estudiaba en la Facultad de Derecho en 1968; fui parte de una sociedad que padeció, estupefacta, el allanamiento militar de la Ciudad Universitaria y una escalada represiva que culminó en el asesinato masivo de un número indeterminado de jóvenes. Para mi generación, la clave para dejar atrás tiempos tan sombríos estaba en proseguir la lucha por las libertades. En buena medida, al cabo de las décadas, ésta ya es una meta conquistada.

A la generación actual le incumbe enfrentar otros desafíos. Ahora se padecen los efectos negativos de una gobernabilidad democrática a medio construir. Se requiere un esfuerzo imaginativo, sistemático, vigoroso, para dar al país las instituciones solventes que permitan consolidar el ansiado Estado constitucional. Éste es el entorno en el que se publica la obra de Ricardo Uvalle. Como profesor me siento orgulloso de que su trabajo simbolice la pujanza de una juventud mexicana que no se somete a la adversidad.

La juventud actual de México no tiene ante sí muchos ejemplos edificantes en la vida pública; no obstante, es fiel a su vocación innovadora, mantiene el entusiasmo y está decidida a forjar y alcanzar sus propias metas. En tal contexto, la obra de Ricardo Uvalle Aguilera muestra que la preparación académica, la convicción democrática y la entereza anímica son cruciales para pensar en mejores instituciones, para mejores tiempos.

Diego VALADÉS  
*Ciudad Universitaria, otoño de 2021*

## PRÓLOGO

La obra que tengo el honor de prologar, intitulada *Órganos constitucionales autónomos: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*, es el resultado final de la investigación que realizó Ricardo Alexis Uvalle Aguilera para la obtención del grado de doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la magistral dirección tutorial principal del doctor Diego Valadés Ríos. Una investigación que excedió las exigencias conceptuales y metodológicas de un estudio modélico de doctorado y que fue preparada de manera cuidadosa para su ulterior publicación, a través tanto de una prosa cuidada como de un lenguaje técnico muy apropiado para el abordaje de la temática.

El libro que el lector tiene en sus manos pretende examinar, esclarecer y discutir sobre diversos aspectos problemáticos que se presentan en la teoría y la práctica de los órganos constitucionales autónomos en nuestro país. Bajo estos objetivos generales, el autor divisa el planteamiento de su estudio de manera directa, clara y perspicaz, ofreciéndonos una radiografía general de estos entes constitucionales, integrando a su diagnóstico una serie de propuestas y soluciones relativas al estado y contexto actual de dichas entidades.

En este sentido, el autor parte de la idea de que la conformación del Estado de derecho se fundó a partir de la idea de consolidar el paradigma de la separación de poderes, para transitar de un Estado absolutista a un Estado constitucional. De tal suerte, que la teoría de la separación de poderes y el constitucionalismo constituyen dos planteamientos que se encuentran vinculados en total sincronía, de modo que coexisten como luchas que se compenetran, unidas de forma inexorable por un frente común: la organización y el control del poder ante las relaciones de gobernantes y gobernados. Un propósito en el que los organismos constitucionales autónomos mantienen en esta época moderna un papel insoslayable.

El doctor Ricardo Alexis Uvalle Aguilera ofrece un tratamiento muy acertado de los conceptos en que se sustenta su estudio; cuestión que es valiosa, debido a que los tópicos que se extienden en relación con los órganos constitucionales autónomos se desarrollan desde la óptica de la teoría de la

separación de poderes. Es así como realiza una interesante tipología de éstos, estudia las instituciones autónomas en el derecho comparado, al tiempo que analiza con gran talento académico el sustrato político actual de los propios órganos y sus escasos precedentes en la academia. El estudio es testimonio de la pasión por el tema y las pretensiones intelectuales del autor que lo llevaron a acercarse a los últimos avances de la literatura política, para entregarnos un trabajo sólido y actual.

Por lo anterior, el autor —a lo largo de toda la obra— problematiza y debate sobre los desafíos actuales de los órganos constitucionales autónomos mediante un puntual análisis histórico, teórico, comparado y multidisciplinario, para lograr enlazar el conocimiento de la teoría política con lo concreto y material de las instituciones constitucionales autónomas en el derecho actual.

En este sentido, el doctor Uvalle propone una serie de mecanismos que intentan fortificar e impulsar el desarrollo institucional de los órganos constitucionales autónomos. En primer lugar, formula un conjunto de herramientas para la construcción de modelos que posibilitan la comprensión de la designación, integración y grados de autonomía de dichas entidades. En segundo lugar, presenta algunas sugerencias que se perfilan en el campo de la rendición de cuentas en sus vertientes jurídica, política y administrativa. En tercer y último lugar desarrolla y expone una política pública que pretende tener como eje estructural la confección y el afianzamiento de un sistema de servicio civil que vigorice las estructuras burocráticas que constituyen el capital humano, en aras de alcanzar una mayor especialización, fortaleza, estabilidad y profesionalización de los cuadros de la administración pública.

La visión que la actual administración tiene respecto a los órganos constitucionales autónomos, y las acciones que se han implementado en su órbita de acción, han detenido a la academia en el estudio, el análisis, la teorización y las propuestas para su estudio integral.

El derecho constitucional y el administrativo no han terminado de desarrollar teorías que determinen con claridad la naturaleza, los alcances, las relaciones entre poderes, así como los niveles de gobierno, facultades y obligaciones de estos instrumentos constitucionales que aspiran a acotar el poder de decisión del Poder Ejecutivo; dotar de especialización técnica y estabilidad política a las funciones a su cargo e instrumentar políticas públicas sólidas en beneficio de la sociedad a la que se deben.

De ahí que la aparición de esta obra *Órganos constitucionales autónomos: análisis y propuestas para su desarrollo institucional* resulte de gran trascendencia y oportunidad para dar luz en todos los aspectos que desarrolla, y contribuya

a la consolidación de estas instituciones públicas modernas que, sin lugar a dudas, resultan de gran utilidad para la administración pública y el derecho constitucional.

Para concluir con esta presentación, deseo expresar mi más sincera felicitación al autor por esta valiosa contribución a la ciencia jurídica, esperando que esta publicación sea el inicio de una fecunda producción académica.

Raúl CONTRERAS BUSTAMANTE  
*Director de la Facultad de Derecho de la UNAM*

## INTRODUCCIÓN

El Estado constitucional atraviesa un proceso de crisis que exige estudio, análisis y propuestas para enfrentar los riesgos de los gobiernos autocráticos, los líderes populistas y la ausencia de contrapesos al poder. La lógica bajo la cual se cimentó el Estado moderno se rige bajo una idea de desconcentrar, descentralizar y diversificar las funciones del mismo en distintos órganos, instituciones o cuerpos con el propósito de asegurar que ninguna función estuviere por encima de otra en términos de importancia y poder, a efecto de garantizar su propia conservación, asegurar el cumplimiento de sus fines esenciales y cumplir con las tareas que le son consustanciales.

Precisamente la transición del Estado absolutista al Estado moderno se caracterizó, entre otras cualidades, por restar poder al monarca para transitar a una monarquía con base constitucional, misma que en algunos casos evolucionó hasta la República. Al partir de la premisa de que la historia es cíclica, porque en ocasiones se repiten episodios que han sucedido con base en circunstancias particulares que se construyen constantemente, el poder, como parte inherente a la historia constitucional, no está exento de tal variable.

Diversos casos actuales obligan a los estudiosos de los fenómenos sociales en general, y del derecho en particular, a identificar los orígenes de las regresiones democráticas que han tenido lugar en estados de Europa y Asia Central como Austria, Hungría, Polonia y Turquía, así como en América Latina, como lo hemos podido notar en Brasil, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. No son pocos los casos en los que las olas populistas han utilizado como bandera, para contender por el poder, la “recuperación” de la soberanía nacional, la exclusión de los migrantes, políticas xenófobas y el ejercicio autocrático del poder.

Ante estos retos mayúsculos es importante —desde la perspectiva y enfoque del derecho constitucional— plantear mecanismos que democratizen el ejercicio del poder público, que aseguren su control y sobre todo que eviten ser articuladores de instituciones cuyo verdadero propósito sea concentrar el poder para ejercerlo y prevalecer en él. Los casos de Estados Unidos y Reino Unido también son ejemplificativos de retóricas nacionalistas; sin

embargo, debido a su solidez institucional han resistido los embates del autoritarismo.

Estos Estados, además de referentes de análisis, por cuanto a sistemas de gobierno y control constitucional son idóneos para exponer que, si bien los riesgos antidemocráticos están presentes, lo que garantiza la prevalencia de las democracias son precisamente las instituciones. A pesar de las falencias que les son inherentes, producto de la falibilidad de la técnica del diseño institucional, ningún proceso de reforma por la vía democrática puede explicarse si no es a través de las instituciones.

En el caso de la democracia mexicana, ésta ha sido analizada bajo diversos enfoques y distintas perspectivas, que concluyen en una arista común: es un proceso inacabado, pendiente de madurez institucional y de consolidación plena. Si consideramos a la democracia como una forma de vida, tal y como lo establece el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando tenemos libertades civiles y políticas, y se ha alcanzado la democracia electoral, ello no es suficiente para calificar a México como un Estado plenamente democrático.

Entre algunas razones que sustentan el presente libro, sobresalen las que tienen que ver con las deudas pendientes en materia de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción, pobreza, desigualdad, impunidad e inseguridad. Todos estos males públicos generan algún déficit en el goce de derechos, lo que merma la noción de democracia en sentido amplio, que es exactamente a donde el sistema mexicano aspira llegar.

En este contexto, la historia constitucional mexicana es particular como objeto de estudio y una realidad compleja cuando se trata de analizar el sistema político mexicano. A partir de 1821, con el fin de la Guerra de Independencia, dio comienzo a un proceso de dicotomías que prevalecieron durante todo el siglo XIX, prolongándose hasta las primeras décadas del XX. Existieron luchas entre grupos conservadores y liberales; entre federalistas y centralistas, los cuales, entre muchas de sus pugnas, diseñaron siete constituciones con rasgos comunes y algunas diferencias: la lucha por el establecimiento de una monarquía o el restablecimiento de la República; la definición del centralismo o el federalismo como forma de gobierno, así como la manera de elegir al presidente, vicepresidente, ministros, diputados y senadores, hasta la creación de un Supremo Poder Conservador, y los múltiples escenarios exitosos y fallidos de reelección no fueron otra cosa más que la lucha por el poder.

Algunos deseaban el poder y asesinaban al que lo tenía o se agrupaban en grupos con corrientes de pensamiento para perpetuarse en él; otros diseñaron instituciones que buscaban impedir la perpetuación de éste, redu-

ciendo los periodos presidenciales, mientras que otros utilizaron a la Constitución como una carta abierta para ampliar las facultades del Ejecutivo federal a través del Congreso.<sup>1</sup>

Todo lo anterior es ejemplificativo de lo difícil que resulta analizar la distribución del poder en el contexto mexicano. Si bien por definición constitucional se utiliza la voz “división del poder” en el artículo 41, al establecer que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, no deja de ser relevante el hecho de que al único que se le asigna la voz supremo sea al Ejecutivo en el artículo 80: “se deposita el Supremo Poder Ejecutivo en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, sin que exista referencia expresa a la voz gabinete, y únicamente se refiere a los secretarios de despacho como sujetos de la designación libre (salvo Hacienda, Relaciones Exteriores) por parte del presidente; mientras que el Legislativo se encuentra integrado por las cámaras de Diputados, Senadores y la Comisión Permanente, y el Judicial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La realidad política e histórica del protagonismo presidencial no sólo halla fundamento en los hechos, sino que además tiene base constitucional.

El presidencialismo mexicano ha sido objeto de minuciosos análisis y generado arduos debates sobre sus matices antidemocráticos, su innegable eficacia y la particular forma de concebir, alcanzar y ejercer el poder. Desde la noción acuñada por el ganador del Premio Nobel, Mario Vargas Llosa, como “la dictadura perfecta”, hasta la impecable denominación que el respetado jurista Jorge Carpizo McGregor construyó al categorizar conceptualmente “las facultades metaconstitucionales del presidente”, la historia constitucional mexicana está incompleta si no se analiza a partir del presidencialismo mexicano.

Política, social y culturalmente, el presidente se concibe en algunas esferas como el único poder del Estado, mientras que, en otras, si bien no como el único, sí el más importante a partir de un análisis sistemático de las facultades con las que cuenta y el poder real que puede ejercer cuando no existen controles a su ejercicio. ¿Cómo entonces hemos llegado a un estado

---

<sup>1</sup> Hasta la fecha de elaboración del presente libro: 733 reformas, mediante 239 decretos de reforma constitucional. Véase la metodología propuesta por Valadés, Diego y Fix Fierro, Héctor (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado (Anteproyecto). Ley de Desarrollo Constitucional (Anteproyecto)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

de las cosas en el que algunas funciones materialmente administrativas se encuentran fuera de la órbita del poder presidencial?

La evolución del Estado mexicano tuvo uno de sus momentos coyunturales en julio de 1989, con la elección del primer gobernador de un partido distinto al Revolucionario Institucional, el cual había dominado toda la arena política de cargos de elección popular desde su creación en 1929 hasta aquella fecha. La negociación para la celebración y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por parte del entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, no estuvo exenta de ciertas dinámicas propias de su realismo político ni de algunas recomendaciones de los organismos internacionales: *a)* la emisión del papel moneda y la atribución para declarar devaluaciones; *b)* la organización de las elecciones, y *c)* la protección de los derechos humanos, fueron tareas que históricamente formaron parte de la estructura política y administrativa del Poder Ejecutivo, y que al ser fundamentales para el ejercicio del poder y su posterior retención al momento de las elecciones, paulatinamente fueron asignadas a entidades desconcentradas —cuyos titulares fueron designados por el presidente de la República— luego fueron descentralizadas —con designaciones por el secretario del ramo—, hasta llegar a consolidarse en órganos autónomos, creando de esta manera órganos de naturaleza jurídica distinta a las que históricamente habían acompañado al ejercicio del poder en México.

En este sentido, si fue adaptación, supervivencia o conservación, no es coincidencia que los primeros tres órganos constitucionales autónomos (en adelante, OCA) fueran creados durante el sexenio de 1988-1994. Como todo en política, existieron incentivos, luchas por el poder, pugnas entre grupos de interés, cesión de facultades a cambio de control de áreas estratégicas sumadas al contexto de inestabilidad política interna derivada de la falta de legitimidad con la que el entonces presidente comenzó su sexenio.

La negociación para firmar el TLCAN y la inconformidad ciudadana con ciertas decisiones, en especial en materia económica, llevaron al presidente a ceder parte de su poder facultativo, utilizando mecanismos de sugerencia de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos,<sup>2</sup> organización a la que México ingresó

---

<sup>2</sup> “Otro tema que amerita reflexión es el grado de autonomía del banco central (Banco de México), el cual, actualmente, no posee estatutariamente independencia. Conforme las condiciones macroeconómicas se estabilicen, valdría la pena otorgarle independencia al banco central, con la responsabilidad explícita de perseguir la meta de asegurar la estabilidad monetaria de una manera más vigorosa. En el contexto de nuevas leyes que regulan la competencia, el establecimiento de agencias independientes y la separación de funciones entre las agencias ejecutivas y las instituciones encargadas de monitorear el desempeño

el 18 de mayo de 1994, por lo que tuvo que hacer cambios estructurales en el diseño y las políticas económica, electoral y de protección de los derechos humanos. Esta primera fase de descentralización de facultades administrativas dejó como resultado la creación de tres OCA: 1) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 2) el Banco de México, y 3) el Instituto Nacional (antes Federal) Electoral. A esta primera fase la denominaremos Fase de transición a la democracia, ya que transitamos de un régimen de partido dominante a uno de pluralidad democrática, hecho que fue posible gracias a la organización de las elecciones mediante una institución distinta del Poder Ejecutivo, lo que permitió alcanzar la democracia electoral.

Con el inicio de la transición democrática en 1997 (perdiendo la mayoría en el Congreso) y consolidándose en 2000 con la llegada de un presidente de un partido distinto al Revolucionario Institucional, Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional, comenzaría una nueva etapa en la historia constitucional mexicana. Por primera vez, el titular del Ejecutivo federal pertenecía a un partido distinto del que históricamente había gobernado en México por setenta y un años.

¿Cómo cambiar la forma en que se concebía y ejercía el poder? El presidente Vicente Fox alcanzó una legitimidad importante, más que por una capacidad demostrada para gobernar, por una exitosa campaña que prometía un cambio de régimen. A pesar de las tensiones que existieron en su relación con el Congreso, pudo impulsar reformas que permearon en la estructura estatal, administrativa y gubernamental, como, por ejemplo, la creación de un organismo descentralizado, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública, alcanzando a hacer válida en la realidad empírica una reforma constitucional de 1977 al artículo sexto constitucional.

En 2006, después de una contienda electoral muy cerrada, Felipe Calderón Hinojosa gana las elecciones y “reeligió” al Partido Acción Nacional en el poder. Durante su sexenio, dos órganos responsables de medición y evaluación fueron creados: el Instituto Nacional de Estadística y Evaluación (2004) y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Si bien su autonomía no alcanzaba a ser plena, ya se vislumbraba la intención por tecnificar mediante la consolidación de órganos fuera de la administración centralizada, lo relativo a la medición de las políticas del Gobierno en materias como el desarrollo social, la educación y los programas públicos.

---

de los mercados debe ser considerada”. Véase *OECD Economic Surveys Mexico 1992*, París, OECD Publishing; disponible en [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-mex-1992-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1992-en), consultado el 1 de diciembre de 2020.

En 2012, con el triunfo electoral del presidente Enrique Peña Nieto, inició un “germen” de coalición de gobierno denominada Pacto por México. Se hace énfasis en la voz “germen” porque, aunque parecía que además de aliar a los tres partidos más importantes del Estado mexicano, compartirían una agenda de gobierno, se sujetarían a los controles parlamentarios y a la existencia de relaciones de coordinación entre Gobierno y Congreso, pero en realidad sólo sirvió para capitalizar un triunfo político, y orientarlo hacia la gobernabilidad, con el fin de aprobar distintas reformas, llamadas estructurales, para impulsar la agenda del Gobierno en el Congreso.

Con este parteaguas, se crearon los sistemas Nacional Electoral, Nacional de Transparencia, Nacional Anticorrupción, Nacional de Procedimientos Penales, generando con ello la creación de cinco OCA y el cambio de denominación de otro: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Fiscalía General de la República, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Nacional Electoral. A esta fase la denominaremos Fase de consolidación democrática, misma que permitió evolucionar de una democracia electoral a una que estableció los cimientos para asegurar la vida democrática en las instituciones del Estado mexicano.

Se llegó, por tanto, a contar con diez OCA: diez autonomías fuera de la órbita de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con la dificultad teórica y empírica de haber sido creados en momentos distintos, bajo reglas igualmente diversas y sin una idea clara de saber a qué controles políticos, jurídicos y administrativos estaban sujetos. Lo anterior funge como base conceptual para determinar que el universo de autonomías generó una fragmentación institucional del Estado mexicano, tanto por la creación de los órganos, como por la enorme cantidad de personal, así como la heterogeneidad de sus diseños institucionales, situaciones que de hecho complicaban la noción de que el Estado debe buscar los mecanismos para asegurar su unidad y propia conservación, determinando así como objetivos principales la construcción de tipologías que facilitaran su comprensión, la propuesta de mecanismos que fortalecieran su rendición de cuentas y la adopción de un sistema de servicio civil para justificar que, como órganos administrativos y políticos que llevan a cabo actividades de alta especialidad técnica, en sus filas se encontraran los perfiles más idóneos de cara a la consecución de los fines para los que fueron dotados de la autonomía constitucional que los caracteriza.

Con treinta años de vida institucional de los OCA, las elecciones de 2018 generaron una nueva coyuntura para el Estado y la democracia mexi-

canos. La coalición “Juntos Haremos Historia” logró un triunfo histórico que no sólo implicó que su candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, alcanzara la silla presidencial, sino que además las urnas le otorgaron una integración mayoritaria en la Cámara de Diputados y el Senado, así como el triunfo en seis entidades federativas.

Desde 1997 no se veía una composición tan marcada en favor de un partido político, lo que como consecuencia inhibió los contrapesos entre Gobierno y Congreso. En el tema que nos ocupa, dicha mayoría legislativa generó la abrogación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, mediante una reforma constitucional de mayo de 2019, creando un nuevo órgano denominado Órgano para la Mejora Continua de la Educación, cuya naturaleza jurídica es la de un órgano descentralizado de la administración pública federal.

No conforme con lo anterior, el presidente actual mantiene un discurso que denomina como “austeridad republicana”, cuya principal bandera es la de reducir presupuesto y generar ahorro al gasto público, lo que ha generado igualmente una tensión institucional entre los órganos del Estado que no forman parte de las funciones Ejecutiva ni Legislativa, toda vez que su naturaleza jurídica —en teoría— los exime del control del presidente. En palabras del consejero jurídico de la Presidencia de la República,<sup>3</sup> el presidente considera que los OCA son entes burocráticos que no se justifican a la luz del gasto público porque, a su parecer, llevan a cabo funciones y tareas que ya están asignadas a las distintas entidades de la administración pública federal; implican, en este sentido, una duplicidad funcional que no encuentra sustento en sus políticas de austeridad, achicamiento del Estado y erradicación de la corrupción.

Bajo esta lógica argumentó, por ejemplo, la desaparición del mencionado Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (facultad que considera circunscrita en la Secretaría de Educación Pública) y concibe a los órganos reguladores como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Secretaría de Comunicaciones y Transportes), y evaluadores como el Coneval (Secretaría de Desarrollo Social), entre otras. En este sentido, la visión del titular del Ejecutivo federal es que con el tiempo habrá de revisarse la pertinencia de contar con estos órganos en el diseño institucional mexicano, postura que desde distintos ángulos es debatible, pero que clarifica el porqué de la embestida desde la silla presidencial contra este tipo de instituciones del Estado.

---

<sup>3</sup> Conferencia “Las Leyes de México”, impartida en el Club de Industriales de la Ciudad de México el 31 de octubre de 2019.

En materia presupuestal, los OCA han sido objeto de una reducción sistemática desde 2018. Para 2019 al extinto INEE se le redujo en un 43.20%, al INAI 18.5%, Coneval 7.43%, Cofece 5.71%, IFT 24%, INE 36.55%, FGR 5.49% y CNDH 10.99% en relación con el presupuesto asignado en 2018.<sup>4</sup> Los únicos casos en los que hubo aumento presupuestal comparativo entre los ejercicios 2018 y 2019 fueron el INEGI con un 55.73% y el Banco de México con un 8.24%. En relación con el ejercicio fiscal 2020,<sup>5</sup> el INAI y la Cofece presentaron nuevamente una reducción presupuestaria del 2.56% y 0.26% respectivamente, mientras que los demás órganos obtuvieron un incremento de presupuesto en relación con el asignado para el 2019, consistente en los siguientes valores: el IFT 2.74%, FGR 8.80 %, CNDH 3.5%, INE 8.4%, INEGI 36.6% y para Banxico 3.2%.<sup>6</sup> Para 2021, el Presupuesto de Egresos aprobado otorgó al INE un aumento del 51.24%, en relación con el presupuesto aprobado para el 2020, al igual que la Cofece con el 1.5%. Quienes sufrieron una reducción presupuestal fueron la CNDH con una reducción del 12.10%, el IFT con 12.7%, el INAI con el 2.3%, la FGR con el 5.0% y el INEGI con el 52.9%.<sup>7</sup>

Aunado a la política presupuestal a la baja como una forma de mermar a estos órganos, los mecanismos de selección de sus directivas son otro factor determinante en la lógica de pesos y contrapesos, dado que, al tener mayoría congresual, facilita la posibilidad de enviar ternas integradas por personalidades cuya independencia política no está del todo garantizada o perfiles sin la base de formación y alta especialidad que estos órganos requieren.

Los ejemplos más recientes son el de la designación de la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, misma que ha sido impugnada con distintos medios de control constitucional, cuestionando la legalidad del proceso de votación, la independencia política de su titular y la forma en que rindió protesta en el Senado; así como la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados para reducir el tiempo de duración del consejero presidente del Instituto Nacional Electoral de nueve a tres años, implicando que cada legislatura pueda renovar la dirigencia de este Instituto. A esta

---

<sup>4</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre del 2018.

<sup>5</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2019.

<sup>6</sup> Informe sobre el Presupuesto Autorizado de Gasto Corriente e Inversión Física del Banco de México.

<sup>7</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2020.

## INTRODUCCIÓN

9

fase la denominaremos Fase de riesgos de regresión democrática, toda vez que el verticalismo mediante el cual el presidencialismo mexicano ejerce el poder reduce los contrapesos y pone en riesgo los avances democráticos que se han logrado construir a lo largo de los últimos treinta años en el Estado mexicano.

Con base en lo anterior, el objetivo del libro consiste en plantear como eje toral la necesidad democrática de asegurar la prevalencia de los OCA mediante instrumentos metodológicos que faciliten la comprensión heterogénea de su diseño institucional, la elaboración de propuestas que se encaminen a mejorar sus rendición de cuentas y la adopción de un servicio civil de carrera que permita, no sólo garantizar que en sus filas se encuentren los funcionarios mejor capacitados para desempeñar las funciones y tareas de gobierno que tienen asignadas, sino además, que controlen el universo de burocracias que, como veremos a lo largo de la investigación, deben estar sujetas a mecanismos de selección, evaluación y ascenso lo suficientemente estructurados para evitar que respondan a fines distintos del órgano en que laboran en estricto sentido, así como a los del Estado, en sentido amplio.

En consecuencia, el presente libro analiza y explica la transformación que el Estado mexicano ha tenido desde hace treinta años con la aparición de los OCA. Analiza un Estado que tiene nuevas atribuciones y responsabilidades, las cuales asume en su interacción con la sociedad y la economía, con el propósito de responder con alta calidad técnica en los marcos constitucionales y legales a tareas especializadas que convalidan una nueva fase de su desarrollo institucional. Es, por tanto, una nueva condición de vida que el Estado mexicano tiene en su desempeño institucional, la cual exige capacidad directiva y habilidades profesionales para implementar las políticas públicas.

Para fines de exposición, el libro se estructura del modo siguiente: el capítulo primero analiza un debate de larga existencia, pero que no deja de estar vigente en la construcción de instituciones del Estado, relativo a las teorías de separación del poder público. En este apartado, se estudian las propuestas teóricas de los autores denominados “clásicos” o de la “escuela ortodoxa”, quienes propusieron directrices conceptuales para encuadrar el cúmulo de funciones que éste realiza y diseñaron con base en éstas una teoría a la que llamaremos clásica sobre la división del poder, de lo que rescataremos la preocupación por distinguir más que a los órganos del poder público, las funciones que llevaban a cabo. Aquí encontramos autores como Polibio, Jean Bodin, John Locke, Thomas Hobbes y Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu.

Por otra parte, se confrontan las posturas de autores que guardan reservas en relación con esta teoría “clásica” en las que advierten algunas complicaciones de la adopción rígida de la teoría clásica de separación del poder, en particular cuando se trata de las relaciones de coordinación, la preeminencia de un poder sobre otro y los controles a los que pueden sujetarse. Aquí encontramos posturas como las de Carré de Malberg, Hans Kelsen, León Duguít y Diego Valadés.

En tercer término, se estudian las aportaciones de autores de la escuela americana, Woodrow Wilson, John Goodnow, William Willoughby y Bruce Ackerman, quienes plantean una reconceptualización de la teoría de separación del poder público por considerar algunas falencias en la implementación del modelo clásico; advierten una excesiva formalidad en los razonamientos conceptuales en los que se fundan y la divergencia entre éstos y la realidad de la administración del Estado. Todos ellos coinciden en que la función administrativa es por sí misma una nueva consideración que escapa de la teoría tripartita, por lo que mientras unos plantean la existencia de un cuarto poder, otros destacan el Estado administrativo, lo que abre la puerta para comprender el cúmulo de funciones y tareas que el Estado lleva a cabo y que por diseño institucional y realidad empírica no están circunscritos a ninguna de las funciones “clásicas”.

Finalmente se analiza el estado del arte de la doctrina mexicana en relación con el objeto de estudio; se recogen los análisis de los profesores Caballero Ochoa, Jaime Cárdenas, Rafael Estrada Michel y Emilio Rabasa, quienes propugnan por considerar a los OCA como un cuarto poder o una nueva función estatal. En esta línea argumentativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha planteado doctrina jurisprudencial en el sentido de que estos órganos son producto de una evolución de la teoría clásica que permite encuadrarlos bajo una nueva perspectiva, y entenderlos desde una lógica de necesidad y pertinencia. Se destacan como cualidades esenciales que estén previstos en la Constitución, que lleven a cabo funciones o tareas del Estado y que guarden con los demás poderes una relación de coordinación.

En el capítulo segundo, se analizan la génesis, la evolución y la actualidad de los OCA para comprender la complejidad de su diversidad institucional, identificar los rasgos comunes que los delimitan y las características particulares que los distinguen. El anterior ejercicio es un preámbulo que nos ubica en su realidad contextual y permite en primer lugar delimitar qué órganos entendemos como constitucionales autónomos para, en segundo término, llevar a cabo ejercicios descriptivos que nos faciliten su comprensión.

Bajo esta lógica, se proponen a manera de herramientas metodológicas seis tipologías de los OCA. Este estudio se llevó a cabo partiendo de la idea de que no existe homogeneidad en su diseño institucional, dado que cada órgano fue creado bajo una lógica y contextos distintos, y que la justificación de su autonomía no se sostiene si sólo los analizamos en función de su categorización conceptual y de su estatus en la composición estructural de la institucionalidad estatal y no a partir de lo complejo de su organización y lo necesario de las funciones y tareas que llevan a cabo.

Las tipologías tienen como objeto principal (de) construir a los OCA para dar a conocer a la sociedad en general y al público lector en particular qué hay detrás de la autonomía bajo la cual han sido creados y cómo las particularidades propias de su diseño institucional encuentran diversas áreas de oportunidad para mejorar su desempeño a la luz del escrutinio público. Además de que no existe consenso en la doctrina mexicana sobre cuáles son este tipo de órganos y bajo qué estándares mínimos se justifica su constitucionalización como entes autónomos, la sociedad desconoce su labor,<sup>8</sup> confía poco en ellos<sup>9</sup> y considera como burocracias innecesarias que no se justifican a la luz de las necesidades públicas. La “defensa” de su pervivencia pasa por su mejora institucional, misma que para lograrse debe fortalecerlos mejorándolos, lo que necesariamente requiere conocerlos, comprenderlos y analizarlos. Es bajo estas exigencias que se plantean instrumentos de orden metodológico que los visibilizan y ponen en perspectiva la complejidad del universo de autonomías que actualmente integran al diseño institucional mexicano.

En el capítulo tercero se efectúa un análisis concerniente a las instituciones autónomas en el derecho comparado. Podría decirse que a México llegó tarde la democracia, y por lo tanto, los problemas que la acompañan son relativamente jóvenes. Uno de ellos es el relativo a la creación de agencias, administraciones, órganos y demás instituciones administrativas que planteen problemáticas teóricas y empíricas con la teoría clásica de separación del poder, y que, en Estados como la Unión Americana y Francia, por citar algunos ejemplos, llevan ya siendo parte de la discusión del derecho público desde hace varias décadas.

La estructura metodológica de este capítulo se elaboró utilizando como modelos de comparación países con sistemas de gobiernos presidenciales,

---

<sup>8</sup> Sólo el 5.6% de la población ha ejercido su derecho de acceso a la información.

<sup>9</sup> Según la Encuesta de Confianza en las Instituciones, la CNDH y el INE tienen 6.6 y 6.5 en una escala del 1 al 10; disponible en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1179-confianza-instituciones-2019>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

parlamentarios y semipresidenciales. Esto con la intención de demostrar que las problemáticas relacionadas con la complejidad de la construcción y madurez de las instituciones tienen lugar en todos los Estados, independientemente de la forma de gobierno que los rijan. Se analizan en este sentido el diseño institucional y particularmente los mecanismos de control de los órganos autónomos, independientes y de control en Colombia; las agencias administrativas y administraciones en Estados Unidos; las administraciones independientes en España; así como las autoridades administrativas independientes en Italia y Francia.

El objetivo del capítulo consiste en explicar cómo los procesos de madurez institucional requieren tiempo, voluntad de los actores políticos y una sólida cultura jurídica para llevar a cabo la evolución conceptual, hasta la traslación de las ideas a la realidad empírica mediante el diseño institucional. El lector podrá advertir cómo cada uno de los Estados analizados ha caracterizado de manera particular las instituciones autónomas, y según la escuela del derecho que rijan en cada uno, les reconoce cualidades distintivas como autonomía e independencia.

Asimismo, el rol del Poder Judicial también ha sido clave para delimitar la naturaleza jurídica de estos cuerpos estatales, así como para establecer los alcances de sus decisiones y las fronteras que determinan su estructura como entes de naturaleza materialmente administrativa. En este sentido, los mecanismos de control y de rendición de cuentas han resultado fundamentales en la construcción conceptual y empírica de los mismos, y es en este rubro particular donde la pertinencia de describirlos se justifica debido al vacío que existe en México para controlarlos.

En el capítulo cuarto se realiza un análisis histórico con base en una metodología funcional y teleológica de los debates que existieron en los procesos de reforma constitucional que dieron origen a los OCA tal y como los conocemos en la actualidad. Este estudio se lleva a cabo bajo el argumento de que además de ser órganos de naturaleza técnica que desempeñan funciones materialmente administrativas, ello no es razón suficiente para desapropiarlos de la carga política a la cual se encuentran circunscritos por ser órganos del Estado, cuyo diálogo institucional se lleva a cabo en contextos y con actores políticos. Se ha realizado especial énfasis en la naturaleza técnica y administrativa de estos órganos, pero se ha dejado del lado que están inmersos en una lógica del juego político y de la lucha por el poder. Estas características que les son inherentes complican no sólo la autonomía como cualidad jurídica para autorregularse, sino además la independencia como necesidad política para reducir al mínimo las intromisiones por parte de otros órganos, actores o poderes en el sentido de sus determinaciones.

En este sentido, los debates congresuales son ilustrativos de las problemáticas que los actores legislativos advertían al momento de definir su naturaleza jurídica y de las restricciones que los distintos responsables de diseñarlos institucionalmente plantearon a través de sus posicionamientos parlamentarios. Las discusiones permiten advertir el “temor” a que se constituyera un cuarto poder o un poder regulador como el antecedente del Supremo Poder Conservador creado en la Constitución de 1836 o que las autonomías que se les reconocieran fueran de tal dimensión que se escapan de la lógica de control a la que los demás poderes y órganos están circunscritos. Como cualquier proceso de reforma, las posiciones se pueden clasificar a favor, en contra o con reservas, en relación con otorgarles o no autonomía plena. Y esa falta de consenso se ha extendido hasta la actualidad, problematizando su naturaleza jurídica, los mecanismos de control, la justificación de su autonomía y su independencia.

Por otra parte, se elaboran propuestas de reforma legislativa para profundizar los mecanismos de rendición de cuentas y plantear una posición frente a la disputa teórico-conceptual sobre cuál es el espacio que ocupan en la teoría de separación del poder público mexicana. Se advierte que, con base en el análisis de derecho comparado, la pertinencia del debate sobre su lugar en la teoría del poder público no pasa por ubicarlos al mismo nivel que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, sino más bien identificando las particularidades contextuales de la realidad mexicana, como una oportunidad para reformular la estructura constitucional de la administración pública federal y agregar un artículo 90 bis de la Constitución a este tipo de organismos.

Ello es así porque la pluralidad de funciones y tareas que llevan a cabo también implica una jerarquización con base en su trascendencia como cometidos del Estado, por lo que no se pueden ni deben analizar como un todo de la realidad normativa, sino con los matices propios de una distinción entre funciones y tareas. No todos los OCA llevan a cabo funciones del Estado, por lo que la mejor manera de homogeneizarlos es categorizarlos como una evolución que, si bien guarda relación a escala global con la teoría de separación del poder público, en México está más relacionada con la previsión constitucional de la administración pública federal y permite conectar el capítulo quinto en el que se busca articular un servicio civil que sea exigible también para estos órganos.

En el capítulo quinto, el lector podrá advertir un estudio relacionado con el servicio civil, que en México fue implementado bajo la denominación de servicio profesional de carrera. Se analizan la justificación y pertinencia de que en las filas de la administración pública se encuentren los

mejores profesionistas, y los escalafones de ingreso, ascenso y promoción de los servidores públicos sean establecidos bajo estándares de meritocracia, que garanticen la neutralidad de la administración frente a la política. No podría explicarse al Estado moderno sin la carrera administrativa, dado que ésta es la primera aproximación que la estructura estatal tiene con la sociedad, tanto como prestadora de servicios como garante de derechos. En este sentido, se plantean algunas consideraciones sobre cómo el puente institucional entre la impredecibilidad de la política y la certidumbre necesaria de la administración se halla en el servicio civil, y cuáles son los derroteros que deben seguirse en la redefinición, ampliación y consolidación del mismo en México.

Por otra parte, se analizan dos casos de modelos de servicios civiles exitosos en el contexto latinoamericano: Chile y Uruguay, mismos que se encuentran en los lugares más altos de diversos índices sobre calidad de la democracia, lo que entre otras razones se debe a que han sabido construir sistemas en los que la neutralidad de la administración está debidamente garantizada mediante sus servicios civiles. Ello es indicativo de cómo la intrínseca relación entre una buena administración y la madurez institucional es referencial del desarrollo democrático en los Estados contemporáneos. Con base en esta afirmación se llevó a cabo un estudio sobre la actualidad del servicio civil en México, y particularmente cuál es el grado de implementación que ha tenido en los OCA; asimismo, se realizó una investigación de campo sobre el sistema profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mismo que cuenta con una sólida estructura institucional que da cuenta sobre un gran espacio para trabajar bajo ideales definidos de servicio público.

Es oportuno destacar las entrevistas<sup>10</sup> que, a lo largo de la investigación, se realizaron a Teresa Bracho, excomisionada del Instituto para la Evaluación de la Educación; Joel Salas Suárez, comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Mario Alberto Fócil Ortega, titular de la Unidad de Administración, y Juan José Sosa Corona, director general de Gestión de Talento, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones; así como a Alejandro Herrera Macías, director de Control Interno y Evaluación Técnica de la Cámara de Diputados. Todos ellos funcionarios públicos con amplia experiencia en el sector público, en el diseño e implementación de políticas públicas y en la formación de cuadros de personal profesional para desempeñar labores y tareas de la administración del Estado.

---

<sup>10</sup> Entrevistas presenciales, realizadas durante la elaboración de la investigación.

Teresa Bracho da cuenta de la complejidad que implica desempeñar un cargo tan significativo en el servicio público, y las tensiones que existen entre los distintos actores que juegan parte en el rol de la arena política. No es fácil hacer visible la actuación de los OCA cuando detrás de las decisiones existen negociaciones políticas de las cuales depende la estabilidad del Estado. Joel Salas, en un ejercicio autocrítico hacia los OCA, considera que existe una asignatura pendiente en la necesaria profesionalización de todos los servidores públicos que los integran. Para él existe un “divorcio” entre los OCA y la sociedad civil: se han especializado tanto, que se han alejado de la cotidianidad de la vida pública, lo que complica su legitimidad democrática.

Para Mario Fócil y Juan José Sosa, el servicio civil es una herramienta clave para no sólo comprender sino justificar la autonomía constitucional de los OCA. Consideran el modelo del Instituto Federal de Telecomunicaciones como uno de vanguardia que traduce los principios del servicio público en una forma de vida al interior de la organización para retener, desarrollar y potenciar el talento de los servidores públicos que lo integran, diseñar una carrera administrativa atractiva, y evaluar su desempeño bajo estándares óptimos en la lógica de servicio público. Por último, Alejandro Macías explica la complejidad que implica implementar el servicio civil en las oficinas públicas. En muchas ocasiones, los servidores públicos no alcanzan a percibir sus bondades, pero sí sus cargas, lo que dificulta su adopción e implementación. Se requiere además de un buen diseño institucional del servicio civil, una buena capacitación y comunicación que permee en el servidor público, para establecer una cultura organizacional orientada a mejorar la calidad de la función que desempeñan en el ámbito individual y como un todo de la administración del Estado. Todos coinciden en que es necesario potenciar mecanismos que los desarrollen institucionalmente, mediante propuestas que se plantean a lo largo del presente libro.

Con base en lo anterior se han articulado las fases conceptuales relativas a la democracia mexicana en las que se inserta la investigación propuesta: 1) fase de transición a la democracia; 2) fase de consolidación democrática y 3) fase de riesgos de regresión democrática. Partiendo de la premisa de que la democracia liberal tiene amenazas a escala global, que encuentran en las fallas del constitucionalismo puertas de entrada para el enojo y descontentos sociales, mismos que canalizan con el voto y los consecuentes triunfos políticos de gobernantes que, con base en políticas antidemocráticas, atentan contra el Estado constitucional, se requieren análisis, mecanismos y propuestas de reforma que enfrenten los riesgos antidemocráticos, que

potencien, den a conocer y concatenen la labor de las instituciones con la sociedad. Las instituciones son la fortaleza de la democracia. Para potenciar su desarrollo es necesario reformarlas y reestructurarlas constantemente. Optar por el camino contrario: cooptarlas, abrogarlas y desgastarlas es una afrenta al proceso de consolidación de la democracia mexicana.

## CAPÍTULO PRIMERO

### SEPARACIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

#### I. TEORÍAS CLÁSICAS DE SEPARACIÓN DEL PODER

El concepto de separación de poderes constituye una de las principales características del Estado moderno, en lo que respecta a la distinción que existe en la naturaleza de las funciones que el Estado lleva a cabo. Históricamente se plantearon diferencias en lo que se refiere a la creación, implementación y sanción de conflictos entre particulares, en una suerte de distribución competencial para regular, controlar y restringir al poder. La historia constitucional nos refiere a distintas etapas de esta teoría, desde la Antigüedad hasta el siglo XX, pasando por las civilizaciones griega, romana, de la Edad Media y la modernidad, en las que han existido diversas precisiones sobre las funciones que el Estado realiza, los detentadores de las mismas y las formas de control que entre cada uno de éstos existió.

Resulta complejo teorizar sobre cómo se puede controlar lo que por naturaleza es instrumento de dominación, que se ejerce mediante imposición y cuya principal característica es buscar su expansión. Sin embargo, hay que entender al poder como un elemento inmerso en una lógica de Estado, cuyo ámbito espacial de validez se corrobora en un espacio temporal y físico determinados, y cuyo engranaje empírico tiene verificativo en la sociedad moderna, que como elemento dinámico de la realidad fáctica evoluciona constantemente.

Es en este sentido, donde encuentra justificación la necesidad de controlar el poder, mediante la máxima democrática consistente en establecer límites a su ejercicio, lo que en los hechos se traduce en restar poder a quien lo tiene absolutamente, para sumarlo a otras instituciones que bien sea tienen menos o nada en lo absoluto. El poder por definición es indivisible, requiere de unidad para su ejercicio. No es que los detentadores del poder propusieran mecanismos para su control, la diversificación de sus funciones

ni límites a su ejercicio; en realidad la evolución de la sociedad es la que lleva a encontrar formas para su redistribución, desconcentración y diversificación.

En este sentido, autores como Polibio, Bodin, Locke, Hobbes y Montesquieu son los precursores, en su justa dimensión, de la teoría de separación del poder público, partiendo de la base de identificar en algunos casos las funciones que el Estado llevaba a cabo para, en otros, adjudicar o englobar las mismas en distintas ramas o facetas del mismo. De sus vastos tratados podemos rescatar cómo desde tiempos remotos existía la preocupación por el tema del poder, mismo que parece ser omnipresente en la historia de la humanidad.

Si bien es cierto éste es producto de una construcción humana, fue la evolución del pensamiento la que permitió abonar en el estudio de su origen, pasando de una connotación divina o natural a un constructo social que cuestionaba constantemente, tanto la forma de alcanzarlo como los elementos necesarios para mantenerlo. En esta tesitura se analizan los autores referidos y los elementos argumentativos que utilizaron para sustentar sus análisis.

### 1. *Polibio*

Uno de los primeros teóricos que se preocupó por analizar el tema de la separación de poderes es Polibio, quien en el libro VI de su obra cumbre, *Historias*, llevó a cabo un estudio sobre la historia constitucional de Roma, concluyendo que existen tres clases de constitución: reino, aristocracia y democracia. Llega a la conclusión de que el mejor sistema es el que combina los elementos de las tres constituciones, los cuales, desde la perspectiva de Montesquieu, son los tres poderes: ejecutivo (reino), legislativo (aristocracia) y judicial. A ello se refiere el profesor Estrada Michel cuando escribe:

El libro VI de Polibio es clave en su pensamiento. Examina cómo se forman los sistemas constitucionales; además, de entre sus grandes aportaciones encontramos un elemento al concepto de Constitución moderada y señalada que toda forma de gobierno simple y fundada en un sólo centro de poder es inestable, luego, de lo que se trata es de dividir los centros del poder institucionalmente. Polibio habla de instituciones constitucionales, limitar centros de poder y no busca limitaciones o equilibrios sociales, sino limitaciones en

los centros de poder, situación que devenga en una Constitución estable y duradera.<sup>11</sup>

El gran mérito de Polibio es determinar desde aquel tiempo que no existe un sistema constitucional perfecto, por lo que resulta mejor encontrar los elementos positivos de cada uno y amalgamarlos para consolidar un sistema mixto; esto es, en primer término, una desconcentración del poder en las distintas instituciones, instancias o funciones del Estado, y en segundo, una fusión de cada una de las diferentes formas para encontrar, aunque sea en una expresión mínima, el sistema más idóneo, según el contexto en el que se desea implementar.

Polibio es pionero en demostrar que no hay instituciones perfectas, y quizá en ello radique su más grande descubrimiento, pues es a partir de esta premisa que se deben tomar en consideración cualesquiera que sean los análisis temporales o espaciales de validez sobre la pertinencia de implementar figuras que tuvieron éxito en algún contexto, creyendo que sólo por ello lo tendrán en otro. Lo que hoy día se conoce como isomorfismo, Polibio lo advirtió desde su tiempo en materia de sistemas constitucionales, formas de gobierno y premisas institucionales.

Otra de sus valiosas aportaciones radica en determinar los controles al ejercicio del poder de acuerdo con los distintos ámbitos que lo ejercen. En este sentido plantea, por ejemplo, que los cónsules eran controlados por el Senado en relación con el presupuesto; el pueblo controla igualmente a los cónsules en materia de “hones”, pues para que regresaran de la guerra requerían la votación del pueblo. El pueblo controla al Senado desde el punto de vista de los plebiscitos, pues existían algunas disposiciones que requerían su voto para su aplicación. Igualmente, las penas capitales eran una facultad exclusiva del pueblo. Por su parte, el Senado controla al pueblo desde la perspectiva de los títulos de propiedad, pues corresponde a éste administrarlos. Igualmente se requería determinadas figuras jurídicas como los contratos y autorizaciones para dedicarse a determinadas actividades, como la minera, mismos que eran regulados por el propio Senado.

De tal suerte que, en Polibio, primero, encontramos el antecedente de las constituciones mixtas, como un elemento que pone en entredicho los sistemas puros, para incorporar elementos de cada una de las distintas constituciones, de cara a lograr el sistema más idóneo para un contexto determinado; y en segundo lugar, tenemos formas de control que tuvie-

---

<sup>11</sup> Estrada Michel, Rafael (comp.), *La división del poder público. Temas constitucionales*, México, Porrúa, 2007, p. 155.

ron verificativo en el sistema romano; ambos elementos son fundamentales para comprender la teoría moderna de la división del poder en la actualidad, y los controles que al interior de un determinado Estado resultan primordiales para garantizar el ejercicio del poder, lo que, en su tiempo, Karl Loewenstein calificaría como controles orgánicos e interorgánicos.<sup>12</sup>

## 2. *Bodin*

En el contexto del Estado absolutista, concretamente en 1561, Jean Bodin elabora en su obra cumbre *Los seis libros de la República*, un estudio pormenorizado de la soberanía, definiéndola como “todo dominio sobre una pluralidad de familia dotada de poder soberano, esto es, revestido de un poder supremo e independiente en lo exterior y en lo interior, representa a un Estado”.<sup>13</sup> Si bien Bodin es creyente y promotor de la monarquía absoluta, pues en su noción de poder y la relación de éste con la soberanía, apela por la unidad, centralidad, fortaleza y perpetuidad del monarca a efecto de garantizar los fines del Estado, también lo es que en términos de funciones estatales plantea un somero esbozo sobre cuál es el principal atributo del soberano: “el poder de dar leyes a todos en general y cada uno en particular”.<sup>14</sup>

El anterior principio resulta un antecedente clave en términos de división del poder, no por cuanto a quienes deberán ejercerlo —en Bodin es siempre el monarca— sino por las distintas funciones que origina, de entre las que destacan: declarar la guerra o la paz, otorgar nombramientos oficiales, fungir como última instancia en la solución de conflictos que se suscitan entre los súbditos; conceder gracias o dispensas en cumplimiento de las leyes, emitir moneda, entre otras. Lo anterior permite comprender que aún en un autor cuyo matiz es eminentemente monárquico, y cuya obra se desarrolla en un contexto igualmente absolutista, ya se advierte la complejidad que implica una excesiva concentración del poder, pues aunque nuestro tratadista pregone por un soberano extraordinariamente fuerte y vigoroso, en términos de poder del Estado se vislumbran algunas luces sobre las distintas

---

<sup>12</sup> Loewenstein define tanto al tipo de control interorgánico como el intraorgánico. De acuerdo con este planteamiento, cuando las instituciones de control operan *dentro* de la organización de un solo detentador del poder, son designadas como controles *intraorgánicos*. Cuando, por otra parte, funciona *entre* diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como *controles interorgánicos*. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1979, pp. 233-293.

<sup>13</sup> Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1973, libro I, cap. VIII.

<sup>14</sup> *Ibidem*, libro I, cap. X, p. 66.

funciones y atribuciones que se derivan de la actividad estatal, lo que hace necesaria su diversificación en magistrados, oficiales y comisarios.

### 3. *Locke*

Más adelante, en 1689, aparece John Locke, quien en su extraordinario tratado denominado *Ensayo sobre el gobierno civil* plantea formalmente la teoría moderna de la división de poderes. En su análisis, pone en entredicho la capacidad humana para soportar lo que él llama “la tentación de abusar del poder”,<sup>15</sup> misma que es muy grande cuando las mismas personas que tienen en sus manos la creación de las leyes, también son las encargadas de su ejecución, pues resulta complejo imaginar, en el escenario que plantea, el encauzamiento de la formulación de las leyes para el beneficio de la comunidad y no para un interés privado o particular.

En este sentido, formula su célebre división de la siguiente manera: el Poder Legislativo es el que tiene el derecho de señalar cómo se debe emplear la fuerza de la comunidad política y de los miembros de ésta; el Ejecutivo es quien tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, mientras que el Federativo es el poder del derecho a la guerra y la paz. Adicional a los anteriores advierte una función de la Judicatura, a la que, si bien no le concede el peso específico de la actualidad, ya la considera como una capacidad para dirimir conflictos, misma que por su naturaleza debe recaer en una persona reconocida e imparcial, con autoridad para resolver todas las diferencias que se susciten entre los hombres, de acuerdo con la ley establecida.<sup>16</sup>

Asimismo, se pronuncia por distinguir entre el Poder Ejecutivo y Federativo, en relación a que el primero se refiere a la ejecución y observancia de las leyes que han sido dadas por la comunidad, mientras que el segundo es una especie de “poder natural”, pues es la suma de una cualidad que todos los hombres poseían antes de entrar a la comunidad política, que tiene a su cargo el cuidado del Estado de cara al exterior, lo que le permite llevar a cabo negociaciones y construir alianzas con otras comunidades políticas.

---

<sup>15</sup> “Para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”. “Ideas e Instituciones Políticas y Sociales II” (Locke-Hume), México, ITAM, pp. 102-104.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 106.

En nuestro autor encontramos dos aportaciones fundamentales para el tema en cuestión: la primera, relativa a teorizar al poder desde el punto de vista de su ejecutor, el hombre, a quien si bien no “califica” de manera tan rigurosa como sí lo hace Hobbes, lo considera débil y potencialmente susceptible a la acumulación de una gran cantidad de poder, por lo que si bien advierte una especie de “contractualismo” de cara a la incorporación de la sociedad en la comunidad política, proponiendo una clara distinción entre sociedad y Estado, también plantea una especie de institucionalización del poder a partir de distintos ámbitos para su ejercicio. Es en esta segunda aportación donde radica la teoría moderna de la división de poderes, porque a diferencia de los autores que habían construido su ideología sobre la base de un Estado absolutista, Locke lo hace mediante la premisa del ideal de libertad: todo lo anterior, en términos de diseño y funcionalidad estatal, que para él se desarrollan en un contexto de libertades individuales, ya no de imposiciones soberanas, ni desde un enfoque de un Estado “castigador”.

#### 4. *Hobbes*

Thomas Hobbes es creyente y promotor de la monarquía absoluta. De acuerdo con su teoría, los hombres no son lo suficientemente fuertes para resistir las tentaciones de anteponer el ego y sus intereses particulares,<sup>17</sup> por encima de los de la propia comunidad política. Por ello necesitan una superestructura que instaure el orden y sancione cuando se contraponen los fines de la misma. A este “monstruo” despiadado lo denomina *Leviatán*, que no es más que la justificación del Estado absolutista. Para nuestro objeto de estudio resulta interesante analizar cómo en su obra cumbre existen nociones sobre las funciones que el Estado debe realizar.

En su teoría identifica a los “derechos del poder soberano” siguientes: 1) el derecho de establecer normas en virtud de las cuales los súbditos pueden hacer saber lo que es suyo propio y que ninguno otro puede arrebatarse sin injusticia; 2) corresponde el derecho de la judicatura y la decisión de las

---

<sup>17</sup> “Los hombres están en continua pugna de honores y dignidad, y a ello se debe que entre los hombres surja por esta razón la envidia, el odio y finalmente la guerra. Entre los hombres hay muchos que se imaginan a sí mismos más sabios y capaces para gobernar la cosa pública. Dichas personas se afanan por reformar e innovar, una de esta manera, otra de aquella, con lo cual acarrearán perturbación y guerra civil”. Véase Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, Río Piedras, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, 1966, pp. 140-200.

controversias; 3) hacer la guerra y la paz; 4) escoger todos los consejeros y ministros; 5) recompensar y castigar, y 6) honores y preeminencias.<sup>18</sup>

De las anteriores potestades resulta importante destacar que varias de ellas siguen formando parte de las atribuciones o facultades que derivan de las funciones estatales; asimismo, resulta igualmente interesante que aunque pregona por un soberano fuerte, perene y por encima del resto de los súbditos, no plantea un poder absoluto “sin freno”, mismo que encuentra en la noción contractualista de que el conjunto de voluntades particulares se subsume en la voluntad del soberano para buscar formas de integración y no de disolución. De igual forma, plantea que la base de este pacto es la libertad de los súbditos, por lo que el radio de acción del soberano debe armonizarse con la libertad de aquéllos. Lo anterior arroja algunas luces de lo que más adelante fungirán como los elementos definitorios de la teoría de separación del poder en el Estado moderno: límites que, en la idea de Hobbes, son los frenos al poder del soberano y el ámbito de libertad del ciudadano, lo que en Locke se traduce en la libertad del súbdito.

## 5. *Montesquieu*

A Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, se le ha señalado como el autor de la teoría de la división de poderes. Como hemos visto, en líneas anteriores, existieron algunos otros autores cuya preocupación teórica radicó en el tema del poder, sus detentadores y los distintos ámbitos de aplicación, que derivaron en señalar funciones estatales, en algunos casos, y división del poder, en otros.

En su obra cúspide, *El espíritu de las leyes*, publicada en 1784, Montesquieu pone fin a veinte años de investigación, en la que utiliza como modelo empírico para construir su teoría, la realidad inglesa del siglo XVIII, es decir, la de la monarquía parlamentaria y el Estado liberal. Aquí encuentra distintas funciones estatales: legislativa, por la cual el príncipe o el magistrado (entiéndase como Estado) hace leyes para algún tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que existen; ejecutiva, mediante el cual hace la paz o la guerra, vela por la seguridad y previene invasiones; y la judicial, al que llama “la boca de la ley”, es decir, la actividad judicial, mediante el cual castiga a crímenes o juzga los pleitos de particulares.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>19</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro XI, cap. VI; disponible en <https://goo.gl/MeKwiq>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Dentro de la vasta obra de este autor, resulta oportuno destacar la gran influencia que existió sobre su teoría, al parecer, desde la obra *Principia Mathematica*, escrita por Newton en 1687, en la que se propone un nuevo elemento a la cosmovisión cartesiana del mundo: materia y movimiento, a lo que Newton añadió el elemento espacial, de tal suerte que esta nueva concepción tripartita: espacio, materia y movimiento del mundo —por llamarla de alguna manera— fungió como el antecedente para su tercera ley, la Ley de la atracción: si dos cuerpos interactúan en forma tal que un cuerpo experimenta una fuerza, el otro cuerpo, simultáneamente, experimenta una fuerza de igual magnitud pero de sentido contrario.

Newton comprueba matemáticamente que lo que mantiene estable las leyes de la física son las relaciones de equilibrio entre estos tres elementos, por lo que ninguno puede *pesar* más o menos que el otro, de tal suerte que el funcionamiento armónico del mundo deriva del equilibrio.<sup>20</sup> En este mismo sentido, en el célebre tratado de Adam Smith *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776),<sup>21</sup> en el que plantea la noción de equilibrio económico para proponer su máxima de *laissez faire* o mano invisible con la que determina los fundamentos de la economía liberal a partir de la idea autorreguladora del mercado, también parece existir influencia desde las ideas de Newton. Tomando en cuenta el contexto, y que el siglo XVIII se caracterizó por retomar lo que antes de la Edad Media se perdió: una noción universalista del mundo, así como un estudio filosófico sin distinción de materias, es muy probable que tanto Smith como Montesquieu hayan sido influidos por Newton para proponer sus célebres teorías.

Al respecto, lo que hay que destacar en términos de nuestro objeto de estudio tiene que ver con dos elementos fundamentales: en primer término, plantea una idea de control del poder en cuanto a que es necesario establecer límites a su ejercicio para evitar su abuso; esto es, buscando en todo momento la libertad individual como elemento definitorio del ámbito donde tiene verificativo su aplicación, debe procurarse que más de una función no recaiga en una misma persona. De ahí nace la máxima democrática: *Le*

---

<sup>20</sup> “1. Principio de Inercia: Todo cuerpo permanece en reposo o en movimiento uniforme en línea recta, sino actúa sobre él alguna fuerza. 2. La fuerza exterior resultante que actúa sobre un cuerpo material, es directamente proporcional, y de igual dirección, a la aceleración. 3. Si dos cuerpos interactúan en forma tal que un cuerpo experimenta una fuerza, el otro cuerpo, simultáneamente, experimenta una fuerza de igual magnitud, pero de sentido contrario”. Cfr. Newton, Issac, *Principios matemáticos de la filosofía natural*; disponible en <https://goo.gl/ZmUcXg>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>21</sup> Smith, Adam, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*; disponible en [https://www.marxists.org/espanol/smith\\_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf](https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf), consultado el 1 de diciembre de 2020.

*pouvoir arrête le pouvoir* (El poder debe controlar al poder). Y, en segundo término, el equilibrio del poder que, como se planteó, parece tener su origen en la obra de Newton: separar las funciones del Estado, que se traducen en poderes o ámbitos de aplicación, es un elemento fundamental para garantizar el equilibrio del Estado, una suerte de “pesos y contrapesos” que, más tarde, darían lugar a los controles que cada uno de los poderes o funciones estatales establecen en relación con sus pares y al interior de sus propias estructuras.

En este contexto, cabe mencionar lo que el eminente profesor francés de derecho constitucional, Michel Troper, ha planteado en relación con la teoría de la separación de poderes. Utiliza como fundamento el análisis que su profesor, Charles Eisenmann,<sup>22</sup> realiza a la teoría de Montesquieu, en relación con la inexistencia de un señalamiento expreso sobre algún tipo de separación o independencia de poderes. Precisa, además, que lo que Montesquieu plantea es una subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, entendiendo a este último como la voluntad del Estado, por lo que al ser ésta la máxima jerarquía conceptual que existe, el Ejecutivo es una derivación del Legislativo. Troper<sup>23</sup> entiende, entonces, que el sentido técnico al que hay que hacer referencia, cuando estudiamos este tema, es el de separación de poderes a partir de dos nociones fundamentales: la independencia y la especialización. La independencia como un elemento para que cada una de las funciones que convergen en el Estado puedan cumplir sus actividades sin injerencia alguna, pero también con el sentido de ser lo suficientemente libres para controlarse entre sí. Mientras que la especialización hace referencia a que la naturaleza de las funciones estatales está conferida a distintos ámbitos —Ejecutivo, Legislativo, Judicial—, cuya esencia define la exclusividad de su actividad sin la participación de ningún otro.

## II. POSTURAS FRENTE A LA TEORÍA CLÁSICA DE LA SEPARACIÓN DEL PODER

Una vez que hemos estudiado a los autores de la escuela clásica que se han pronunciado en favor de la teoría de separación de poderes, y habiendo identificado, a partir de las funciones del Estado, las estructuras de éste que las

<sup>22</sup> Cfr. Eisenmann, Charles, *La justice constitutionnelle et la haute cour constitutionnelle d'Autriche*, París, Económica, PUAM, 1986, p. 383.

<sup>23</sup> Troper, Michel, “Séparation des pouvoirs”, *Dictionnaire Montesquieu*, sous la direction de Catherine Volpillac-Auger, ENS de Lyon, septembre de 2013; disponible en <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

llevan a cabo; corresponde ahora estudiar algunos autores cuyas tesis, si bien no resultan contrarias a la naturaleza de las funciones del Estado, sí plantean algunas problemáticas tanto conceptuales como empíricas al momento de implementar los argumentos teóricos en el plano fáctico, pues la realidad estatal es compleja, y en ocasiones —las más de las veces—, la separación rígida es poco funcional, si de lo que se trata es de identificar funciones comunes en órganos de naturaleza distinta. Contrario a la comprensión rígida de las estructuras de las funciones estatales, se analizan las posturas de Hans Kelsen, León Duguit, Carré de Malberg y Diego Valadés.

### 1. *Hans Kelsen*

Entre muchas de las sustanciales aportaciones que el jurista vienés realizó al campo del derecho, para nuestro objeto de estudio es fundamental recordar su noción de Estado. Kelsen lo identifica como el orden jurídico,<sup>24</sup> lo que complica cuadrar una noción tripartita-estructural del poder público. De acuerdo con él, las funciones del Estado se dividen en dos: por un lado, la creación de normas jurídicas, y por el otro su aplicación, de tal manera que el órgano legislativo sería el creador de normas generales por excelencia, y las funciones ejecutivas y jurisdiccionales serían preponderantemente de aplicación normativa, aceptando la imposibilidad de una separación tajante entre las dos funciones del Estado ya mencionadas.<sup>25</sup>

Sobre esto abunda cuando escribe:

así pues, no existe una separación tajante de los poderes judicial y ejecutivo como separación orgánica de dos diferentes funciones. Una función idéntica es distribuida entre máquinas burocráticas diferentes, siendo la existencia de sus diversas denominaciones algo que sólo puede explicarse por razones históricas. Las diferencias en la respectiva posición de los órganos y en los procedimientos, tampoco derivan de una diferencia de función, y sólo pueden explicarse históricamente.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> “Es un sistema de normas jurídicas unidas por relaciones de supra y subordinación, que integran distintos escaños, en cuyo vértice se encuentra la norma hipotética fundamental y cuya base la forman los actos últimos de aplicación de normas jurídicas”. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, p. 150.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 319.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 326.

En este sentido, nuestro autor matiza la separación teórica del poder y propugna más bien por hablar de las funciones del Estado, a las cuales, dice, se les ha categorizado históricamente, sin que ello en realidad signifique que en los hechos exista una distinción entre éstas, pues todas giran en torno al proceso de creación del derecho.

La problemática principal que advierte, al distinguir entre la coexistencia de varios poderes, es que atenta contra su idea del derecho, pues bajo su perspectiva esta categoría de análisis corresponde al ámbito político y no al jurídico, lo que hace consecuente el planteamiento toral sobre el que versa su teoría del derecho y del Estado. Kelsen opina que el denominado principio de separación de poderes presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones.<sup>27</sup> La lógica del autor ante esta teoría es pertinente, en relación con priorizar funciones sobre estructuras; sin embargo, la propia rigidez de este argumento complica el tema de fondo de la garantía institucional de la democracia en la lógica de los pesos y contrapesos, elementos que, como veremos más adelante, requieren dinamizar la estructura rígida del poder para incentivar formas de control de los órganos, no de las funciones.

## 2. *León Duguit*

Otro autor que ha planteado argumentos encontrados con la teoría de separación del poder es León Duguit. En su obra, *La separación de poderes y la Asamblea Francesa*, realiza un estudio sobre la separación de poderes en la Asamblea Nacional Francesa de 1791, en el que advirtió que el gobierno parlamentario no se basa realmente en la separación de poderes, un principio que no es realizable como tal, sino que reposa sobre su colaboración y su solidaridad.

En palabras del autor francés:

reducida a sus elementos más sencillos, la teoría de la separación de poderes consiste en crear en el Estado varios órganos distintos, sin relación alguna entre ellos, sin ninguna acción recíproca, y en confiar a cada uno categorías

---

<sup>27</sup> *Idem*. A eso se refiere cuando escribe: “La teoría de la división de poderes no tiene sino un significado político. Legislación, Administración y Jurisdicción no son funciones realmente diferentes del Estado, sino fases del proceso de creación del Derecho. Mientras en la fase de legislación el Derecho es proclamado de modo abstracto y general, en las fases de administración y ejecución se procede a la individualización y concreción de la norma”.

de funciones determinadas que cumple sin el concurso de los otros. Para muchos bien intencionados, la separación de poderes es la condición esencial de cualquier gobierno ponderado, el principio mismo de cualquier régimen representativo basado en la soberanía popular, la garantía necesaria y común de los intereses colectivos y de los derechos individuales; es, en definitiva, el ideal político que los pueblos y legisladores deben perseguir sin tregua. He aquí, a mi parecer, una singular ilusión.<sup>28</sup>

Duguit puso de manifiesto que el cumplimiento de cualquier función estatal se traduce siempre en un acuerdo de varias voluntades, que implica necesariamente el concurso de todos o de varios de los órganos que constituyen la personalidad estatal.<sup>29</sup> Este autor reinterpreta el principio de división de poderes con base en un equilibrio de los mismos, y en una estrecha solidaridad entre Asamblea y Gobierno: “colocar a la cabeza del Estado dos poderes sin vínculo entre ellos, sin interdependencia, sin solidaridad, es condenarlos fatalmente a la lucha; y como de estos dos poderes uno estará necesariamente peor armado que su rival, éste absorberá aquél”.<sup>30</sup>

La postura de Duguit es interesante, entre otras razones, porque resalta el elemento poder, mismo que resulta complejo dividir, separar o asignar a distintas funciones de una manera proporcional o equidistante, determinando con ello que forzosamente alguno de los órganos del Estado tendrá más poder que otro, lo que sin los canales institucionales adecuados puede derivar en la sumisión del que menos tiene al que más. Para ello propugna por un equilibrio determinado por valores públicos, como la solidaridad entre la Asamblea y el Gobierno, misma que es fundamental para el aseguramiento de los fines del Estado.

### 3. *Carré de Malberg*

Para Raymond Carré de Malberg, la idea o principio de la separación de poderes, tal y como fue formulada por Montesquieu, atenta bajo un punto de vista filosófico contra el principio de la unidad del Estado, rasgo consustancial de la moderna forma política.

En palabras del autor francés: “la influencia del dogma de Montesquieu es ciertamente disolvente, ya que la separación de poderes, al descomponer

---

<sup>28</sup> Duguit, León, *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, trad. de Pablo Pérez Tremps, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 3.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 132.

el poder estatal en tres poderes, que no tienen cada uno sino una capacidad de acción insuficiente, no conduce a otra cosa que a destruir en el Estado la unidad que es el mismo principio de su fuerza”.<sup>31</sup>

Este autor señala que el principio de la unidad estatal se observa reconociendo al Estado una personalidad jurídica que opera a través de determinados órganos que ejercen los poderes de que están investidos, no como capacidades personales, sino como competencias estatales.<sup>32</sup> La segunda crítica que realiza Carré se refiere al principio de la separación funcional entre los órganos: la exclusividad funcional ni es de hecho practicada ni conviene que lo sea.<sup>33</sup>

La tercera objeción que realiza Carré al planteamiento de Montesquieu se refiere a la afirmación sobre la igualdad de los órganos. Esta igualdad,

afirmada explícitamente por Montesquieu y las Constituciones francesas que recogen el principio de la separación de poderes es ya negada, como consecuencia de la afirmación de la superioridad de la ley que ha de ser observada por el ejecutivo y el juez: es absurdo pensar que la superioridad en las funciones no se va a transponer a los órganos encargados de realizarlas. Pero, además, es incompatible con el principio de la unidad de poder, irrenunciable en el Estado moderno. Jellinek señaló que es indispensable que en todo tiempo exista un centro único de imputación y de voluntad, un órgano preponderante.

Sería, en efecto, contrario a la unidad estatal que el cuerpo legislativo y el jefe elegido del ejecutivo puedan mantener, cada uno por su parte, dos políticas diferentes: para evitar tal dualismo se necesita que la Constitución haya reservado a una de estas autoridades un poder especial que le permita, en caso de necesidad, hacer prevalecer sus puntos de vista y su voluntad. Contra lo que han sugerido algunos intérpretes, en el régimen parlamentario no existe ningún tipo de equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo; por el contrario, la superioridad del Parlamento es clara: el Gobierno necesita para desempeñar su función el respaldo del Parlamento y su poder de disolución recurriendo al pueblo, no le libra de su dependencia del nuevo Parlamento.<sup>34</sup>

Finalmente, niega la igualdad y equilibrio de los poderes, puesto que es inevitable que uno de ellos tenga preponderancia sobre los demás. Sin

---

<sup>31</sup> Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lion Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 754.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 179.

embargo, este predominio puede ser y ha sido atenuado a través de preven- ciones constitucionales diversas.<sup>35</sup>

#### 4. *Diego Valadés*

El doctor Diego Valadés refiere que

la gran influencia que ejercieron Locke y Montesquieu durante los procesos fundacionales del constitucionalismo, particularmente en América y en Euro- pa, el principio de separación de poderes, al que le es concomitante la función de los balances y contrapesos, se convirtió en tema recurrente en el consti- tucionalismo. Si bien numerosos textos contemporáneos están abandonando esa nomenclatura, el principio sigue vigente porque alude, esencialmente, a la idea de que el ejercicio del poder concentrado tiende a ser arbitrario y can- cela o reduce significativamente la aplicación de controles institucionales.<sup>36</sup>

Para el doctor Valadés, la adopción de la separación de poderes como una mera mecánica constitucional ha desembocado en el diseño de institu- ciones que tienden a bloquearse, problema que a la postre genera procesos de ruptura que, por lo general, afectan al órgano que por su composición colegiada es más vulnerable, y que por sus atribuciones es más débil: el Congreso.<sup>37</sup>

Conforme a esa simetría en el diseño constitucional se producen equilibrios políticos que permiten a cada institución alcanzar sus objetivos garantizando a los destinatarios del poder que no haya excesos en perjuicio de sus derechos, ni omisiones que los dejen sin los satisfactores que el Estado está obligado a proveer. Los diseños constitucionales precarios están en el origen de los con- flictos políticos que en última instancia afectan a los destinatarios del poder. Los juegos del poder por sí mismos representan riesgos para la sociedad, por lo que siempre será importante adoptar fórmulas que reduzcan al máximo las tensiones, fricciones y enfrentamientos que resultan de la naturaleza ago- nística del poder.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> Valadés, Diego, “Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica en las relaciones entre Gobierno y Congreso”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Cons- titucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 658.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 660.

<sup>38</sup> *Idem.*

La clave de los sistemas adecuadamente estructurados no está en una separación de poderes rígida que también dificulta los controles institucionales, sino en una serie de arreglos que permiten que entre los órganos del poder se produzca una relación simétrica. Gran parte de su doctrina se preocupa por el tema del poder, su control y los mecanismos institucionales para lograrlo. Hace especial énfasis en los pesos y contrapesos que deben existir principalmente entre Gobierno y Congreso, por lo que analizar a la teoría de la separación del poder, desde una perspectiva rígida, complica los arreglos institucionales que tiendan a controlar sin paralizar ni sobreponer uno sobre otro. Las relaciones de las estructuras de poder deben ser simétricas, si de lo que estamos hablando es de consecución de fines del Estado, gobernabilidad como aspiración del Estado de derecho y democracia: eje del Estado constitucional.

### III. NUEVAS RACIONALIDADES DE LA TEORÍA CLÁSICA DE SEPARACIÓN DEL PODER

En los albores de la escuela estadounidense de administración pública, autores como Woodrow Wilson, George Goodnow y William Wiloughby vislumbraron, a principios del siglo XX, algunas problemáticas en relación con la adopción rígida de la teoría de separación de poderes de la escuela anglosajona, misma que fue introducida por los padres fundadores al sistema constitucional estadounidense. En sus textos se advierten ciertas inquietudes relacionadas con problemáticas que devienen tanto de la malinterpretación que realizan los operadores de las disposiciones constitucionales, como de la deficiente ejecución que los depositarios de la actividad administrativa llevan a cabo. Siguiendo estas inquietudes, un siglo después, en 2007, el profesor Bruce Ackerman propone una nueva teoría de la división del poder.

#### 1. *Wilson*

Woodrow Wilson escribe *El gobierno congresional* en 1885, momento en que el régimen político estadounidense vivía una de sus más férreas crisis en cuanto a fuerza e importancia de la figura presidencial, derivado de la excesiva concentración de poder que los comités del Congreso tenían, ocasionando poca autonomía y libertad de ejecución para los miembros del gabinete y el presidente de los Estados Unidos en el desarrollo de sus actividades.

El autor se basa principalmente en las ideas de Walter Bagehot, quien en su obra, *La Constitución inglesa* (1867), sienta las bases de la forma de gobierno parlamentario en Inglaterra, señalando la desviación que de dichos principios se llevó a cabo en los Estados Unidos, generando que en lugar de implementar un gobierno parlamentario se estatuyera lo que denominó un *gobierno congresional*.<sup>39</sup> Lo anterior consiste en una tergiversación de funciones del Legislativo sobre el Ejecutivo, entendido como el régimen político en el que la concentración del poder se ubica en los comités del Congreso, buscando que los secretarios de Estado dependieran del Legislativo y no del presidente —modalidades del parlamentarismo, en el contexto de un sistema presidencial—.

La primera crítica que realiza el autor tiene que ver con la forma en que se elige al presidente de aquel país, toda vez que el Colegio Electoral es una institución de duración efímera y cuya única función es elegir al presidente; una vez cumplimentada desaparece y no lo acompaña en el gobierno, no guarda relación alguna con él. Por el contrario, en el caso inglés, quien elige al jefe de Gobierno es el Parlamento, siendo también quien lo acompaña en el gobierno; es decir, hay una dualidad de las funciones ejecutiva y legislativa en una misma institución: el órgano que elige es también el que gobierna.

En este sentido, es pertinente resaltar la importancia que el autor reconoce en la función administrativa del Estado, y por ende en su depositario: al llegar a la presidencia un personaje electo mediante un mecanismo de elección indirecta, como el estadounidense, son contadas las ocasiones en que el país es gobernado por alguien con capacidad y experiencia en el ejercicio de la administración; lo cual va en detrimento del cumplimiento de los fines comunes. Por eso resalta la carrera parlamentaria en el sistema inglés, pues quienes llegan a ser titulares de la administración tienen mayor sensibilidad y acercamiento con el gobierno, dada la dualidad antes mencionada, contrario a lo que acontece en el sistema estadounidense.

La segunda crítica que lleva a cabo —considero la más importante— tiene que ver con la relación que guardan los miembros del gabinete y los comités del Congreso: de acuerdo con su percepción, los primeros ven mermada su labor por la constante presión que hacia ellos ejercen los representantes, afectando con ello la eficiencia que debe prevalecer en un puesto de ejecución. Los miembros del gabinete deben rendir cuentas al Congreso acerca del dinero que gastan, cómo lo ejercen, quiénes están encargados de

<sup>39</sup> Wilson, Woodrow, *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 135-162.

qué funciones, y hasta cuáles son los nombres del personal a su cargo. Aunque esto tiene como fin un control del poder, la realidad es que el excesivo control deriva en una restricción al ejercicio del mismo y una afectación directa a la eficiencia que debe caracterizarlo.

La trascendencia de esta aportación se halla en la forma que el autor, partiendo de un análisis comparado con el modelo parlamentario que inspiró el estadounidense, resalta las deficiencias que en su implementación se generaron. Se buscó fortalecer al Poder Legislativo, obviando que se estaba constituyendo un sistema de gobierno presidencial, lo cual generó un caso atípico en las relaciones de poder, debilitando la figura presidencial frente a los controles excesivos que los comités tenían a su cargo.

Para ello, es importante resaltar que los padres fundadores buscaban erradicar todo vestigio de concentración del poder en el Ejecutivo, teniendo como antecedente la Independencia de las Trece Colonias; sin embargo, en el afán de controlar al poder presidencial, éste llegó a ser nulificado, olvidando que el objetivo principal del control del poder es que ninguno concentre mayor poder que otro, sin perder de vista a la gobernabilidad democrática como máxima aspiración de un sistema de gobierno.

La manera en que concibe a la administración es paradigmática, y muchas veces olvidada por quienes estudiamos al derecho como fenómeno social, sin tomar en consideración que la actividad del Estado es la que justifica la necesidad de dotar de constitucionalidad, legalidad y certeza jurídica cualquier acto de autoridad. En este sentido, se manifiesta cuando escribe:

La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración. La evaluación y el aumento de impuestos, por ejemplo, el ahorcamiento de un delincuente, el transporte y la entrega de los correos, el equipo y el reclutamiento del ejército y la marina, etc., son todos obviamente, los actos de administración; pero las leyes generales que ordenan que se hagan estas cosas son tan obviamente fuera de la administración y por encima de ellas. Los planes generales de acción gubernamental no son administrativos. La ejecución detallada de tales planes es administrativa. Las constituciones, por lo tanto, sólo se refieren a los instrumentos del gobierno que deben controlar la ley general.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Wilson, Woodrow, "Study of Public Administration", *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, junio de 1887. / "Public administration is detailed and systematic execution of public law. Every particular application of general law is an act of administration. The assessment and raising of taxes, for instance, the hanging of a criminal, the transportation and delivery of the mails, the equipment and recruiting of the army and navy, etc., are all obviously acts of administration; but the general laws which direct these things to be done are

## 2. *Goodnow*

Para Frank J. Goodnow, en su obra *Política y administración* (1900), se debe hacer notar una deficiencia en la concepción de la idea clásica de distribución de poderes por las siguientes razones: no es lo mismo las personas (operadores) cuya atribución consiste en aplicar la ley a casos concretos, que las autoridades encargadas de verificar el cumplimiento de la voluntad del Estado. De esta diferenciación, propone llamar a los primeros como encargados de la “administración”, y a los segundos, responsables de la “política”. Por otro lado, existen las autoridades que atienden las actividades científicas, técnicas y comerciales del gobierno, y que en todos los países en que tales actividades han cobrado importancia se conocen como autoridades administrativas.<sup>41</sup>

Para él, la administración está fuera del Poder Ejecutivo. Es un continuador en este sentido de la obra de Wilson, lo “ejecutivo” se refiere a hacer valer la voluntad del Estado<sup>42</sup> y la “administración” se refiere a los responsables de la función burocrática o de oficina en sus manos. Siguiendo la línea expositiva del autor, existen dos distintas funciones de gobierno, y su diferenciación resulta en otra menos completa de los órganos del Gobierno. Estas dos funciones pueden designarse, por conveniencia, respectivamente como “política” y “administración”. La política tiene que ver con las expresiones de la voluntad del Estado (la ley); mientras que la administración se relaciona con la puesta en práctica de esas medidas.<sup>43</sup>

Ya el autor advertía las problemáticas que devenían de considerar la actividad estatal en una estructura rígida de división de poderes, pues resultó en una especie de “dogma de ley” que generó una disfuncionalidad en la realidad práctica del gobierno y la administración. A esto se refiere cuando escribe: “La que había sido una teoría un tanto nebulosa de ciencia política se convirtió así en una rígida doctrina jurídica. La que había sido una teoría

---

as obviously outside of and above administration. The broad plans of governmental action are not administrative; the entailed execution of such plans is administrative. Constitutions, therefore, properly concern themselves only with those instrumentalities of government which are to control general law”. / “To discover the best principle for the distribution of authority is of greater importance, possibly, under a democratic system, where officials serve many masters, than under others where they serve but a few”.

<sup>41</sup> Goodnow, Frank J. y Shafritz, Jay M., *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 97.

<sup>42</sup> Cuando distingue un poder como la voluntad del Estado, se refiere al Legislativo.

<sup>43</sup> Goodnow, Frank J. y Shafritz, Jay M., *op. cit.*, p. 99.

política bastante atractiva se convirtió, de inmediato, en intolerable e inaplicable regla de ley”.<sup>44</sup>

De tal suerte que, para el eminente profesor de derecho administrativo, no basta con determinar la existencia de tres funciones estatales, como tradicionalmente se planteó desde el inicio del sistema constitucional estadounidense. Para él, a las funciones legislativa, judicial y ejecutiva habría de añadirse la función de la administración, elemento que amplía la lógica de la separación de poderes, por cuanto hace que la gran especialización que se requiere para llevar a cabo esta última función derive en la creación de órganos especializados en las tareas técnicas que demandan su ejecución. Si bien no habla propiamente de autonomía o desincorporación funcional de la actividad administrativa, ya establece algunos matices de lo que en los hechos se traduce en las agencias o administraciones como el *Federal Bureau of Investigation*, la *Central Intelligence Agency* o el *Federal Reserve System*, instancias o ámbitos de gobierno que, derivado de su autonomía, no forman parte del diseño clásico tripartita. Un punto focal de controversia en la ciencia política, ha sido la distinción que Goodnow definió en *Política y administración* entre la “política”, como la esfera en la que se articula la voluntad del Estado, y la “administración”, como el rango de métodos y técnicas a través de los cuales se definen y llevan a cabo los propósitos del Estado.

### 3. Willoughby

Otro autor al que le preocupa la clásica división de poderes de la escuela británica es William Willoughby, quien en una de sus obras, *The government of modern states* (1929), plantea que a partir de la complejidad de la actividad administrativa se requieren órganos especializados para llevarla a cabo. De acuerdo con su estudio, resulta necesario ampliar la división tripartita porque no soporta el examen científico ni la práctica cotidiana. En este sentido,

---

<sup>44</sup> “La administración significa las más importantes autoridades ejecutivas o administrativas. Por consiguiente, cuando se emplea administración como indicativa de función, suele traer la idea de que esta función del gobierno se encuentra en exclusiva en el trabajo de lo que por lo común llamamos las autoridades ejecutivas o administrativas. Y ahonda cuando refiere: la legislatura de los Estados Unidos cumple muy a menudo con la función de administración mediante su facultad de aprobar leyes especiales. *En los tiempos en que se formaba el sistema gubernamental estadounidense, se hizo un intento por incorporarle el principio de separación de poderes*”. *Idem*.

propone una “clasificación quintuple de las funciones estatales”,<sup>45</sup> en las que además de concebir a las multicitadas legislativa, ejecutiva y judicial, añade las funciones del electorado y la administración.<sup>46</sup>

En cuestión del electorado, lo refiere como una cuarta función, pues indirectamente es quien puede o no mantener a los otros miembros integrantes de los otros tres en su encargo. Lo relevante para nuestro objeto de estudio tiene que ver con señalar a la “administración” como una función más, distinta del ejecutivo, pues de acuerdo con él, mientras ésta es la que tiene la representación del Gobierno como un todo, y es la responsable de vigilar el cumplimiento de la ley por parte de todos los miembros que la integran, aquélla es la responsable de “administrar” la ley en su conjunto.<sup>47</sup> Entendemos en este sentido administrar la ley como llevar a cabo todas las acciones encaminadas a cumplir con sus fines, desde crear una institución *ad hoc* para garantizar el ejercicio de un derecho, como la prestación de servicios, cualquiera que ésta sea. En un paralelismo con fines de exposición, básicamente determina a la función ejecutiva como lo que en un sistema semipresidencial correspondería por la naturaleza de sus atribuciones a un jefe de Estado, mientras que a la función de la administración la concibe más como el cúmulo de potestades que en esta misma lógica le atañerían al jefe de Gobierno.

Independientemente de la postura con la que pretendamos analizar la validez de la teoría propuesta por nuestro autor, no está de más plantear que tiene razón cuando advierte que la multiplicidad de actividades que el Gobierno lleva a cabo han rebasado al esquema clásico de la separación de poderes, pues existe un gran abanico de responsabilidades institucionales

---

<sup>45</sup> Véase Willoughby, William F., *An Introduction for the Study of Modern States*, New York, The Century CO, pp. 232-279; disponible en <https://goo.gl/hEjpkx>, consultado el 1 de diciembre de 2020. “A focal point of controversy in political science has been the distinction Goodnow delineated in *Politics and Administration* between politics, as the sphere in which the will of the state is articulated, and administration, as the range of methods and techniques through which the state’s purposes are carried out”.

<sup>46</sup> El defecto de este sistema de clasificación es que no hace distinción alguna ni prevé en forma separada las funciones del electorado y la administración. *Ibidem*, p. 270.

<sup>47</sup> Los jueces de los Estados Unidos se han acostumbrado a llamar administrativo a todo poder que, a sus ojos, no sea exclusiva e incondicionalmente Legislativo, Ejecutivo o Judicial, y a permitir que ese poder sea ejercido por cualquier autoridad. Desde el punto de vista de la especulación teórica, tanto como desde el de la conveniencia práctica, no se debe considerar a la administración simplemente como una función de la autoridad ejecutiva, es decir, la autoridad de gobierno que, de acuerdo con el derecho positivo, es la autoridad ejecutora. Se ha visto que, por el contrario, la administración es la función de cumplir la voluntad del Estado. En ciertos aspectos puede ser más, y en otro sentido, menos extendido, que la función de la autoridad ejecutoria quede determinada por el derecho positivo. *Ibidem*, p. 245.

que se ven inmersos en la complejidad de la realidad social, y que por más que busquemos encuadrarlos en la función ejecutiva, requieren, por cuestiones de eficacia y eficiencia, ser desincorporadas de ésta.

Si bien es cierto que, a grandes rasgos, la función ejecutiva consiste en velar por el cumplimiento de la ley, también lo es que en ella no se agota el cúmulo de actividades, atribuciones, facultades y potestades que los encargados de la administración tienen para sí, por lo que cuando el autor plantea una necesaria distinción entre administración y ejecución, lo hace para, de alguna manera, alcanzar a identificar la magnitud de tareas que demanda la actividad administrativa.

#### 4. *Bruce Ackerman*

En su obra, *La nueva división de poderes* (2007), el profesor Ackerman propone una nueva concepción en la teoría clásica de la división de poderes, partiendo de la premisa funcional de ésta, y desarraigándonos de los dos grandes antecesores de su fundamento: Madison, en la perspectiva estadounidense, y Maquiavelo, desde el enfoque continental. Según el autor resulta necesario evitar la creencia común de que la exportación del sistema presidencial estadounidense ha sido positiva para el resto del mundo. En su trabajo, plantea la necesidad de implementar lo que denomina un “parlamentarismo acotado”, que en palabras simples representa una forma de gobierno semiparlamentario, pues básicamente propone modificar por completo el sistema de elección del gobernante, extrayéndolo del voto popular para implementarlo en un Parlamento, del cual provendría el Gobierno y promulgar la legislación ordinaria.<sup>48</sup>

Para lograr lo anterior, identifica cinco grandes ejes que sustentan su modelo, erigiéndose como una especie de contrapesos traducidos en poderes estratégicos con distintos fundamentos: 1) el poder de la legitimidad democrática, que halla su fundamento en decisiones de los ciudadanos expresadas mediante referéndums, avalados por un tribunal constitucional; 2) poder supervisor de la integridad burocrática, fundado en la necesidad de la especialización funcional y que vigila a la burocracia en materia de corrupción; 3) poder supervisor de la regulación como una forma de contener la actividad burocrática relacionada con la economía y la teoría del *dejar hacer, dejar pasar*, propia del libre mercado; 4) poder supervisor de la democracia, en-

<sup>48</sup> Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 124-128.

cargado de proteger los derechos de participación de los ciudadanos; 5) poder de justicia distributiva, encargado de proveer de elementos mínimos a quienes menos tienen para que pueden defender sus derechos; y 6) un tribunal constitucional encargado de proteger los derechos fundamentales.

Lo propuesto es una forma de evitar la mundialización del modelo presidencial estadounidense que ha permeado en gran parte de los sistemas constitucionales modernos y que, por cuestiones de contexto y características culturales de cada régimen, no han tenido el mismo éxito que en los Estados Unidos. En este sentido, la propuesta del autor resulta interesante como una forma innovadora de implementar las máximas que, como bien señala, son elementos fundamentales del constitucionalismo moderno: “democracia y su limitación”. Su planteamiento es de orden teórico, en el sentido de que busca encontrar una forma para englobar el cúmulo de funciones estatales que en la actualidad desempeña el sistema constitucional estadounidense, por lo que advierte la existencia de varios “poderes” que tienen verificativo en la realidad institucional de aquel país y se encuentran, por razones de autonomía y naturaleza de éstas, diversificados en distintos ámbitos. A partir de este ejercicio plantea la necesidad de modificar la forma en que, en primer lugar, es elegido el Gobierno, por considerarlo un mecanismo obsoleto, y en segundo, la forma en que se ejerce.

En términos del planteamiento esbozado en esta investigación, la propuesta del profesor Ackerman tiene gran trascendencia en lo relativo a la necesidad de encontrar nuevas formas de comprensión de la realidad política e institucional de los Estados, partiendo de la premisa de que no porque en su momento los creadores de la teoría de separación del poder concluyeran que su modelo significaba el mecanismo más idóneo para su implementación en cada uno de sus contextos, necesariamente implica que esta teoría no pueda evolucionar o cambiar. En este sentido, su planteamiento abre un umbral de posibilidades para, de cierta manera, “jugar” con los diseños institucionales, aportando elementos teóricos basados en realidades empíricas, para articular de mejor manera las realidades del poder, el ejercicio de éste, y lo más importante: los mecanismos adecuados para controlarlo.

Quizá no sea lo más conveniente crear nuevos órganos dentro del sistema constitucional, pues ello nos pone en el entredicho de saber si efectivamente se está superando lo obsoleto del sistema que deseamos modificar, o en realidad estamos fragmentando institucionalmente al Estado. Las funciones que nuestro autor plantea como “poderes” que funjan como contrapesos a su parlamentarismo acotado se encuentran inmersas en la realidad institucional de Estados Unidos, pero de una manera desordenada o deficientemente articulada. Cuando distingue como cinco poderes diferentes:

al Senado, Cámara, presidente, Corte y Junta de la Reserva Federal, en realidad está proponiendo una ampliación en la concepción de la división clásica tripartita, por lo que sólo bastaría determinar con mayor claridad los alcances y límites de las atribuciones de cada uno en relación con los fines del Estado y, más importante aún, las relaciones de coordinación que deben prevalecer en todo momento para evitar crisis institucionales como las relativas al *government shutdown*.<sup>49</sup>

Por lo anterior, considero que la proliferación en la creación de nuevos poderes (mejor comprendidos como órganos) del Estado implica un problema de fragmentación estatal, y diluye la posibilidad de tener un referente suficientemente fuerte y organizado en cada una de las áreas estratégicas que se requieren, a efecto de garantizar la gobernabilidad democrática: aspiración de los regímenes constitucionales contemporáneos. El hecho de que el poder deba limitar al poder, y que por esto sea necesario evitar una concentración del mismo, estableciendo controles interorgánicos e intraorgánicos, no implica la necesidad de crear nuevas ramificaciones, sino de ubicar elementos torales como formas de limitarlo y buscar su mejor instrumentalización, partiendo de la base de que es necesario ubicarlos en alguno de los poderes constituidos.

#### IV. LA DOCTRINA MEXICANA: LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS COMO UNA NUEVA FUNCIÓN ESTATAL

Una vez estudiados los distintos modelos teóricos propuestos por los autores descritos, es necesario analizar los OCA en la lógica de la teoría de separación del poder. Si bien, en la historia del pensamiento constitucional, político y administrativo, han existido distintas fases temporales para comprender las funciones estatales, conforme nos acercamos a la realidad contemporánea aparecen nuevas instituciones que, ya sea por la forma en que fueron creadas o la manera en que ejercen las funciones que llevan a cabo, no corresponden con la trilogía clásica en materia de separación del poder.

Con base en la teoría esbozada por Montesquieu en el siglo XVIII, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 planteó

---

<sup>49</sup> El cierre de gobierno se da en Estados Unidos por la no-aprobación del presupuesto, lo que paraliza cualquier actividad del Estado, generando una crisis institucional que únicamente puede superarse hasta en tanto el Congreso apruebe el presupuesto o se declare un estado de emergencia nacional. Los episodios más recientes se dieron por la reforma de salud del expresidente Obama o la “construcción del muro” en la frontera entre Estados Unidos y México, por parte del presidente Trump.

una de las máximas democráticas que fungieron como cláusula pétrea en gran parte de las Constituciones que adoptaron el modelo liberal; según lo establecido por el artículo 16: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.<sup>50</sup> Se adoptó entonces la formulación de que, para poder determinar la existencia de una Constitución, forzosamente debía incluir en su diseño institucional una diferenciación de las funciones del poder público, misma que debía estar conferida a distintos órganos.

Sin embargo, conforme fueron evolucionando las sociedades y generando mayores exigencias a los Gobiernos, resultó necesario ampliar la gama de funciones que tradicionalmente desempeñaba el Estado, de tal suerte que el principio básico del constitucionalismo contemporáneo se fue matizando, dadas las necesidades económicas, sociales y políticas de los ciudadanos, en las que demandan la inclusión de nuevas potestades que por sí solas no pueden comprenderse como dependientes de cualquiera de los tres poderes clásicos. A ello se refiere Emilio Rabasa Gamboa, cuando escribe: “las transformaciones estructurales y organizativas de las funciones del Estado actual han acrecentado la necesidad de crear organismos que ejerzan funciones del Estado, sin embargo, no forman parte de ninguno de estos Poderes”.<sup>51</sup>

Cuando Manuel García Pelayo plantea su estudio sobre “El Estado social y sus implicaciones”,<sup>52</sup> que varias son las razones por las cuales este modelo ya no responde a las exigencias del Estado social de nuestros días, lo hace buscando repensar, o quizá superar las nociones del Estado liberal, planteando la necesidad de encauzar nuevamente la dicotomía de lo social en el ámbito de la esfera de lo estatal.

De entre éstas, encontramos las racionalidades a las que respondía en su momento: la primera, relativa a una racionalidad axiológica basada en el valor fundamental de la libertad, es decir, la máxima de la división del poder consistía en garantizar un espacio para el libre ejercicio de ésta por parte de los ciudadanos. Mientras que la racionalidad organizativa se relacionaba con la necesidad de que cada función estuviera conferida a distintos órganos.

---

<sup>50</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano; disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5120/4492>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>51</sup> Rabasa, Emilio (coord.), *Nuestra Constitución*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, pp. 52-54.

<sup>52</sup> *Cfr.* García Pelayo, Manuel, “El Estado social y sus implicaciones”, *Obras completas*, Madrid, 2011.

En resumen —de acuerdo con García Pelayo—, la idea de que el cúmulo de facultades estatales pueda concebirse como una noción trinitaria de distribución del poder es un reduccionismo que ya no permite comprender el paradigma del nuevo Estado (social) sobre el cual teoriza, por lo que resulta necesario formular nuevas teorías de la separación del poder.<sup>53</sup> En este sentido, refiere que los rasgos distintivos de los órganos constitucionales son: inmediatez; esencialidad; dirección política; paridad de rango y autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria.<sup>54</sup>

Rafael Estrada Michel es otro autor al que preocupa la proliferación de los OCA. Su definición es, por demás, interesante, pues los considera como “aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional”.<sup>55</sup> En este sentido, tres son las características fundamentales que le atribuye a estos órganos: 1) intervienen en la distribución de las tareas del Estado; 2) limitan y equilibran el poder y reúnen la característica de autonomía y reconocimiento constitucional, y que, además, 3) no forman parte del organigrama tradicional de los tres poderes.

Su aportación fundamental radica en concebir a los órganos con estas características a partir de una noción funcional, es decir, necesaria para garantizar la organización y el funcionamiento constitucional. En este matiz, los órganos ya no sólo implican una desagregación de funciones estatales, sino que deben asumir un compromiso con lo estatal, con lo público y con lo constitucional, pues si la naturaleza de su actividad proviene de un mandato de la Constitución, entonces deben actuar en consecuencia con los fines del Estado, y en ningún momento anteponer los propios por encima de los de la colectividad.

Siguiendo esta línea, Garita Alonso sostiene que: “hoy en día, la división de poderes reclama una concepción que no puede quedar circunscrita a las nociones clásicas ni tradicionales”.<sup>56</sup> Más adelante estudiaremos por qué resulta fundamental que en la proliferación de órganos de esta naturaleza no se deje de lado su condición de órganos de Estado, pues obviarlos puede derivar en que al momento de llevar a cabo las funciones que les

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>54</sup> García Pelayo citado por Estrada Michel, Rafael (comp.), *op. cit.*, p. 159.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>56</sup> Garita Alonso, Miguel Ángel, *Nuevo concepto de la división de poderes*, México, UNAM, 2003, p. 6.

corresponden, desvíen sus intereses de las finalidades para las cuales fueron expresamente creados.

El profesor John M. Ackerman es otro autor que ha sabido dilucidar con gran sapiencia nuestro objeto de estudio. De acuerdo con su planteamiento en un análisis constitucional rígido, los órganos con estas características no tienen cabida en el ordenamiento jurídico mexicano, de conformidad con el artículo 49 constitucional que a la letra establece:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en *Legislativo, Ejecutivo y Judicial*.

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

En este sentido, advierte que no se deja ninguna puerta abierta para la inclusión de este tipo de órganos en nuestro sistema constitucional; sin embargo, considera importante tomar en cuenta los distintos análisis que al respecto se han desarrollado para lograr una regulación adecuada en el texto constitucional. Es crítico de la teoría del profesor García Pelayo, en el sentido de que su teoría sobre estos órganos es una especie de texto apologético para ubicar en un mismo rango al Tribunal Constitucional español en relación con los otros poderes existentes, por lo que considera que las cuatro características anteriormente descritas no alcanzan a considerar con éxito la compleja realidad de los OCA en México.

De acuerdo con él —y es aquí donde considero que su propuesta resulta de gran utilidad para comprender nuestro objeto de estudio—, el motivo por el cual la noción clásica y tripartita de la división del poder no se ajusta a la realidad del Estado contemporáneo, tiene que ver con la falencia que en esta comprensión existe: el Estado administrativo. Permeado considerablemente por los autores de la escuela clásica estadounidense expuestos con anterioridad, John Ackerman plantea la necesidad de encontrarle cabida al cúmulo de funcionarios, servidores, estructuras y procesos que se encuentran inmersos en la “burocracia”, misma a la que desde años anteriores Max Weber ya había detectado. En esta misma línea argumentativa, utiliza la noción de Ira Katznelson para definir a los “burócratas profesionales” como el segundo macroproceso de la modernidad.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Ackerman, John M., *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 3-21.

Precisamente es este gran aparato burocrático el que los legisladores mexicanos han dejado de lado, cuando han creado diez órganos de esta naturaleza en los últimos años (uno de ellos extinto: el INEE). No se trata sólo de una evolución de la teoría de separación de poderes, sino que, en el fondo, lo que se está creando son grandes burocracias, sin establecer los controles idóneos para ello. Existe, por lo tanto, una deficiencia en términos de diseño institucional, ya que aunado a la multiplicidad de ámbitos institucionales que hoy en día existen en México, no se vislumbran elementos de fiscalización suficientes en el desarrollo de sus funciones, ni se advierte la existencia de mecanismos que pugnen por la evaluación del mérito y la capacidad para formar parte de sus estructuras administrativas.

En este sentido se ha manifestado el doctor Raúl Contreras Bustamante, al decir:

lo que llama la atención es que los decretos no establecen las fuentes de financiamiento de tantas nuevas estructuras burocráticas —que serán entidades grandes—, ni tampoco la desaparición o reacomodo de las áreas que venían desarrollando las tareas dentro de las dependencias, lo que hace presumir que se incrementará el gasto público administrativo.<sup>58</sup>

Al respecto Max Weber, en una de sus obras cumbre *¿Qué es la burocracia?*, definió con su rigor metodológico característico lo que una estructura administrativa descontrolada puede generar en despropósito del poder del Estado. En su estudio no sólo describe puntualmente el funcionamiento de la burocracia, las ideologías que se generan al interior de ésta y la racionalidad inmersa en su trabajo diario, sino que además es capaz de precisar cómo el burócrata se convierte en un técnico que tiene conocimiento profundamente especializado, del cual depende la ejecución de cualquier política, lineamiento o instrucción directa de quien detenta la función ejecutiva.

Por otra parte, señala algunos ejemplos de comportamientos burocráticos en los que las instrucciones del monarca no eran debidamente acatadas, porque no concordaban con los intereses de la burocracia: 1) los decretos de Federico el Grande, acerca de la “abolición de la servidumbre”, fueron desviados de su trámite ejecutivo, en virtud de que el aparato oficial sencillamente los ignoró como ideas de un aficionado;<sup>59</sup> 2) el zar ruso, del antiguo

<sup>58</sup> Contreras Bustamante, Raúl, “Órganos autónomos” (Corolario), *Excelsior*, 23 de marzo de 2014.

<sup>59</sup> Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, México, Ediciones Coyoacán, 2001, p. 92.

régimen, raramente conseguía realizar de un modo permanente lo que no fuera del agrado de la burocracia, y comprometiera sus intereses de poder.<sup>60</sup>

Los anteriores casos son ejemplos de cómo la burocracia por sí misma representa un poder dentro del Estado, que por su dimensión y trascendencia se erige como un contrapeso dentro de cualquier función que se desarrolle en la órbita estatal. De esta manera, la creación de los órganos —objeto de estudio del presente trabajo— ha derivado asimismo en la creación y engrandecimiento de estructuras burocráticas, sin control alguno que las regule, por lo cual se corre el riesgo de que, por la altísima especialidad de la naturaleza de sus funciones, los ejemplos antes descritos, ocurridos en la Prusia del siglo XVIII y la Rusia de principios del siglo XX, se presenten en el México contemporáneo.

Con base en lo anterior, resulta necesario pensar formas de hacer frente al poder de la burocracia, entendido como un elemento definitorio del Estado moderno que debe ser diseñado conforme a la lógica y fines de éste, intentando evitar una excesiva concentración del poder que afecten la ejecución y el funcionamiento de las instituciones públicas. Si por definición los cuerpos burocráticos pueden anteponer sus intereses a los que le son inherentes a los primordiales, necesarios y fundamentales del Estado, es prioritario revisar cuál es el estado que guardan las burocracias de los órganos de reciente creación, cuya nota distintiva radica en la autonomía que poseen para el mejor ejercicio de sus funciones.

No debe confundirse, en este sentido, la autonomía técnica, presupuestal y administrativa para diseñar sus programas, organización interna, selección de personal, escalafón en la carrera administrativa y la definición de lineamientos vinculatorios, con el necesario control al que deben sujetarse como elementos integrantes de la estructura estatal. Su actividad se desarrolla en el ámbito público, se ejerce con dinero público y satisface necesidades públicas, por lo que si bien la autonomía que poseen es en relación con cualquier otra función estatal, no escapa del ámbito territorial, espacial, político y administrativo del Estado, por lo que su creación, diseño institucional y procesos de reforma deben incluir formas de control, tanto al interior de su estructura como en relación con otras instituciones de la estructura estatal. No en vano, Weber plantea como paliativo a los problemas de la burocratización la necesidad de establecer regulaciones estrictamente objetivas de cara a la especialización de las funciones administrativas; adviniendo con ello que esta alta especialidad es un riesgo cuando no se establecen los

---

<sup>60</sup> *Idem.* La fórmula jurídica medieval española era “Acátese, pero no se cumpla”, originada en el siglo XIV en las Cortes de Burgos y Briviesca de 1379 y 1387.

controles necesarios, pues la actividad administrativa recae en profesionales informados que, sin los mecanismos adecuados para el control de su actividad, buscan conservar en secreto sus conocimientos y propósitos.<sup>61</sup>

El burócrata no tendría por qué querer que se volviera pública información que pudiera perjudicarlo;<sup>62</sup> la cuestión es cómo lograr que la inminente concentración de la misma que le es innata al desarrollo de su actividad no escape al arbitrio de las instancias de control y fiscalización del propio Estado. Tampoco debe estar exento del examen de la ciudadanía, en materia de rendición de cuentas, todas estas premisas necesarias cuando se habla de democracia, por lo que se debe procurar que su actividad se desarrolle en un esquema de Estado abierto, de gobierno transparente y administración pública comunicativa; ya no en una lógica de estructura administrativa cerrada, donde impere el secreto, la opacidad y la simulación.

Una de las claves que plantea este célebre pensador alemán está en la capacidad de influencia que debe tener el monarca en el ejercicio de la actividad burocrática; para él la base está en la comunicación que exista entre éste y los cuerpos administrativos del Estado, misma que debe seguir las siguientes características: 1) debe darse con los jefes burocráticos; 2) ininterrumpida; 3) planificada, y 4) dirigida por el jefe de la burocracia. En la actualidad, y tomando en cuenta el diseño institucional del Estado mexicano, los anteriores elementos pueden amalgamarse y derivar en un aspecto esencial en relación con los órganos de reciente creación: las relaciones de coordinación; es decir, cómo, cuándo, en qué medida y con qué incentivos los titulares de las funciones estatales, tanto federales, más aún las locales, considerarían vinculatorios las decisiones, directrices y lineamientos que estos órganos pudieran dictarles en el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, estas relaciones evitarían, si son bien definidas, duplicidad en el ejercicio de la actividad pública, y una necesaria redefinición del por qué y para qué de estos órganos. En este sentido, no se trata de que el titular del Ejecutivo mantenga una relación de coordinación constante con las burocracias que integran los OCA, sino de diseñar canales de comunicación eficaces entre los órganos directivos de los mismos, los mandos medios y los operadores a quienes está encargado el funcionamiento de estas complejas instituciones.

En México, los OCA tienen un antes y un después a partir de 2013. Anterior a esta fecha únicamente existían en nuestro diseño institucional cuatro órganos con estas características: 1) Banco de México; 2) Instituto Federal Electoral; 3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 4) Ins-

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 95.

tituto Nacional de Geografía y Estadística. Hasta este momento, su creación obedecía a una suerte de afán democratizador por separar, de la órbita del Poder Ejecutivo, funciones que dada la trascendencia de su significado y lo delicado que resultaba la naturaleza de sus funciones, en materia de rendición de cuentas, derivaba en mayor estabilidad para la sociedad en su conjunto diseminarlos en otras estructuras de gobierno. En esta lógica, se optó por una práctica recurrente en la historia política y constitucional mexicana: plasmar su autonomía en la Constitución. No importaba la forma en que fuera redactado el precepto constitucional, ni si su ubicación en el texto era lógica en términos de obedecer al título, capítulo o apartado que regulara la materia de los mismos, mucho menos la técnica legislativa: lo importante es que estuvieran en la Constitución.

Lo anterior abrió distintos debates sobre su naturaleza, los límites de su autonomía y las formas de coordinación con los tradicionales poderes o funciones estatales. En este sentido, por ejemplo, José Luis Caballero Ochoa resalta su relación con los demás poderes cuando escribe: “el doble aspecto fundamental de estas entidades estriba, por una parte, en que son organismos del Estado, y por otra, su previsión en el texto constitucional como autónomos, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial”;<sup>63</sup> mientras que, al respecto, Jaime Cárdenas expone que los órganos de esta naturaleza deben contar con al menos las siguientes características: 1) autonomía orgánica e independencia funcional; 2) mecanismos de integración no provenientes del Poder Ejecutivo; 3) apoliticidad, porque se entienden como órganos técnicos y no políticos; 4) inmunidades, para que realicen sus funciones sin presiones indebidas; 5) responsabilidades frente a los ciudadanos y al Poder Legislativo; 6) transparencia, para que en su funcionamiento se eviten actos de corrupción; 7) intangibilidad, porque se consideran órganos permanentes y no coyunturales, y 8) funcionamiento interno apegado al Estado de derecho.<sup>64</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció al respecto, al resolver una controversia constitucional planteada por el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal en 2007, para determinar el carácter dinámico del principio de división de poderes.

#### ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

<sup>63</sup> Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Ius Revista Latina*, México, Universidad Latina.

<sup>64</sup> Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2012, pp. 251-252.

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

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

De la tesis anterior destacamos lo siguiente: en primer término, la Corte plantea que es necesario *evolucionar* de una teoría clásica de división de poderes a una más vanguardista y necesaria noción de funciones o competencias para asegurar el cumplimiento de sus actividades. Asimismo, acotan su autonomía no en relación con los otros tres poderes, si no en el sentido de que siguen formando parte del Estado mexicano, razón por la cual es necesario que su actuación sea encaminada en todo momento a los fines de éste.

Además, plantea que su existencia no altera ni destruye la teoría tradicional de división de poderes, situación que hasta cierto punto resulta

contradictoria con el primer argumento en el que plantea la necesidad de evolucionar en su concepción. Finalmente, establece como características fundamentales para considerar a un órgano como constitucional autónomo las siguientes: 1) deben estar establecidos directamente en la Constitución; 2) deben mantener con otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; 3) cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, y 4) deben atender a funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En este sentido, las características dadas por el profesor García Cárdenas y la Corte nos aportan elementos objetivos para considerar si ante la gama de órganos de esta naturaleza que hoy existen, en verdad fueron creados atendiendo a los lineamientos que fueron esbozados por nuestro máximo tribunal o si, por el contrario, su proliferación no corresponde ni con los fines del Estado ni justifica la necesidad de haber sido creados.

Por lo anterior, surgen distintos planteamientos con respecto a la justificación de su existencia y las implicaciones que generan dentro de los ámbitos de gobierno, política y administración. Por un lado, el reclamo social para desincorporar determinadas materias que, por su naturaleza y trascendencia, no deberían estar subsumidas dentro del ámbito competencial del Poder Ejecutivo, como los derechos humanos, la política monetaria, la planeación de las elecciones, la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información. Otras más corresponden a aspectos técnicos como la materia de telecomunicaciones, competencia económica y la medición de información estadística y geográfica. Finalmente, existen algunos que pareciera ejercen una duplicidad de funciones que otras entidades y dependencias también llevan a cabo, como la evaluación de la educación y de la política de desarrollo social.

La naturaleza jurídica, política y administrativa de estos órganos requiere una constante evaluación de la actividad que realizan, así como un parámetro de regulación que los ubique en una lógica de órgano del Estado, a pesar de que se encuentren ubicados fuera de la órbita clásica de la función tripartita del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En este sentido, resulta necesario precisar que, como toda institución, existen elementos organizacionales representados mediante aparatos burocráticos que traen consigo una responsabilidad de índole laboral, y que a partir de la continuidad propia del cargo que desempeñan pueden convertirse en fuertes contrapesos a los fines del órgano y, en ocasiones, anteponer sus intereses particulares por encima de los del Estado.

El aumento en la creación de OCA ha generado una fragmentación en la estructura del Estado mexicano, a partir de la dispersión de funciones y

tareas que anteriormente se encontraban en el ámbito del Poder Ejecutivo, y que actualmente se hallan en nuevos órganos cuyo marco jurídico, alcance político y reglas de operación, no han sido definidos con la claridad, transparencia y rigor necesarios.

El hecho de que los llamados OCA no se encuentren ubicados dentro de la óptica clásica de separación de poderes, genera un debate teórico conceptual con implicaciones en la realidad fáctica, en relación con cuáles son sus verdaderos límites y restricciones en materia de las atribuciones, funciones y tareas que tienen encomendadas, así como la determinación de los controles en una lógica de pesos y contrapesos para democratizar su actividad y someter la evaluación de su desempeño al escrutinio público.

En esta lógica, podemos advertir una fragmentación institucional consistente en la pluralidad de estructuras de poder que convergen fuera de la órbita de los ámbitos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado mexicano, por lo que los medios necesarios para llevar a cabo los fines que justifican su existencia deben ser evaluados, a efecto de determinar cómo integrar a los OCA en el nuevo paradigma en la concepción del Estado que las exigencias sociales demandan, y recuperar, de esta forma, la centralidad estatal entendida como un elemento indispensable para su propia conservación.

En este sentido, toma relevancia lo planteado por Immanuel Kant en relación con el concepto de salud del Estado, al que hace referencia en el contexto de su teoría de separación de poderes, y que magistralmente definió como el “estado de máxima concordancia entre la Constitución y los principios jurídicos, estado al que la razón nos obliga a aspirar a través de un imperativo categórico”.<sup>65</sup> Se trata entonces de buscar que en este nuevo arquetipo institucional del Estado mexicano no se vea mermada su “salud” en lo que respecta a la necesaria unidad para poder garantizar el orden constituido, la satisfacción de los intereses de la colectividad y el aseguramiento del cumplimiento de sus fines de cara a la constelación de autonomías que convergen en su ámbito espacial y territorial de validez.

Cabe destacar en esta misma línea a Jacob Burckhardt, quien, en un célebre ensayo publicado en 1860 denominado *La cultura del Renacimiento en Italia*,<sup>66</sup> plantea la necesidad de pensar al Estado como una obra de arte, es decir, como una creación constante y calculada, una obra concebida de modo fino, pulido y eficaz para cumplir fines y políticas con orden y capacidad administrativa. Por lo que cuando analizamos al Estado, debemos con-

<sup>65</sup> Kant, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989, p.189.

<sup>66</sup> Burckhardt, Jacob, *La cultura del Renacimiento en Italia*, trad. de Teresa Blanco *et al.*, Madrid, Akal, 2004, p. 46.

siderarlo un producto de la mentalidad humana que requiere ser continuamente adecuado y reformado para su actualización con las necesidades y exigencias sociales, pero también, para lograr su propia conservación frente a los retos que enfrenta en relación con nuevas formas de estructuras de poder, nuevas realidades en términos de órganos que nacen al interior de su estructura, y las complejidades que estas organizaciones generan de cara a la unidad y fortaleza que necesita para hacer valer en el ámbito de su propia conservación. Estos elementos deben convertirse en realidad a través de las propias instituciones del Estado, lo cual implica que para lograr ese propósito hay que cuidar que su eficacia quede debidamente asegurada a través de la técnica del diseño institucional.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### TIPOLOGÍAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

#### I. GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

A partir de 1992 comenzó un fenómeno político de descentralización estatal, relacionado con la dispersión de funciones que históricamente se encontraban circunscritas en la rama ejecutiva para constituir órganos administrativos, de alta especialidad técnica y con la cualidad distintiva de ser autónomos frente a las injerencias de la política o de la actividad estatal que las demás funciones por su naturaleza llevaron a cabo. Durante 1992 y 1993, fueron separados e institucionalizados tres órganos que realizan funciones de trascendencia mayúscula en la esfera estatal: un banco central, autónomo, encargado de regular la emisión y circulación de moneda, y de la fijación de las tasas de interés; el *ombudsman* que, como entidad autónoma, tiene a su cargo la investigación y el cuidado de las políticas en materia de protección de los derechos humanos; y un instituto autónomo encargado de organizar los procesos electorales.

Estas funciones y su autonomía constitucional fueron consecuencia de un proceso democratizador que poco a poco pugnaba por abrir la actividad del Estado al escrutinio ciudadano, y que fue estableciendo los cimientos para lo que en 2000 se traduciría en la transición democrática de México. En 2008, mediante la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Geografía y Estadística, fueron trasladados hacia otro órgano de esta naturaleza la investigación en materia de censos de población, datos estadísticos y geográficos, mismos que son la base cuantitativa para conocer las necesidades y destinatarios de los programas de gobierno.

Conforme fueron enfrentando retos y desafíos de cara a la consecución de su legitimidad, estos órganos lograron asentarse como efectivas instituciones del Estado, delimitando su margen de actuación en relación con entidades y dependencias, y sobre todo con la ciudadanía, quien veía con buenos ojos que actividades de naturaleza tan sensible, como la emisión del papel moneda, la organización de las elecciones, la protección de los derechos humanos y la investigación geográfica, estadística y censaria, estuvieran fuera de la órbita de la función ejecutiva, que históricamente las había utilizado para fines distintos a los naturales y necesarios de acuerdo a sus características.

Sin embargo, a partir de 2013, comenzó a desarrollarse un fenómeno coyuntural de cara a la composición, estructura y funcionamiento del Estado mexicano. Con el llamado Pacto por México (2013) —un intento de establecer una coalición de gobierno entre el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, para lograr la aprobación de reformas estructurales de difícil consenso— se crearon grandes sistemas nacionales: el de transparencia, el de evaluación de la educación, de telecomunicaciones, de competencia económica, de evaluación de la política del desarrollo social y la procuración de justicia. Todos estos, derivaron en la creación de un universo de autonomías institucionalizadas mediante cuatro nuevos OCA.

México cuenta, en su diseño institucional, con nueve órganos de esta naturaleza: 1) Banco de México;<sup>67</sup> 2) Instituto Nacional Electoral;<sup>68</sup> 3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;<sup>69</sup> 4) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;<sup>70</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —abrogado—;<sup>71</sup> 5) Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protec-

---

<sup>67</sup> La reforma constitucional que le otorgó autonomía plena fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 1993.

<sup>68</sup> Es considerado un órgano con autonomía constitucional desde 1994.

<sup>69</sup> El 28 de enero de 1992 fue adicionado un apartado B al artículo 102 constitucional, elevando la CNDH a rango constitucional como un órgano descentralizado. El 13 de septiembre de 1999 fue publicada la reforma constitucional que le dio autonomía de gestión y presupuestaria plena.

<sup>70</sup> Mediante la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geografía, en abril de 2008, se le reconoció autonomía constitucional.

<sup>71</sup> Creado mediante la reforma constitucional en materia de educación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero del 2013, como el encargado del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y abrogado en mayo de 2019.

ción de Datos;<sup>72</sup> 6) Instituto Federal de Telecomunicaciones;<sup>73</sup> 7) Comisión Federal de Competencia Económica;<sup>74</sup> 8) Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social;<sup>75</sup> 9) Fiscalía General de la República.<sup>76</sup>

Veamos, ahora, algunas notas características de cada uno de estos órganos, en lo relativo a sus antecedentes, fundamento constitucional, alcances de su autonomía, denominación, forma de selección y duración en el cargo de sus órganos de dirección y presidencia, así como las funciones que a grandes rasgos llevan a cabo.

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

*Proceso de autonomía:* la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se formaliza mediante la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999, al apartado B, del artículo 102 de la Constitución.

*Antecedentes:* la protección de los derechos humanos ha adquirido una importancia a nivel global por la necesidad de garantizar, mediante instrumentos institucionales, políticos y sociales, el goce de los derechos de los ciudadanos, particularmente de aquellos en situaciones de extrema vulnerabilidad. En este sentido, uno de los primeros antecedentes que se pueden encontrar en la historia de México en relación con esta protección es la Ley de Procuración de Pobres, promulgada por iniciativa de Ponciano Arriaga en San Luis Potosí en 1847, misma que a grandes rasgos buscaba proteger a este sector de la población, particularmente vulnerable en materia económica, contra los abuso y vejaciones de cualquier órgano del Estado. En palabras de Ricardo Sánchez Márquez, esta iniciativa “tenía el propósito de

---

<sup>72</sup> La reforma constitucional al artículo sexto, de la Constitución del 7 de febrero de 2014, derivó en que el Instituto Federal de Acceso a la Información, como órgano descentralizado no sectorizado de la administración pública federal, se transformara en un órgano constitucional autónomo.

<sup>73</sup> Su naturaleza jurídica, como órgano constitucional autónomo, deviene del paquete de reformas publicadas en el marco del llamado Pacto por México, el 11 de junio de 2013.

<sup>74</sup> Mediante la reforma al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del 2013, se transformó la Comisión Federal de Competencia en Comisión Federal de Competencia Económica, como un órgano constitucional autónomo.

<sup>75</sup> El 10 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adiciona el apartado C al artículo 26 de la Constitución y se crea el Coneval como órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

<sup>76</sup> Mediante decreto publicado el diez de febrero de 2014, se estableció en el artículo 102, apartado A, la organización del Ministerio Público en una Fiscalía General de la República, como un órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

proteger a los pobres que tenían la mala fortuna de cometer un delito, contra los abusos de policías, soldados, alcaldes, curas y jueces, en suma, contra actos de autoridades”.<sup>77</sup>

Por lo anterior, puede considerarse como el gran primer antecedente de la protección de los derechos humanos en nuestro país. Desde entonces y hasta la segunda mitad del siglo XX, es cuando podemos encontrar distintos antecedentes, tanto directos como indirectos del *ombudsman* nacional, comenzando por la Procuraduría Federal de Consumidor, creada en 1975; la Dirección Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León de 1979, pasando por la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México creada en 1985, y la Procuraduría Social del entonces Distrito Federal en 1989.

Por otra parte, como antecedentes directos de la CNDH, en 1989 encontramos la Dirección General de Derechos Humanos, como órgano perteneciente a la Secretaría de Gobernación, que, por medio de un decreto publicado en 1990, se convirtió en un órgano desconcentrado de la misma dependencia, denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional, bajo las naturalezas jurídicas de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creándose el llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Finalmente, es a través de la reforma constitucional de 13 de septiembre de 1999, que este organismo se constituyó como uno 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.<sup>78</sup>

*Fundamento constitucional:* artículo 102, apartado B de la Constitución.

*Alcance de su autonomía:* de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

*Objeto:* el objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Sánchez Márquez, Ricardo, *Ponciano Arriaga Leija*; disponible en <https://bit.ly/2HabRdl>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>78</sup> CNDH; disponible en <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>79</sup> Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de junio de 2017; disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47\\_260617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_260617.pdf), consultado el 1 de diciembre de 2020.

*Integración:* un presidente, una Secretaría Ejecutiva, visitadores generales, así como visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo.

La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, elegidos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. El presidente de la Comisión también lo será del Consejo y durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto una sola vez.

*Funciones:* recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; conocer e investigar presuntas violaciones a derechos humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal o de particulares o algún otro agente social con la tolerancia o anuencia de algún servidor público; formular “recomendaciones públicas no vinculatorias”, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, así como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, entre otras.

## 2. *Instituto Nacional Electoral*

*Proceso de autonomía:* para la conducción de la función electoral del Estado mexicano, en 1996 el constituyente permanente dio nacimiento, tras varias modificaciones, al Instituto Federal Electoral como organismo autónomo rector del proceso electoral con jurisdicción nacional. A partir de la reforma constitucional de 2014, en materia político-electoral, el Instituto Federal Electoral se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE) para homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, y así fortalecer la democracia electoral.

*Antecedentes:* en 1990, como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a la organización de las elecciones.

En 1996, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 41 constitucional en la cual se reforzó la autonomía e independencia del IFE, estableciéndose en la Constitución que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autó-

nomo, denominado Instituto Federal Electoral, con personalidad jurídica y patrimonio propios”.

En el 2007 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, otorgando 53 nuevas atribuciones al IFE. Y es hasta el 10 de febrero de 2014 que la reforma político-electoral rediseñó el régimen electoral mexicano para transformarlo en una autoridad de carácter nacional: el ahora Instituto Nacional Electoral, con autonomía de carácter nacional, cuya finalidad es homologar los procesos electorales federales y locales para garantizar la democracia de nuestro país.<sup>80</sup>

*Fundamento constitucional:* artículo 41, fracción V, de la Constitución.

*Objeto:* fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. El INE es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, así como organizar en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas las elecciones locales. De esta forma se busca que sea más fácil para la ciudadanía participar, ejercer su derecho al sufragio y una justicia electoral más efectiva, así como mejorar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

*Alcance de su autonomía:* personalidad jurídica y patrimonio propios.

*Integración:* el Consejo General es el órgano superior del Instituto, integrado por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Así, los órganos centrales del INE son: Consejo General; Presidencia del Consejo General; Junta General Ejecutiva; Secretaría Ejecutiva, y el Órgano Interno de Control.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

<sup>80</sup> Instituto Nacional Electoral; disponible el <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menutem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución.
- b) El Comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.
- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, a fin de que, una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes.
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación.
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación.

*Funciones:* para los procesos electorales y locales: capacitación electoral; geografía electoral, integración del padrón y lista de electores, ubicación de las casillas, emitir reglas, lineamientos, criterios y formatos en la materia. Con relación a los procesos electorales federales, el registro de partidos políticos nacionales, la preparación de la jornada electoral, producción de

materiales electorales, cómputo de la elección, y declaración de validez y otorgamiento de constancias, educación cívica entre otras.

### 3. *Banco de México*

*Proceso de autonomía:* frente a la erosión del poder adquisitivo y la pérdida del bienestar social, se profundizó la necesidad de separar la función de crear dinero de otras tareas del Estado y, con ello, dotarlo de autonomía y asignarle el objetivo de abatir la inflación. Con la reforma al artículo 28 constitucional en 1993, el Banco de México (Banxico) adquirió plena autonomía, transformándose en un organismo constitucional autónomo.

*Antecedentes:* 1) El Banco de México fue creado en 1925 como una sociedad anónima, denominada Banco de México, S. A. Se creó el banco central mediante ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1925. Se permitió la participación privada, pero manteniendo el Gobierno federal la propiedad de la mayoría del capital social. 2) En virtud de que para 1982 prácticamente todo el capital estaba en poder del Gobierno federal, el 26 de noviembre de 1982 se convirtió en un organismo descentralizado (es decir, en una entidad paraestatal), conservando el mismo nombre. 3) El 23 de diciembre de 1993 se publicó la Ley del Banco de México (que actualmente se encuentra en vigor) la cual abrogó la Ley Orgánica del Banco de México de 1984. Este ordenamiento dispuso que el banco central fuese una persona de derecho público con carácter autónomo (es decir un órgano autónomo). A partir de esa fecha, Banxico goza de autonomía constitucional.

*Fundamento constitucional:* párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional.

*Alcances de su autonomía:* en sus funciones y en su administración.

*Objeto:* su objeto prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

*Integración:* la administración y ejercicio de funciones del Banco de México estará a cargo de una Junta de Gobierno y de un gobernador. La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros. Uno de ellos, será el gobernador, quien presidirá la Junta de Gobierno, y los otros cuatro se denominarán subgobernadores. El cargo de gobernador durará en su encargo seis años y el de subgobernador ocho años. El periodo de gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo que corresponda al presidente de la República. Los periodos de los subgoberna-

dores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo federal.

*Funciones:* el banco central —de acuerdo con el artículo 2 de la Ley del Banco de México— tiene como principal función proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad, este órgano autónomo tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, proveer el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Desempeño de funciones: regular la emisión y circulación de moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería al Gobierno federal y fungir como asesor en materia económica y particularmente financiera, así como participar en el FMI y otros organismos de cooperación financiera internacional.

Las actividades estratégicas que le corresponden llevar a cabo al banco central son la acuñación de moneda y la emisión de billetes (aunque, en realidad, la acuñación de moneda le corresponde a la SHCP a través de la Casa de Moneda de México, que es un organismo descentralizado, pero bajo la supervisión y orden del Banco). El Banco de México tiene la exclusividad de poner la moneda en circulación.

#### 4. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*

*Proceso de autonomía:* nace mediante decreto presidencial en 1983 como Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que integró en su estructura a la Dirección General de Estadística que operaba desde 1882, cuando pertenecía a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; la Dirección General de Geografía, creada en 1968, que pertenecía a la Secretaría de la Presidencia; la Dirección General de Política Informática y la Dirección General de Integración y Análisis de la Información.<sup>81</sup> El 16 de abril del 2008, con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), el INEGI cambió su personalidad jurídica adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su denominación actual es Instituto Nacional de Estadística y

<sup>81</sup> Acerca del INEGI; disponible en [http://www.beta.inegi.org.mx/inegi/quienes\\_somos.html](http://www.beta.inegi.org.mx/inegi/quienes_somos.html), consultado el 1 de diciembre de 2020.

Geografía conservando las mismas siglas (INEGI). Desde entonces se convirtió en órgano constitucional autónomo.<sup>82</sup>

*Fundamento constitucional:* apartado B del artículo 26 constitucional.

*Alcances de su autonomía:* técnica, de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

*Objeto:* 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.

*Funciones:* normar y coordinar el desarrollo del SNIEG, así como las actividades estadísticas y geográficas; producir información estadística y geográfica; prestar el servicio público de información; promover el conocimiento y uso de información, y conservar la misma.

*Integración:* Junta de Gobierno, que es su órgano máximo de dirección, la cual se integra por el presidente del Instituto y cuatro vicepresidentes, los cuales son designados por el presidente de la República con la aprobación del Senado.

##### 5. Instituto Federal de Telecomunicaciones

*Proceso de autonomía:* el 11 de junio de 2013 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de los Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; éste da origen al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en México, además de ejercer de forma exclusiva las facultades en materia de competencia económica en dichos sectores, conforme a lo establecido en la Constitución.

*Antecedentes:* en 1996, bajo el mandato del presidente Ernesto Zedillo, fue creada la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) como organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte,

---

<sup>82</sup> *Idem.*

hasta que en el 2013 se transformó en un organismo constitucional autónomo y se convirtió en Instituto Federal de Telecomunicaciones.<sup>83</sup>

Cabe destacar el impacto que ha tenido en materia administrativa y jurisdiccional, pues el artículo 12o. transitorio del decreto del 11 de junio de 2013 por el que se elevó a rango constitucional, prescribe que el Consejo de la Judicatura Federal debe de establecer Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

*Fundamento constitucional:* artículo 28 constitucional.

*Alcances de su autonomía:* personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia en sus decisiones y funcionamiento.

*Objeto:* regular y promover la competencia, y el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

*Funciones:* regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Además, corresponde al Instituto el otorgamiento, revocamiento y autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Asimismo, el IFT es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

*Integración:* el pleno del IFT está integrado por siete comisionados, incluyendo al presidente, quien es nombrado por la Cámara de Senadores con el voto de las dos terceras partes. Los comisionados serán designados de forma escalonada a propuesta del Ejecutivo con la ratificación del Senado y durarán en su encargo cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

## 6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

*Proceso de autonomía:* en el 2004, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Co-

<sup>83</sup> IFT; disponible en <http://www.ift.org.mx/conocenos/acerca-del-instituto/historia>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

neval) como instancia, con autonomía técnica, para medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. En febrero de 2014 se publicó el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral. En dicho decreto se agregó el apartado C al artículo 26 constitucional para dotar al Coneval de autonomía constitucional con personalidad jurídica y patrimonio propios. Actualmente, el Coneval sigue siendo un órgano descentralizado de la administración pública federal con autonomía técnica y de gestión, pues está pendiente de culminar el proceso legislativo que le brinde autonomía presupuestal y sectorial.<sup>84</sup>

*Fundamento constitucional:* apartado C del artículo 26 constitucional.

*Alcances de su autonomía:* personalidad jurídica y patrimonio propio.

*Objeto:* medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

*Funciones:* normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

*Integración:* el órgano de gobierno es el Comité Directivo y la Comisión Ejecutiva es el órgano técnico auxiliar. El Comité Directivo está integrado por el secretario de Desarrollo Social, seis académicos elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y el secretario ejecutivo designado por el presidente de la República. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad. El presidente durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto una sola vez.

### 7. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

*Proceso de autonomía:* el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial en el 2002 como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, y posteriormente, de mayo de 2012 a febrero del 2013, como descentralizado no sectorizado.<sup>85</sup> El 26 de febrero de 2013 mediante decreto publicado en el

<sup>84</sup> Coneval, ¿Quiénes somos?; disponible en <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>85</sup> Los organismos descentralizados no sectorizados no tienen intermediarios, y sólo pueden ser organismos descentralizados “en proceso de desincorporación”, que dejan de perte-

*Diario Oficial de la Federación* el INEE se convirtió en un organismo público autónomo.<sup>86</sup>

*Fundamento constitucional:* fracción IX del artículo 3o. constitucional.

*Alcances de su autonomía:* personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria, técnica y de gestión.

*Objeto:* evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

*Funciones:* diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas a nivel federal y local para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan; generar y difundir información tendiente a mejorar la calidad de la educación.

*Integración:* el Instituto está integrado por una Junta de Gobierno; la presidencia, unidades administrativas; órganos colegiados y contraloría interna. La Junta de Gobierno, que constituye el órgano superior de dirección del Instituto, está compuesta por cinco integrantes denominados consejeros. El Ejecutivo someterá una terna a consideración del Senado y serán designados por el voto de las dos terceras partes. Los integrantes no podrán durar en su cargo más de catorce años, y de manera colegiada nombrarán a quien presida la Junta de Gobierno.

### 8. *Comisión Federal de Competencia Económica*

*Proceso de autonomización:* la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) adquiere autonomía constitucional en junio de 2013, mediante decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de telecomunicaciones y competencia económica, dentro del marco de los acuerdos y compromisos del Pacto por México.<sup>87</sup>

*Fundamento constitucional:* artículo 28 constitucional.

*Alcances de su autonomía:* órgano autónomo con personalidad jurídica, patrimonio propio, con independencia de decisión y funcionamiento, y autonomía presupuestal.

---

necer a la administración pública paraestatal por disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

<sup>86</sup> Disponible en <https://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>87</sup> Cofece; disponible en <https://www.cofece.mx/conocenos/>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

*Objeto:* garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

*Funciones:* la Comisión tiene facultad para ordenar medidas que eliminen las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos; practicar visitas de verificación; ejercer su presupuesto de forma autónoma, entre otras.

*Integración:* el pleno es el órgano de gobierno de la Comisión integrado por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente. Cada uno de ellos surge de un proceso de selección en el que un Comité Evaluador—conformado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía— examina y califica las capacidades técnicas de los aspirantes a comisionados. A partir de sus resultados, son seleccionados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, y duran en su encargo cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

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

*Proceso de autonomización:* el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), antes conocido como Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), es un organismo constitucional autónomo a partir del 7 febrero de 2014; lo anterior, con base en el decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de transparencia, con el objeto de reforzar los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

*Antecedentes:* mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de junio de 2002, fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como organismo descentralizado de la administración pública federal gubernamental, con autonomía

operativa, presupuestaria y de decisión. Posteriormente, en 2007 se reformó nuevamente el artículo sexto constitucional para efecto de que los estados y municipios garantizaran el acceso a la información y no sólo a nivel federal, y es hasta el 2014 que se amplían los sujetos obligados, se sientan las bases del Sistema Nacional de Transparencia y se brinda autonomía constitucional a los órganos garantes federales y locales. El 4 de mayo de 2015 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública orientada a homologar el ejercicio del derecho al acceso a la información en todo el país.

*Fundamento constitucional:* fracción VIII del artículo 6 constitucional.

*Alcances de su autonomía:* personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre su presupuesto y determinar su organización interna.

*Objeto:* garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.<sup>88</sup>

*Funciones:* garantizar que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicatos; o cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad entregue la información pública que es solicitada; así como garantizar el uso adecuado de los datos personales, el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información.

*Integración:* el pleno es el órgano máximo de dirección del INAI y se integra por siete comisionados designados por el Senado quienes durarán en su encargo siete años. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual.

---

<sup>88</sup> INAI, *¿Qué es el INAI?*; disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

### 10. *Fiscalía General de la República*

*Proceso de autonomización:* con la reforma político electoral de 2014 se previó en el texto constitucional la transformación de la Procuraduría General de la República —mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014— en Fiscalía General de la República (FGR) como órgano constitucional autónomo. La reforma constitucional al artículo 102 contempla que el Ministerio Público se organice en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

*Fundamento constitucional:* artículo 102 constitucional.

*Alcances de su autonomía:* personalidad jurídica y patrimonio propios.

*Objeto:* la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.

*Funciones:* ley reglamentaria pendiente.

*Integración:* 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 durará en su encargo nueve años.

## II. TIPOLOGÍAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Una vez realizado el anterior análisis, es necesario elaborar una herramienta metodológica que precise, resalte y facilite la comprensión de la multiplicidad de diseños institucionales que convergen en la realidad funcional de los OCA. Si comprendemos al diseño institucional como una técnica que, bien

estructurada, puede articular con el mayor rigor técnico y en el mejor alcance político y administrativo a los centros de poder que convergen en la realidad estatal, entonces esta categoría conceptual es fundamental para lograr que, en el universo de autonomías que han sido constituidas, no se dejen de lado el origen, los fundamentos de validez y el cumplimiento de los fines para los que en primer lugar se crearon los órganos autónomos.

En palabras de Philip Petit,<sup>89</sup> en el diseño institucional pueden proponerse el control de los agentes corporativos —los poderosos y peligrosos— y de aquellos que son depositarios de la confianza social: en esta categoría de análisis se encuentran aquellos que asumen determinados deberes públicos, como en el caso de nuestro objeto de estudio, en los que se traducen en instituciones que ejercen a través de atribuciones constitucionales, funciones de naturaleza pública.

En la línea argumentativa de Robert E. Goodin, tres<sup>90</sup> son los aspectos fundamentales a tomar en cuenta en el diseño institucional de corporaciones públicas: 1) la conducta de los individuos en el desarrollo de sus funciones oficiales como miembros de cuerpos burocráticos; 2) las oportunidades e incentivos asociados a determinadas situaciones sociales que impacten en el buen desarrollo de sus funciones; y 3) criterios de evaluación, mismos que deben contar con un mínimo de consenso para determinar qué pautas conductuales resultan más deseables, y por ende es más atractivo promoverlos a partir de las oportunidades e incentivos idóneos, a fin de que deriven en patrones de comportamiento exigibles para sus integrantes.

Resulta fundamental, en este sentido, revisar puntualmente lo relativo a los diseños institucionales de cada órgano, en lo que respecta a las atribuciones que les son conferidas, la forma en que se plantean regulaciones a su conducta pública y los incentivos que existen para permear en el buen cumplimiento de sus atribuciones. Lo anterior, toda vez que es a partir de estas premisas en donde se puede evaluar la funcionalidad de su autonomía, la eficiencia en cumplimiento de sus actividades y la eficacia de los controles a los que están sujetos, en relación con el desempeño de sus atribuciones.

Con base en lo anterior, se proponen seis tipologías: un cuadro comparativo, en el que se expone la integración, organización administrativa y funcionamiento de los nueve OCA, objetos de análisis, en el que se incluyen como categorías conceptuales las siguientes: tipo de autonomía prevista en la Constitución; integración; órgano superior de dirección; denominación

<sup>89</sup> Pettit, Philip, “El diseño institucional y la elección racional”, en Goodin, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, 2013, p. 79.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 77.

de quien lo preside; forma de elección; duración en el cargo; reelección de su directiva, en su caso; la existencia de algún tipo de consejo consultivo, y finalmente si contempla o no en su legislación interna un sistema civil de carrera, como fundamento de la carrera profesional para desarrollar la labor administrativa que le es atribuida.

Por su parte, la segunda tipología consiste en un mapa conceptual en el que se busca encuadrar las particularidades de cada órgano en categorías conceptuales relativas a la naturaleza de las funciones que llevan a cabo; si la integración de su órgano superior de dirección es colegiada o unipersonal; si la forma de designación de este órgano es facultad exclusiva del Ejecutivo, de la Cámara de Diputados, del Senado, o si se trata de un proceso bicameral o interorgánico en el que converjan el Ejecutivo con alguna de las cámaras; si la duración en el cargo es de cuatro, cinco, seis, siete o nueve años; si existe o no reelección, y si ésta es sucesiva e indefinida o restringida a una sola vez; para concluir con su legitimación procesal en materia de juicios constitucionales; en particular, lo relativo a la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

La tercera es una tipología de tipo más estructurada y funcional en la cual se busca categorizar a los OCA desde una conceptualización más acorde con las funciones de gobierno que aquéllas realizan. En este sentido, proponemos cuatro categorías de análisis para englobarlos: 1) órganos de dirección estratégica, 2) órganos con dirección regulatoria, 3) órganos de dirección evaluatoria y 4) órganos de protección de derechos, gestión de datos e información. Por otra parte, la cuarta tipología proyecta las relaciones de coordinación y de control que existen entre estos órganos y las demás funciones del poder público. La quinta tiene que ver con las relaciones entre los OCA, es decir, los diálogos institucionales que se desarrollan entre ellos mismos. Finalmente, la sexta, relativa a la manera en que calificamos la autonomía de estos órganos a partir de una noción que determina sus grados de autonomía, como 1) autonomía plena; 2) autonomía con reservas y 3) autonomía inacabada.

### *1. Tipología comparativa de los órganos constitucionales autónomos*

En la página siguiente, se propone una tabla comparativa en donde se expone la integración, organización administrativa y funcionamiento de los nueve OCA.

Tabla 1. Tipología comparativa de los órganos constitucionales autónomos\*

OCA	Tipo de autonomía prevista en la CPEUM	Integración	Órgano superior de dirección	Denominación de quien lo preside	Forma de elección de su presidente o directiva	Duración en el cargo de su presidente o directiva	Reelección de su presidente o directiva	Existe algún tipo de Consejo Consultivo	Servicio civil de carrera
CNDH	Gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.	Un presidente, una secretaria ejecutiva, visitantes generales, visitantes ad-juntos y personal profesional técnico y administrativo.	Presidencia	Presidente	2/3 partes de los miembros del Senado.	Cinco años	Una sola vez.	Consejo Consultivo, integrado por 10 consejeros elegidos por el voto de las 2/3 del Senado.	Si
INE	Personalidad jurídica y patrimonio propios.	Consejo General, ** Presidencia del Consejo General, Junta General Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva y OIT.	Consejo General	Presidente	2/3 partes de la Cámara de Diputados.	Nueve años	No	No se establece	Si
BM	En sus funciones y administración.	Junta de Gobierno no integrada por 5 miembros: un gobernador y 4 subgobernadores.	Junta de Gobierno	Gobernador	Designación del presidente de la República con aprobación del Senado.	Seis años y ocho años los subgobernadores.	Más de una vez.***	No se establece	No

INEGI	Técnica, de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.	Junta de Gobierno integrada por 5 miembros: un presidente y cuatro vicepresidentes.	Presidencia	Presidente	Designación del presidente de la República con aprobación del Senado. <i>El presidente de la República nombra al presidente del Instituto.</i>	Seis años, y ocho años los vicepresidentes.	Hasta por dos ocasiones.	No se establece.	Sí
IFT	Personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia en sus decisiones y funcionamiento.	Un pleno integrado por siete comisionados, incluido su presidente.	Pleno	Presidente	Designados, de forma escalonada, a propuesta del Ejecutivo con la ratificación del Senado.	Cuatro años.	Una sola ocasión.	No se establece.	Sí
Coneval	Personalidad jurídica y patrimonio propio.	Un presidente, seis consejeros académicos y dos integrantes de la Secretaría de Hacienda.	Comité Directivo como órgano de gobierno, Comisión Ejecutiva como órgano técnico.	Secretario de Desarrollo Social, Secretario Ejecutivo.	Los consejeros académicos serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. <i>El nombramiento puede ser objetado por el presidente de la República en 10 días.</i>	Cinco años.	Una sola vez.	No se establece.	No****

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

INEE	Personalidad jurídica y patrio- monio propio, autonomía presupuestaria, técnica y de gestión.	Junta de Gobierno; la presidencia, unidades administrativas, órganos colegiados y contraloría interna.	Junta de Gobierno compuesta por cinco integrantes denominados consejeros.	Presidente	El Ejecutivo someterá una terna a consideración del Senado, y serán designados por el voto de las dos terceras partes. La Junta de Gobierno, de manera colegiada, nombrará a quien la presida.	Siete años.	Una sola ocasión.	No se establece.	No
Cofece	Personalidad jurídica y patrio- monio propio, con independencia en sus decisiones y funcionamiento.	Órgano de gobierno integrado por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente.	El pleno	Presidente	Seleccionados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.*****	Cuatro años.	Una sola ocasión.	No se establece.	No
INAI	Personalidad jurídica, patrio- monio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre su presupuesto y determinar su	Siete comisionados.	El pleno	Presidente	Designados por las 2/3 partes del Senado. <i>El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados.</i>	Tres años el presidente, y los demás comisionados siete años.	Un periodo igual.	Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos	No

	FGR	organi- zación interna.	I. Fiscal general; II. Coordinación General; III. Fis- calía Especializada en Materia de De- rechos Humanos; IV. Fiscalía Espe- cializada en Deli- tos Electorales; V. Fiscalía Especiali- zada en Combate a la Corrupción; VI. Fiscalía Es- pecializada de Asuntos Internos; VII. Coordinación de Investigación y Persecución Penal; VIII. Coordina- ción de Métodos de Investigación; IX. Coordinación	Fiscalía General de la Repúbli- ca.	Fiscal ge- neral de la República.	El Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aproba- da por las dos terceras partes de los miem- bros presentes, la cual enviará al Ejecutivo federal, quien formulará una terna, y con base en ella el Senado desig- nará, con el voto de las dos	Nueve años.	No	No	terceras partes de los miem- bros pre- sentes de la Cámara de Senadores.	No
--	-----	-------------------------------	---	--	---	--	----------------	----	----	--	----



Del anterior análisis descriptivo, podemos concluir que existe una heterogeneidad que se manifiesta en el diseño, articulación y funcionamiento de los OCA. Es difícil determinar si dicha multiplicidad de formas de organización política y administrativa se debe a una causalidad derivada de los distintos momentos históricos en que fueron creados o si, en su defecto, se trata de una preterintencionalidad, con el propósito de evitar que en el ejercicio de sus funciones exista una verdadera autonomía en relación con las demás funciones del Estado.

Encontramos, en este sentido, que no hay homogeneidad en la denominación de sus órganos de dirección, pues en algunos casos se les conoce como comisionados (Cofece, INAI IFT), en otros como consejeros (Coneval, INE, INEE), pasando por gobernador (Banxico), vicepresidentes en el caso del INEGI, hasta llegar a un fiscal. Tampoco existe uniformidad en relación con el número de personas que integran su directiva: en algunos casos se trata de órganos unipersonales como la CNDH y la Fiscalía; en otros, colegiados, integrados por cinco (Banxico, INEE, INEGI) siete (Coneval, Cofece, IFT e INAI) y hasta once miembros (INE). Por otra parte, tampoco existe coincidencia en el peso específico que cada uno de ellos posee, en lo que respecta a la toma de sus decisiones; pues en algunos, quien lo encabeza, además de ser cara visible del órgano, también es el que mayor injerencia tiene en la toma de decisiones (Banxico, CNDH, INEGI, INE).

Por otra parte, los tiempos de duración de su directiva tampoco son uniformes, pues en algunos casos duran en su encargo cuatro años (Cofece, IFT), en otros cinco (Coneval, CNDH), pasando por seis (Banxico, INEGI), siete (INAI, INEE) y hasta llegar a nueve (INE, FGR), lo que si bien da luces sobre la necesidad de que su renovación no sea en un mismo momento, a efecto de evitar una desestabilización en la actividad administrativa que llevan a cabo, bien podría solucionarse mediante la renovación periódica de sus órganos de dirección, pero con elementos mínimos, comunes a todos.

En lo que respecta a la forma de selección de sus miembros, es donde más heterogeneidad se advierte. Considerando que este es el mecanismo de mayor control al que se encuentran sujetos, resulta prudente encontrar alguna forma que garantice dos elementos: 1) la autonomía frente a las injerencias políticas y partidistas de sus miembros y 2) que en el ejercicio de su encargo busquen la consecución de los fines del Estado. Aquí encontramos que mientras a los titulares del Banco de México, de la Cofece, del INEGI y del IFT, la designación es potestad del Ejecutivo con aprobación del Senado; en otros, como el INEE, INAI y la Fiscalía, recae en el Senado a propuesta del Ejecutivo. Asimismo, existen casos en donde no existe algún

contrapeso a la designación unilateral de la Cámara de Diputados (INE), de Senadores (CNDH) y Ejecutivo (Coneval).

Finalmente, en este apartado, se establece la posibilidad de que el presidente ejerza su facultad constitucional de “veto” para objetar o impugnar la decisión del órgano que elige o ratifica, misma que concurre en los casos del Coneval y el INAI, en los que, como medio de control hacia las cámaras de diputados o senadores, el presidente puede objetar los nombramientos. En lo que concierne a la selección de su dirigencia, llama la atención el caso del INEGI, en el que es el propio presidente de la República quien designa a su respectivo presidente y vicepresidentes.

## 2. *Tipología de su diseño institucional*

— Integración del órgano superior de dirección:

- Colegiada: Cofece, Coneval, IFT, INAI, INE, INEE.
- Unipersonal: Banxico, CNDH, INEGI, FGR.

— Número de integrantes:

- Uno: CNDH, FGR.
- Cinco: Banxico, INEE, INEGI.
- Siete: Coneval, Cofece, IFT, INAI.
- Once integrantes: INE.

— Forma de designación de su órgano de dirección:

- Ejecutivo con aprobación del Senado: Banxico, Cofece, INEGI, IFT.
- Senado a propuesta del Ejecutivo: INEE, INAI, FGR.
- Sólo Senado: CNDH.
- Sólo diputados: INE.
- Sólo Ejecutivo: Coneval.

— Duración en el cargo:

- Cuatro años: Cofece, IFT.
- Cinco años: Coneval, CNDH.

- Seis años: Banxico, INEGI.
- Siete años: INAI, INEE.
- Nueve años: INE, FGR.

— Reelección de quien lo dirige:

- Una sola vez: CNDH, Cofece, Coneval, INAI, INEE, IFT.
- Dos veces: INEGI.
- Indefinida: Banxico.
- No se establece: INE, FGR.

— Legitimación procesal para juicios constitucionales:

- Acción de inconstitucionalidad: CNDH, INAI, FGR.
- Controversia constitucional: CNDH, Cofece, Coneval, INAI, INE, IFT, Banxico, INEGI, FGR.

— Tiene servicio civil de carrera:

- Sí: CNDH, IFT, INE, INEGI.
- No: Banxico, Cofece, Coneval, INAI, INEE, FGR.

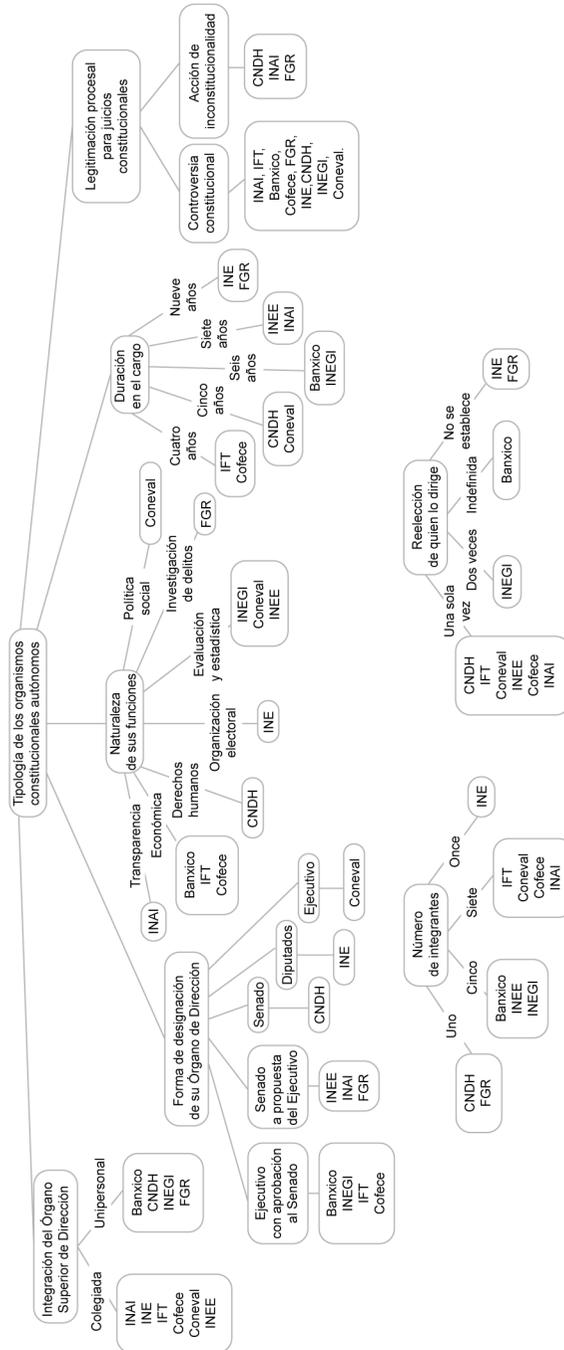
En la siguiente página, puede observarse un mapa conceptual acerca del diseño institucional de los OCA.

### 3. *Tipología funcional y de acción de gobierno*

Otra propuesta de tipología que atiende más a una construcción elaborada sobre la naturaleza de las funciones que realizan y la forma en cómo éstas se traducen en actividades de gobierno, política y administración, sería la siguiente:

- a) Órganos de dirección estratégica: englobamos en esta categoría aquéllos creados para cumplir cometidos institucionales, entendidos como la acción material del Estado. En éstos encontramos al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral.

Mapa conceptual. Tipología de diseño institucional de los órganos constitucionales autónomos\*



\* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

- b) Órganos de dirección regulatoria: aquéllos cuya actividad consiste en regular áreas estratégicas de la economía, el mercado y la sociedad. Aquí podemos encontrar al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica.
- c) Órganos de dirección y evaluación: son los órganos cuya principal actividad versa sobre el desempeño de las políticas del Gobierno en materia de desarrollo social y educación. En este apartado entran el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
- d) Órganos de protección de derechos, gestión de datos e información: consisten en aquéllos responsables de realizar una función garante de los derechos de acceso a la información, de protección de datos y la producción de datos estadísticos necesarios para el diseño, evaluación y conducción de las políticas del Estado. Aquí englobamos al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

#### 4. *Tipología de la relación de los órganos constitucionales autónomos con otros poderes*

Corresponde ahora realizar un ejercicio que permita conocer los alcances de la autonomía de estos órganos, a la luz de las relaciones que guardan con las demás funciones del Estado y entre ellos mismos. Encontramos, en este sentido, que todos tienen una relación en lo relativo al proceso de selección de sus integrantes con la función ejecutiva y la legislativa; en materia de asignación presupuestal, y de rendición de cuentas; sin embargo, en algunos casos esta relación es mucho más vinculante en el sentido de que el presidente pueda vetar los nombramientos ratificados por alguna de las cámaras que integran al Legislativo, como los casos del INEGI, INAI y Coneval.

En general, no existe relación con el Poder Judicial, más que en lo que respecta a la legitimación constitucional para promover acciones de inconstitucionalidad (CNDH, INAI y FGR) y controversias constitucionales —todos los demás—.

A continuación se presenta una tabla en torno a las relaciones de coordinación y de control que existen entre estos órganos y las demás funciones del poder público.

Tabla 2. Tipología de la relación de los órganos constitucionales autónomos con otros poderes.\*

OCA	<i>Relación con el Poder Ejecutivo</i>	<i>Relación con el Poder Legislativo</i>	<i>Relación con el Poder Judicial</i>
CNDH	<p>Dentro de las atribuciones de la CNDH previstas en el artículo 6 de su ley, se encuentra investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, a petición del Ejecutivo federal, o de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, podrá proponer al Ejecutivo federal la suscripción de tratados internacionales en materia de derechos humanos.</p>	<p><i>En la designación de los miembros (consejeros) que lo integran.</i></p> <p>De acuerdo con el párrafo quinto del artículo 102, apartado B constitucional, los consejeros (incluyendo a su presidente) serán propuestos por la Cámara de Senadores y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la misma, o en sus recesos, por la Comisión Permanente.</p> <p>Los artículos 10 y 10 bis de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos prevé que la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores realizará una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los diversos sectores sociales, así como de organismos defensores de derechos humanos, con base en la cual la comisión propondrá al pleno pleno una terna de candidatos.</p> <p>Para la elección de quien presida la CNDH, la comisión correspondiente del Senado deberá emitir una convocatoria donde se señalen los requisitos para ocupar el cargo. Una vez evaluadas las competencias de los candidatos, la comisión elaborará una terna para ocupar el cargo de presidente que someterá a votación del pleno.</p>	<p>Por el contrario, existe una desvinculación con el Poder Judicial, toda vez que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la CNDH es competente para conocer de las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos provenientes de autoridades federales, exceptuando al Poder Judicial federal.</p> <p><i>Legitimación constitucional.</i></p> <p>La CNDH está facultada, en términos de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, para promover acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

<p>INE</p>	<p><i>Presupuestaria</i> (en la cual influye en su aprobación la Cámara de Diputados)                  De acuerdo con el décimo sexto transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asignará recursos presupuestarios al Instituto Nacional Electoral.                  Asimismo, entre las atribuciones del instituto previstas en el artículo 32 de la ley antes citada se prevé que el INE podrá suscribir convenios con órganos del Poder Ejecutivo federal, que establezcan los mecanismos de coordinación y aseguren cooperación en materia de inteligencia financiera.</p>	<p><i>Integración</i>                  De conformidad con el artículo 41, base V, apartado A, el Poder Legislativo participará en la integración del INE, puesto que el Consejo General —que es el órgano superior de dirección— está integrado, de acuerdo con el artículo 36 de la Legipe, además de un consejero presidente, diez consejeros electorales representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo, <i>por consejeros del Poder Legislativo que serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras, y sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario.</i>                  Además, el consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.</p>	<p><i>Revisión constitucional y legal de las determinaciones del INE, por parte del Poder Judicial federal, a través del Tribunal Electoral</i>                  De acuerdo con el artículo 41 constitucional, el INE es autoridad federal en materia electoral. Asimismo, el artículo 94 constitucional señala que el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación, por lo que las resoluciones del INE, en términos de los artículos 41 base VI, 60 y 99, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral, que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, perteneciente al Poder Judicial de la Federación.</p>
<p>BM</p>	<p><i>Designación</i>                  De conformidad con el artículo 28 constitucional, séptimo párrafo, el presidente de la República designará a las personas encargadas de la conducción del banco central. El nombramiento del gobernador del Banco de México es hecho por el titular del Ejecutivo federal.</p>	<p><i>Aprobación de la designación</i>                  De acuerdo con el séptimo párrafo del artículo 28 constitucional, la aprobación de las personas que encabezan el banco central será hecha por la Cámara de Senadores o, en su caso, por la Comisión Permanente.</p>	

INEGI	<p><i>Designación</i>                  Siguiendo lo previsto por el apartado B del artículo 26 constitucional, el presidente de la República designará a los miembros de la Junta de Gobierno.</p> <p>El artículo 67 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica menciona que asimismo designará a quien presida la Junta de Gobierno.</p> <p>Además, conforme al artículo 67 de la citada ley, el presidente de la República puede solicitar la remoción de un miembro de la Junta de Gobierno, en cuyo caso la Junta de Gobierno dictaminará sobre la existencia de una causa de remoción, y será el presidente de la República el que resuelva definitivamente.</p> <p>De acuerdo con el artículo 71, en caso de vacantes en la Junta de Gobierno, el presidente de la República tendrá la facultad de nombrar quien ocupará el cargo.</p>	<p><i>Aprobación de la designación</i>                  La aprobación de los miembros de la Junta de Gobierno será hecha por el Senado y en sus recesos por la Comisión Permanente.</p> <p><i>Rendición de cuentas</i>                  El Instituto deberá presentar en marzo de cada año al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión los resultados de la ejecución del Programa Anual de Información Estadística y Geográfica correspondiente al año inmediato anterior; un informe de las actividades de los comités de los subsistemas, y su informe anual de actividades. Cada seis años, el Instituto enviará al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, el resultado de la evaluación del Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.</p> <p>Asimismo, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al presidente para que rinda informes sobre las políticas y actividades del Instituto.</p>	
IFT	<p><i>Designación</i>                  De conformidad con el artículo 28 constitucional, los comisionados serán designados de forma</p>	<p><i>Ratificación del nombramiento</i>                  El artículo 28 señala que la ratificación de los comisionados corresponde al Senado.                  El presidente del órgano será nombrado</p>	

	<p>por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.</p> <p><i>Rendición de cuentas</i></p> <p>De acuerdo con el artículo 28 constitucional, el titular del IFT presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.</p>	
<p>escalonada por el presidente de la República.</p>	<p><i>Designación</i></p> <p>De acuerdo con el apartado C del artículo 26 constitucional, los consejeros 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.</p> <p>Al respecto, es menester puntualizar que, si bien la Constitución otorga autonomía constitucional a este organismo, sigue siendo un órgano descentralizado de la APF hasta que culmine el proceso legislativo que brinde autonomía presupuestal y sectorial al Coneval.</p>	
<p>Coneval</p>	<p><i>Objeción del nombramiento</i></p> <p>De acuerdo con el apartado C del artículo 26 constitucional, el presidente de la República podrá objetar el nombramiento que haga la Cámara de Diputados respecto de los consejeros, en un plazo de diez días hábiles.</p>	
<p>INEE</p>	<p><i>Designación</i></p> <p>El presidente someterá a consideración del Senado una terna para designar a los integrantes de la Junta de Gobierno</p>	<p><i>Aprobación de la designación</i></p> <p>La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente,</p>

	(fracc. IX del artículo 3 constitucional).	de acuerdo con la fracc. IX del artículo 3 constitucional. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo federal someterá una nueva.	
Cofece	<i>Designación</i> De conformidad con el artículo 28 constitucional, los comisionados serán designados de forma escalonada por el presidente de la República.	<i>Ratificación del nombramiento</i> El artículo 28 señala que la ratificación de los comisionados corresponde al Senado. El presidente del órgano será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. <i>Rendición de cuentas</i> De acuerdo con el artículo 28 constitucional, el titular del IFT presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.	
INAI	<i>Objeción del nombramiento</i> El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles.	<i>Designación</i> El nombramiento de los comisionados corresponde a la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de los dos terceras partes de los miembros presentes. En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas	<i>Legitimación constitucional</i> Para promover, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

		<p>partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante (fracc. VIII del artículo 6 constitucional y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública).</p> <p>En caso de que un comisionado renuncie a su encargo, deberá presentar por escrito su renuncia dirigida al presidente de la Cámara de Senadores, con copia al pleno del Instituto, estableciendo la fecha específica en que se hace vigente la misma, para que el Senado de la República esté en posibilidad de iniciar el procedimiento establecido en la Constitución y esta ley, para el nombramiento del comisionado que cubra la vacante (artículo 489 de la ley de referencia).</p>	
<p>FGR</p>	<p><i>Designación</i>                  De conformidad con el artículo 102, el fiscal general será designado por el presidente de la República, con la aprobación del Senado. (Nota: una vez se expida la ley reglamentaria, se podrá evaluar el nivel de inherencia del Poder Ejecutivo federal).</p>	<p><i>Aprobación</i>                  El Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna, y designará provisionalmente al fiscal general, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto</p>	<p><i>Legitimación constitucional</i>                  Para promover acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

		<p>se realice la designación definitiva. Recibida la lista, dentro de los diez días siguientes, el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al fiscal general con el voto de las terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días (artículo 102 constitucional).</p>	
--	--	---	--

\* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

5. *Tipología de las relaciones de coordinación entre los órganos constitucionales autónomos*

En lo relativo a las relaciones entre ellos, encontramos que la principal relación se da en los llamados comités de evaluación, que básicamente consisten en estructuras creadas para seleccionar en un primer filtro a los candidatos para integrar las directivas de sus semejantes. En este sentido, encontramos que en los casos del IFT y la Cofece, por ejemplo, se relaciona con el Banco de México, el INEE y el INEGI, toda vez que su pleno está conformado por siete comisionados, que surgen de un proceso de selección en el que el Comité Evaluador, conformado por los titulares del Banco de México, el INEE y el INEGI, examinan y califican las capacidades técnicas de los aspirantes a comisionados. En la página siguiente, en la tabla 3, pueden verse las relaciones entre los distintos OCA.

6. *Tipología sobre los grados de autonomía de los órganos constitucionales autónomos*

A efecto de entender de mejor manera cuál es el verdadero alcance de la voz autonomía en el diseño institucional de los órganos autónomos, resulta necesario clasificar con base en las características que atañen a sus relaciones con las demás funciones del Estado, la capacidad de autogobernarse y las actividades que pueden llevar a cabo a partir de una noción de autorregulación, sin tener que ser aprobados por ninguna otra autoridad pública del Estado. Si entendemos a la autonomía en sentido institucional, tiene que ver con la capacidad de estatuir su vida interna y regularse conforme a ésta. Para ello, es fundamental comprender cuál es su relación con los demás poderes públicos. Proponemos, en este sentido, tres categorías de análisis: 1) *Autonomía consolidada*: en este nivel consideramos a aquellos órganos autónomos que, con motivo de su evolución institucional, si bien guardan relación con la función ejecutiva y legislativa en materia de nombramiento y remoción, sólo lo hacen en materia de coordinación, por lo que forman parte de la dirección política y administrativa del Estado en la forma más completa. 2) *Autonomía restringida*: en este nivel encontramos a aquellos órganos cuya relación con las demás funciones no es únicamente de coordinación, sino de sujeción; por ejemplo, en materia de veto hacia los nombramientos de quienes encabezan su directiva. 3) *Autonomía incompleta*: aquí proponemos incluir aquellos órganos cuyo proceso de autonomía no está totalmente acabado, ya sea por la preeminencia del Ejecutivo en la designación de sus miembros o porque haga falta algún requisito legal para considerarse como plenamente autónomos. En página subsecuente, véase tabla 4.

Tabla 3. Tipología de las relaciones de coordinación entre los órganos constitucionales autónomos\*

<i>OCA</i>	<i>Relación con otros OCA</i>	<i>Tipo de relación</i>
CNDH	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
INE	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
BM	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	Cofece, IFT	Forma parte del Comité Evaluador para evaluar a los aspirantes a comisionados de los respectivos órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
INEGI	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	Cofece, IFT	Forma parte del Comité Evaluador para evaluar a los aspirantes a comisionados de los respectivos órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
IFT	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	BM, INEE, INEGI	Estos organismos constitucionales autónomos integran el Comité Evaluador para la designación de los comisionados que integren el Pleno del IFT.
Coneval	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
INEE	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	Cofece, IFT	Forma parte del Comité Evaluador para evaluar a los aspirantes a comisionados de los respectivos órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
Cofece	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	BM, INEE, INEGI	Estos organismos constitucionales autónomos integran el Comité Evaluador para la designación de los comisionados que integren el Pleno del IFT.
INAI	No aplica	No aplica
FGR	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

\*Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

Tabla 4. Tipología sobre los grados de autonomía de los órganos constitucionales autónomos\*

OCA	Autonomía consolidada	Autonomía restringida	Autonomía incompleta
CNDH	•		
INE	•		
BM	•		
INEGI		•	
IFT	•		
Coneval			•
INEE			•
Cofece	•		
INAI		•	
FGR		•	

\* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

## CAPÍTULO TERCERO

### INSTITUCIONES AUTÓNOMAS EN EL DERECHO COMPARADO

#### I. SISTEMAS PRESIDENCIALES

Alrededor del mundo, la tendencia a descentralizar actividades administrativas de la rama ejecutiva hacia agencias, comisiones u otro tipo de estructuras estatales es un fenómeno que tiene sus comienzos después de la Segunda Guerra Mundial. Autores, como Santi Romano, se han preocupado por comprender esta nueva configuración de la llamada teoría clásica de la separación del poder. En este sentido, países como España, Italia, Colombia, Estados Unidos y Francia han incorporado de distintas maneras este tipo de organizaciones a su diseño institucional, cuidando en todo momento lo relativo a los controles políticos, administrativos y judiciales que, como estructuras integrantes del Estado, no deben faltar.

Santi Romano destaca que los órganos del Estado considerados compresivamente, es decir, como instituciones, existen en primer lugar para oponerse a los órganos constitucionales, que son aquellos colocados en la parte superior de la organización del Estado, que no tienen superiores, y entre ellos son sustancialmente iguales a los órganos subordinados o dependientes.<sup>91</sup>

En este sentido, la autonomía corresponde a una categoría de análisis relativa a su ubicación teórico conceptual en la estructura del Estado, sin definir alguna superioridad por encima de ellos y de igualdad y equidistancia, es decir, ninguno es superior a otro. Y en segundo lugar, *los órganos constitucionales serían entonces aquellos a los que se confía la actividad del Estado, y gozan, dentro del derecho objetivo que los coordina, sin subordinarlos unos a otros, de completa independencia recíproca.*

---

<sup>91</sup> Romano, Santi, *Curso de derecho constitucional*, 8a. ed., Padua, Cedam-Casa Editrice Dott. Antonio Milane, 1943, p. 128.

Toca ahora analizar cómo se han regulado normativamente este tipo de instituciones en otros países. Para los fines del presente libro, por ser una categoría que nos permite comparar Estados con distintas estructuras, analizaremos los casos de distintos tipos de sistemas de gobierno en los que este tipo de instituciones han logrado un avance considerable en su desarrollo institucional; en lo que respecta a los sistemas presidenciales, estudiaremos los casos de Colombia y Estados Unidos; para entender el alcance de este tipo de órganos en los países con sistemas semiparlamentarios, analizaremos a España e Italia; y finalmente, examinaremos un Estado con régimen semi-presencial: el caso de Francia. En primer término, se plantean algunas características generales de su génesis y regulación constitucional y legal, para destacar los mecanismos de control a los que están sujetos; ello nos permitirá, a partir de experiencias comparadas, identificar algunas prácticas que podríamos sugerir para su incorporación en el caso mexicano.

### 1. *Colombia*

La Constitución Política de la República de Colombia (CPRC) de 1991 define en su artículo primero al Estado como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. En este sentido, la voz autonomía aparece desde la definición y configuración del Estado.

Por otra parte, establece en el segundo párrafo de su artículo 113 que además de las ramas del poder público, legislativa, ejecutiva y judicial, existen “otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”. En el correspondiente capítulo I del título X de su texto normativo lo denomina como “De los organismos de control”, en los que a partir del artículo 267 y hasta el 284 enumera y define las funciones de una gama de instituciones que no pertenecen a la estructura de las demás funciones estatales.

En este sentido, existen dos tipos de órganos que comparten características con lo que en México calificamos como constitucionales autónomos: por un lado, estarían los autónomos e independientes, y por el otro, los de control. En los primeros, encontramos al Banco de la República (artículo 371), la Comisión Nacional del Servicio Civil (artículo 130) y a las corporaciones autónomas regionales (artículo 150); en los segundos, a los que la

Constitución Política denomina “de control”, y les reconoce las funciones relacionadas con el control disciplinario, defender al pueblo y el control fiscal: la Contraloría, la Defensoría y la Procuraduría General de la Nación.

En entrevista con los profesores de derecho constitucional: Jorge Ernesto Roa, Juan Sebastián Villamil, Federico Suárez Ricaurte y Marcelo Lozada,<sup>92</sup> llama la atención el énfasis de la voz “control” con la que definen a estos últimos cuerpos: la idea es que se constitucionalizan como autónomos para realizar funciones de fiscalización, investigación y averiguación de hechos presumiblemente constitutivos de prácticas contra derecho, por lo que necesitan estar fuera de la órbita del vaivén político.

La Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría son ramas distintas del poder público a la ejecutiva, legislativa y a la judicial. Son órganos de control del Estado: la Procuraduría opera para realizar control disciplinario; la Contraloría realiza control fiscal sobre las cuentas y los recursos públicos e investiga posibles detrimentos patrimoniales al Estado, y la Defensoría garantiza el acceso y la tutela de derechos. Entonces, la clave aquí sería qué entendemos por “autonomía” y, sobre todo, para qué queremos o usamos la “autonomía”.

La Contraloría encuentra su fundamento en el artículo 267 de la Constitución, en el que se define como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, cuya función será la de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o cualquier entidad que maneje fondos o bienes de la nación. En lo que respecta al procurador general de la Nación, el artículo 275 lo denomina el supremo director del Ministerio Público.

Lo interesante de este órgano es que su autonomía no está expresamente reconocida en la Constitución, sino que es a través de una interpretación de la fortaleza institucional que sus atribuciones constitucionales le reconocen, en materia de control disciplinario —desvincular del cargo a cualquier funcionario, investigar, tener a su disposición a la policía judicial, entre otros—, que posee la autonomía e independencia frente a cualquier otra rama. Finalmente, en este grupo encontramos a la Defensoría del Pueblo, la cual es la responsable de velar por la promoción, ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. El artículo 283 del texto constitucional lo reconoce como un ente autónomo, administrativa y presupuestalmente.

Otra gama de este tipo de órganos autónomos e independientes se constituiría mediante el banco central, la Comisión Nacional de Servicio Civil,

---

<sup>92</sup> Entrevistas presenciales realizadas en el X Congreso Mundial de Derecho Constitucional, Seúl, Corea del Sur, en junio de 2018.

la Autoridad Nacional de Televisión (antes Comisión Nacional de Televisión) y el Consejo Nacional Electoral. Estos órganos también están fuera de la órbita de las tres ramas clásicas del poder, tienen autonomía reconocida en la Constitución, pero no forman parte de lo que la Constitución denomina organismos de control, como analizaremos más adelante.

El banco central es un órgano autónomo cuya tarea es la de “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del Gobierno”. Su legislación lo define como un órgano de Estado de naturaleza única, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Por otra parte, según lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución, la Comisión Nacional de Servicio Civil es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial. Asimismo, de conformidad con su ley orgánica se define como un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público.

En lo relativo a la Autoridad Nacional de Televisión, según lo dispuesto por la Ley núm. 1507 del 10 de enero de 2012, el alcance de su autonomía tiene como fin permitirle desarrollar libremente sus funciones y ejecutar la política estatal televisiva. Asimismo, establece que no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguna, y sus actos sólo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 264:

el Consejo Nacional Electoral regulará, vigilará y controlará toda actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa.

### *Mecanismos de control*

Ahora bien, respecto de los mecanismos de control que existen sobre los órganos autónomos y los órganos de control, es necesario destacar la función del Congreso de la República de Colombia, consistente en el estudio

de los balances anuales de los órganos mencionados; para ello, el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo, el contralor general de la República y el Banco de la República, anualmente deben presentar ante el Congreso un informe sobre el trabajo realizado y el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, el Congreso de la República de Colombia tiene la función de fiscalizar la actividad del Gobierno, partiendo del supuesto de que, durante la ejecución de la ley, éste puede incurrir en extralimitaciones políticas tales como concentrar el poder. El sentido de los mecanismos de control político radica en que sea la rama legislativa, en su calidad de órgano político representativo, la instancia donde se limiten los excesos y desviaciones de la administración (artículo 114 de la CPRC).

En ese orden de ideas, la Constitución colombiana utiliza como instrumentos de fiscalización —aplicables a los órganos autónomos y a los órganos de control— los siguientes: 1) cada cámara tiene la facultad de solicitar al Gobierno todo lo relacionado con instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado (artículos 135, numeral 3, 136 y 200, numeral 5, de la CPRC); y 2) el Senado y la Cámara pueden citar y requerir a los ministros, como voceros del Gobierno, para que concurran a sus sesiones. Las comisiones permanentes también pueden requerir la asistencia de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y de otros funcionarios de la rama ejecutiva (artículo 208 de la CPRC).

Con base en lo anterior, podemos concluir que las instituciones autónomas en Colombia tienen las siguientes características:

- 1) Son de creación constitucional.
- 2) La Constitución denomina a la Contraloría, Procuraduría y Defensoría como organismos de control.
- 3) La Constitución le reconoce autonomía al banco central, a la Comisión Nacional de Servicio Civil, al Consejo Nacional Electoral y a la Autoridad Nacional de Televisión.
- 4) Son autónomos frente a las ramas legislativa, ejecutiva y judicial.
- 5) Ejerce control disciplinario, control fiscal y control en materia de derechos humanos.
- 6) Igualmente vigilan actividades económicas, del servicio profesional, de organización de las elecciones, y regulan lo conducente a los tiempos y espacios electorales.

- 7) Cada uno tiene reglamentación propia. La Constitución sienta las bases de sus atribuciones, y deja a la ley la reglamentación sobre su estructura y funcionamiento.
- 8) Son heterogéneos en su diseño institucional, pero homogéneos —al menos— respecto a la definición de la justificación de su autonomía.
- 9) La autonomía que se les reconoce es presupuestal, administrativa y funcional.
- 10) En Colombia no se lee la voz “poderes”, sino “ramas del poder público”. Lo anterior facilita el diseño y trazo de una teoría general en donde englobar este tipo de órganos.

## 2. *Estados Unidos*

El caso estadounidense es significativo y motivo de análisis por la particularidad de su “irreformabilidad” constitucional desde 1787. De tal suerte que, en su texto original, vigente en la actualidad, únicamente encontramos referencias a los poderes clásicos: Legislativo, artículo 1 (Cámara de Representantes y el Senado); Ejecutivo, artículo 2 (presidente), y Judicial, artículo 3 (Corte Suprema y tribunales inferiores).

En este sentido, las llamadas agencias administrativas independientes constituyen una nueva forma de estructura estatal que, si bien en el texto constitucional no existe disposición al respecto, sí lo hacen a partir de la forma en que se han ejercido los medios de la administración y la interpretación constitucional en aquel país.

El primer antecedente de este tipo de estructuras lo encontramos en 1887, con la creación de la *Interstate Commerce Commission* para regular lo relativo al sector ferroviario. La anterior sentaría las bases para lo que a principios del siglo XX se denominaría “la edad de oro de las agencias administrativas independientes”.<sup>93</sup> En 1913 aparece la *Federal Reserve System*, en 1914 la *Federal Power Trade Commission*, en 1927 la *Federal Radio Commission*, pasando por la década de los años treinta en la que aparecen la *Federal Communications Board*, la *National Labor Relations Board*, y hasta llegar a los setenta, en donde aparecen la *Environmental Protection Agency*, la *Consumer Product Safety Commission* y la *Nuclear Regulatory Commission*.

---

<sup>93</sup> Véase Fernández Rojas, Gabriel, “La administración por agencias administrativas en los Estados Unidos de América”, *Universitas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, núm. 106, diciembre de 2003, pp. 177-205.

Podríamos dividir para su mejor comprensión histórica tres fases: 1) de consolidación; 2) de tensión con el presidente y 3) de independencia. La primera fase tenía como antecedentes la sentencias *Myers vs. United States* de 1926 y *Humphrey's Executor vs. United States* de 1935. En la primera se sostuvo la constitucionalidad de una ley que permitía al presidente remover libremente al titular de una agencia, lo que derivó en la superioridad jerárquica del primero sobre los segundos.

Sin embargo, la segunda sentencia limitó ese derecho de *libre remoción*, condicionándolo a los supuestos que al respecto se establecieran en la ley. La segunda fase se desarrollaría a partir de la sentencia *Synar vs. United States*, en la que se confirmó que la autonomía por sí sola no era suficiente, sino que debía imperar en el desarrollo de su actividad lo que el derecho anglosajón denomina como *checks & balances*. Y, por último, en la tercera fase encontramos la evolución tanto teórica como empírica de qué papel juegan en el diseño institucional actual este tipo de estructuras.

Sin embargo, esta proliferación en la creación de agencias administrativas independientes generaría también una disfuncionalidad en lo que respecta a su control y la manera en que ejercían el poder desde la perspectiva de la administración. Las llamadas *Executive Orders* han generado que la permanencia de sus integrantes en los cargos esté supeditada a éstas, como mecanismos de control administrativo, por parte del presidente.

En este caso resalta el caso del gobierno de Bill Clinton, quien en un afán centralizador supo dar vuelta a la sujeción de su gabinete, mediante el *staff* de la Casa Blanca y la vinculación, mediante órdenes ejecutivas, de que las agencias independientes se sumaran a los lineamientos de política pública dictados por su administración; asimismo, están obligadas a presentar informes a la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios, sobre sus planes en materia de regulación, y comprometerse a la noción de regulación que el Gobierno, en conjunto con otras agencias, tengan.

### *Mecanismos de control*

Bill Clinton adoptó en 1993 la Orden Ejecutiva núm. 12834 (*Ethics Commitments by Executive Branch Appointees*) para incidir en la conducta y en las incompatibilidades de los cargos de alto nivel, y la Orden Ejecutiva núm. 12837 (*Deficit Control and Productivity Improvement in the Administration of the Federal Government*) para obligar a la reducción de la partida presupuestaria de las agencias administrativas independientes, dedicada en cuanto a sus gas-

tos administrativos, cuyo alcance efectivo sería definido por el director de la *Office of Management & Budget* (OMB).

Tras la publicación del llamado “Informe Gore”, el presidente Clinton adoptó otras órdenes ejecutivas, para que las agencias (las ejecutivas necesariamente, voluntariamente las independientes) redujeran al menos a la mitad sus fuentes internas sobre gestión y organización del personal (Orden Ejecutiva núm. 12861) y persiguieran la satisfacción del ciudadano como objetivo prioritario (Orden Ejecutiva núm. 12862). Asimismo, se pidió a los directores de los departamentos y las agencias que presentasen a la OMB un plan de mejora de gestión y organización.

En esa tesitura, los mecanismos de control que el Poder Ejecutivo ejerce sobre las agencias administrativas independientes se manifiestan de la siguiente manera:

- 1) Elección de los miembros directivos de las agencias: debemos distinguir en este caso dos supuestos: por un lado, el nombramiento de los denominados *commissioners*, y, por otro, el nombramiento del presidente de la agencia en cuestión. Los miembros de los órganos colegiados, los *commissioners*, serán nombrados con el concurso del presidente de los Estados Unidos y el Senado, de tal forma que el presidente propone y el Senado ha de refrendar esa proposición. Por lo que respecta al director de la agencia, éste sí puede ser nombrado o destituido libremente por el presidente de los Estados Unidos; sin embargo, debe tenerse en cuenta que el titular del Poder Ejecutivo podrá cesar al presidente de la agencia, pero no puede cesarle de su puesto como *commissioner*.<sup>94</sup>
- 2) Duración de los mandatos y posibilidad de destitución: la ley de creación de cada una de las agencias administrativas independientes establece los periodos de duración de cada cargo, siendo de obligado cumplimiento para el Gobierno, cargos que, además, suelen exceder en varios años el periodo presidencial. A esto se le añade el hecho de que los relevos suelen hacerse de forma escalonada, para garantizar la pluralidad política de los directivos. Por otro lado, el presidente de los Estados Unidos no puede remover a los altos cargos de la agencia a su arbitrio, salvo que concurran las causas establecidas en la ley de creación de cada una de ellas. Además, las leyes de creación de las

---

<sup>94</sup> Souto Figueira, Adriana, “Los principales hitos en el proceso de configuración de la relación entre el Poder Ejecutivo y las agencias independientes en los Estados Unidos de Norteamérica”, *Dereito*, vol. 21, núm. 1, enero-junio de 2012, p. 239.

agencias establecen una serie de incompatibilidades para los miembros de sus consejos directivos, con la finalidad de evitar el fenómeno del *revolving door* o *Agency capture*.<sup>95</sup>

- 3) Eficacia de las instrucciones presidenciales: en principio, la inobservancia de las órdenes presidenciales por parte de las agencias administrativas independientes no constituye una causa suficiente para la remoción de sus directivos. No obstante, esto podría estar cambiando como consecuencia de ciertos círculos judiciales que consideran como causa justificada para la remoción de directivos la grave y reiterada discrepancia entre el Gobierno y las agencias administrativas independientes en el diseño y ejecución de políticas públicas. Además, a menudo se produce un sometimiento voluntario de las agencias administrativas independientes a las disposiciones, en principio de cumplimiento voluntario, contenidas en las órdenes ejecutivas presidenciales, y ello con la finalidad de armonizar sus políticas públicas con las del Gobierno.<sup>96</sup>
- 4) Supervisión y facultades revocatorias: el presidente de los Estados Unidos realiza tareas de supervisión, siendo éstas uno de los instrumentos que tiene el Gobierno para ejercer cierta influencia en las agencias administrativas independientes. Estas tareas tienen como finalidad principal garantizar la legalidad de las actuaciones de las agencias. Para tales efectos, el presidente de los Estados Unidos cuenta con la colaboración de varias agencias ejecutivas, como es el caso de la *General Services Administration (GSA)*, la *Office of Personnel Management (OMP)* y la OMB anteriormente mencionada. No obstante, el presidente de los Estados Unidos carece de facultades que le permitan revocar las disposiciones particulares emanadas de las agencias.<sup>97</sup>
- 5) Control presupuestario: el Gobierno de los Estados Unidos puede ejercer un cierto control sobre las agencias a través de los presupuestos. Para elaborarlos, el Gobierno actúa a través de la OMB (Oficina de Administración y Presupuesto), que recibe los proyectos presupuestarios que le presentan las agencias, los examina y podrá aprobarlos o modificarlos, o incluso suprimirlos, en atención a las políticas y prioridades presidenciales.

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 239 y 240.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 240.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 240.

No obstante, se les reconoce a algunas agencias la prerrogativa de defender directamente sus presupuestos ante el Congreso, como es el caso de la *Federal Communications Commission* (FCC), la *Board of the Federal Reserve System* (BGFRS), la *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC) y la *Commodities Trading Futures Commission* (CFTC). Estas agencias presentan sus presupuestos directamente en el Congreso, sin que haya un previo examen por parte del Gobierno federal. De la misma forma, también la mayoría de las agencias administrativas independientes han de presentar al presidente de los Estados Unidos, a través de la OMB, sus propuestas legislativas, antes de presentarlas al Congreso.<sup>98</sup>

Es entonces cuando llegamos a la conclusión de que este tipo de agencias tienen en común, al menos, las siguientes características:

- 1) No tienen fundamento constitucional que les dé origen. Su proliferación tiene que ver con la forma de ejercer los medios de la administración y la especialidad técnica para satisfacer necesidades colectivas concretas.
- 2) En el caso de las agencias que funcionan de manera colegiada, su nombramiento está sujeto al mismo proceso que los altos mandos del gabinete: el presidente nombra y el Senado ratifica. Una vez en el cargo, no podrán ser removidos por el presidente, sin aprobación del Senado.
- 3) En los casos de las que tienen una dirección unipersonal, al presidente sí le corresponde la facultad exclusiva para seleccionar y remover libremente.
- 4) En los casos de las que tienen dirección colegiada, la ley establece una restricción para que, si forman parte de algún partido político, su integración no sea mayoritaria, de tal suerte que se garantice la independencia en el ejercicio de las funciones que tienen a su cargo.
- 5) El control presupuestario es otro elemento de fuerte sujeción para estas agencias en relación con el Gobierno: anualmente la partida presupuestal asignada pasa por un ejercicio de deliberación que tiene verificativo en la OMB. En algunos casos, la defensa de éste es llevada a cabo por el presidente en el Congreso; mientras que, en otros, tratándose de las de mayor importancia y prestigio, como la FCC, son ellas mismas las que deben concurrir ante el Congreso para defender y justificar la solicitud y en qué han ejercido el dinero público que se les ha asignado.

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 241.

- 6) Una característica importante es que al ser agentes reguladores de actividades, en muchos casos, económicas y de mercado, también reciben dinero de fuente privada, a manera de contraprestación por los servicios que prestan. Esto ha resultado en que su control presupuestario esté aún más en la mira, recordando el conocido caso *Enron*.
- 7) El análisis sobre su justificación y determinación de responsabilidad también es motivo de análisis, ya que al existir tal multiplicidad de agencias de este tipo es difícil determinar responsabilidades acotadas, por lo que en cierta medida, el que el Gobierno no pretenda ejercer un control más férreo sobre éstas tiene que ver también con una utilidad política que diversifica los ámbitos de responsabilidad, cuando cierto lineamiento, política o programa no funciona como se esperaba.

## II. SISTEMAS PARLAMENTARIOS

### 1. *España*

En la Constitución Española de 1978, se define al Estado español como “un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. En el artículo 98 se definen a los órganos autónomos como aquellas entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios, y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la administración pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Por lo que hace los mecanismos de control a los que están sujetos, se engloban la ley de su creación, sus propios estatutos, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Real Decreto Legislativo 3/2011 del 14 de noviembre (Ley de Contratos del Sector Público) y la Ley 33/2003 de 3 de noviembre (relativa al Patrimonio de las Administraciones Públicas), así como las normas de derecho administrativo general y especial.

La máxima norma jurídica del ordenamiento español les reconoce autonomía de presupuesto en lo que respecta al cumplimiento de sus fines, que será distinto del que corresponda a la administración pública; asimismo, los sujeta a los mecanismos de control y fiscalización, ya que su uso y destino

estará sujeto a las leyes de contratos y patrimonio aplicables a las dependencias y entidades de la administración pública.

Incluso la Constitución define las fuentes de donde pueden provenir sus recursos económicos: *i)* bienes y valores que constituyan su patrimonio; *ii)* productos y renta de dicho patrimonio; *iii)* consignaciones específicas que tuvieren asignadas en los presupuestos generales del Estado; *iv)* transferencias corrientes o de capital que procedan de la administración o entidades públicas; y *v)* donaciones, legados, patrocinios y otras aportaciones de entidades privadas y particulares, y cualquier otro recurso que estén autorizados a percibir, según las disposiciones por las que se rijan o que pueden serle atribuidos.

Finalmente, deberán mantener un diálogo constante con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en lo relativo a los acuerdos o resoluciones que adopten en lo que concierne a la administración del personal y la sujeción de éste a las disposiciones de derecho público, correspondientes a las instrucciones dictadas por este organismo en materia de gestión de recursos humanos. Toda su normativa interna deberá contar con una base común de conformidad con la aplicable para la administración pública.

La aparición, hace algo más de dos décadas en España, de ámbitos de gestión pública caracterizada por su neutralidad y dotada de un estatus de independencia respecto del poder gubernamental, ha conllevado una especificidad en las manifestaciones de los instrumentos de control parlamentario y gubernamental. Estas instituciones hacen de la independencia frente a directrices político-gubernamentales la nota esencial de su régimen jurídico, de ahí que reciban, entre otras, la denominación doctrinal de administraciones independientes. Dentro de esta categoría debe citarse, en el ámbito estatal, al Banco de España (BE), el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), la Comisión Nacional de Energía (CNE), el Comité del Mercado de Telecomunicaciones (CMT), el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), la Agencia de Protección de Datos (APD) y el Consejo Administrativo de la Corporación de Radio y Televisión Española (Corporación RTVE).<sup>99</sup>

### *Mecanismos de control*

Respecto a los mecanismos de control a los que están sujetos los órganos autónomos o administraciones independientes, éstos se engloban en la ley

<sup>99</sup> Pauner Chulvi, Cristina, “La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y administraciones independientes”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 19, 2007, p. 330.

de su creación, sus propios estatutos, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Real Decreto Legislativo 3/2011 del 14 de noviembre (Ley de Contratos del Sector Público) y la Ley 33/2003 de 3 de noviembre (relativa al Patrimonio de las Administraciones Públicas), así como las normas de derecho administrativo general y especial.

La facultad de nombramiento y remoción de los integrantes de los órganos autónomos en España constituye, por excelencia, la clave del control efectivo por parte de la administración gubernativa del funcionamiento de las administraciones independientes. Por ello, las disposiciones que regulan los nombramientos de los integrantes de los órganos rectores de las administraciones independientes tratan de protegerlos de hipotéticas presiones políticas que puedan menoscabar la teórica neutralidad de sus funciones, disociando ambas facultades de forma que se imposibilite el libre cese por parte de los órganos que son competentes para la designación. Esta disociación afecta al Gobierno quien mantiene el poder de nombrar o designar los titulares de los órganos rectores de la mayoría de estos entes, pero no la de cesarlos en otros muchos.<sup>100</sup>

Las leyes de creación de las administraciones independientes han atribuido al Gobierno la potestad de nombrar a sus órganos directivos, con la salvedad de la Corporación RTVE.

En relación con el BE, su ley reguladora prevé que el gobernador de dicho órgano sea nombrado por el rey, a propuesta del presidente del Gobierno. También los consejeros no natos y el subgobernador del BE son nombrados por el Gobierno: los primeros, por el gobernador, y el segundo, a propuesta del gobernador.<sup>101</sup>

La CMT está formada por un Consejo de nueve personas: un presidente, un vicepresidente y siete consejeros, que serán nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto adoptado a propuesta conjunta de los ministros de Economía y Ciencia y Tecnología.<sup>102</sup>

El nombramiento gubernamental de los miembros de la CNE —presidente y ocho vocales— recae sobre el Gobierno.<sup>103</sup> El Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores está compuesto por un presidente y un vicepresidente, nombrados por el Gobierno a propuesta del ministro

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>101</sup> Artículo 24.1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (LBE).

<sup>102</sup> Artículo 48 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGT).

<sup>103</sup> Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSH).

de Economía, dos consejeros natos (el director general del Tesoro y Política Financiera y el subgobernador del Banco de España) y tres consejeros nombrados por el ministro.<sup>104</sup>

El nombramiento del presidente y de los ocho vocales del TDC es competencia del Gobierno a propuesta del ministro de Economía. El vicepresidente del órgano lo elige el propio Tribunal de entre sus miembros.<sup>105</sup> El nombramiento del director de la APD recae sobre el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del ministro de Justicia de entre los miembros del Consejo Consultivo.<sup>106</sup> Por último, el supuesto de nombramiento del presidente y los consejeros de la CSN es también gubernamental.<sup>107</sup>

Son estas mismas leyes las que prevén que la remoción de sus puestos sólo podrá producirse por causas tasadas, en las que puede distinguirse una serie de supuestos objetivos o ligados a la voluntad del sujeto cesante (fallecimiento, expiración del mandato, renuncia, incapacidad permanente, incompatibilidad sobrevenida, condena o procesamiento por delito doloso), y otro tipo de causas de ambigua formulación, como la de “falta de diligencia” o incumplimiento grave de las obligaciones del cargo.<sup>108</sup>

En relación con sus características, podemos decir que éstas:

- 1) Tienen previsión constitucional, la cual define las características y el alcance de su autonomía.
- 2) Desarrollan actividades y dependen de la administración general del Estado.
- 3) Tienen patrimonio propio, distinto de las demás instituciones que integran a la misma.
- 4) Están sujetos a los mismos controles que las demás instituciones de administración pública: dirección estratégica, evaluación de los resultados de su actividad y el control de su eficacia.
- 5) Se reglamenta el origen de su patrimonio.
- 6) Su autonomía es de carácter técnico, presupuestal y funcional, pero no propiamente orgánica, pues existe un lazo de pertenencia al Mi-

<sup>104</sup> Artículo 17 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (LMV).

<sup>105</sup> Artículo 21.1 y 4 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

<sup>106</sup> Artículos 36 y 38 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

<sup>107</sup> Artículo 5.2 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear (LCSN).

<sup>108</sup> Pauner Chulvi, Cristina, *op. cit.*, p. 333.

nisterio de Hacienda y Administraciones Públicas en materia de control político.

- 7) Llevan a cabo funciones de fomento, de prestación de servicios públicos, producción de bienes sujetos a contraprestación.

## 2. Italia

El caso italiano bien podría presentarse como un modelo único de análisis, dado que cuando se estudia su estructura administrativa, sus instituciones han logrado prevalecer pese a sus constantes crisis e inestabilidad política. El artículo primero de la Constitución define a este Estado como una República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución.

Algunos teóricos del derecho italiano definen como una característica primordial del Estado italiano la llamada *parità giuridica* (paridad jurídica),<sup>109</sup> que no es otra cosa más que la igualdad orgánica, de poder y de estatus en la que los órganos constitucionales que integran el poder público se encuentran. Estos órganos concentran externamente las formas de gobierno, y el Estado manifiesta a través de ellos su voluntad con la máxima eficacia formal. Biscaretti di Ruffia menciona como órganos constitucionales al 1) presidente de la República (artículo 83); 2) Parlamento —compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la República (artículo 55)—; 3) el Consejo de Ministros (artículo 92); 4) el Consejo Superior de la Magistratura, y 5) la Corte Constitucional (artículo 134).<sup>110</sup>

Para Zanobini,<sup>111</sup> la diferencia radica entre dos conceptos: autarquía, de la cual se desprenden la autosuficiencia y autoadministración, mismas que forman parte de cualquier ente público; y de la primera con la autonomía propiamente dicha, misma que consiste en la posibilidad o característica de estos cuerpos para establecer su propia organización mediante la idea o la forma de “legislación material”. Para la doctrina italiana, la autonomía corresponde más a una potestad normativa para poder dictar normas jurídicas en sentido amplio, mientras que en sentido estricto se circunscribe esta potestad para entes públicos constituidos como personas jurídicas.

<sup>109</sup> Para mayor ahondamiento, véase Rossi, Luigi, *La paridad jurídica del poder constitucional en el Estado moderno*; disponible en <https://bit.ly/2RSGm8w>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>110</sup> Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 193 y 194.

<sup>111</sup> Zanobini, G., *La amministrazione locale*, Padua, CEDAM, 1936.

En el cuerpo normativo de la Constitución encontramos que el Parlamento, el presidente y el Consejo de Ministros no contienen una descripción textual sobre su autonomía, lo que nos lleva a asumir que esta noción se desarrolla más bien a partir de una interpretación del texto constitucional y de la tradición con la que en aquel país se concibe, ejerce y califican a los órganos del poder.

En donde sí podemos ubicar la voz autonomía es en los casos del Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas. Para ello, es necesario remitirnos al artículo 100 de la Constitución italiana, en el que encontramos que el primero será el órgano de consulta jurídico-administrativa y de salvaguardia de la justicia en la administración. Mientras que el Tribunal de Cuentas es quien ejercerá el control preventivo de legitimidad sobre los actos del Gobierno, así como el control sucesivo sobre la gestión de los presupuestos del Estado. Participará, además, en los casos, y del modo que la ley establezca, en el control sobre la gestión financiera de los entes a los que el Estado contribuya de modo ordinario. Informará directamente a las cámaras acerca del resultado de la comprobación efectuada. En relación con la autonomía de ambos, se establece que la “ley” garantizará la “independencia de ambos” órganos y de sus componentes frente al Gobierno.

Asimismo, en el artículo 104 encontramos a la Magistratura, la cual constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Y finalmente encontramos a la Corte Constitucional en el artículo 134, el cual le reconoce atribuciones para juzgar

sobre las controversias relativas a la legitimidad constitucional de leyes y hechos, con fuerza de ley, del Estado y de las Regiones; sobre los conflictos de atribución entre los poderes del Estado y sobre los que existen entre el Estado y las Regiones, y entre las Regiones; sobre las acusaciones formuladas contra el Presidente de la República, según la Constitución, en casos de alta traición y ataque a la Constitución.

En éste, la última tarea fue originalmente la de juzgar a los ministros por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. La ley constitucional I de 1953 añadió una función adicional de la Corte, la que se refiere a la sentencia sobre la admisibilidad de las solicitudes de referéndum abrogativo.

El incremento actual de las atribuciones de los Estados ha generado la necesidad de replantear el proceso de acercamiento de los sistemas jurídicos a la integración administrativa, facilitando la gestión de las funciones públicas, dando origen a la creación de nuevos modelos organizativos, tales como

las “autoridades administrativas independientes”,<sup>112</sup> con la finalidad de lograr satisfacer adecuadamente la multiplicidad de servicios que el Estado se encuentra obligado a suministrar.

Las autoridades administrativas independientes son órganos del Estado con connotación técnica, autonomía financiera, contable, de gestión y organizativa, que desempeñan funciones públicas neutrales. En el caso específico de Italia, no encuentran su origen en el texto constitucional, sino que son el resultado de actos legislativos; su creación se fundamenta teóricamente en la realización del principio constitucional italiano de imparcialidad de la administración pública, el cual se manifiesta en una de las características esenciales de dichas autoridades, la cual consiste en la separación entre la esfera política y la administrativa, teniendo como objetivo la disminución de la injerencia política en las autoridades administrativas.<sup>113</sup>

En Italia, las autoridades administrativas independientes encuentran su justificación en los principios de descentralización administrativa y en la mayor separación entre la política y la administración, principios que se encuentran consagrados en los artículos 5, 97 y 98 de la Constitución de la República Italiana;<sup>114</sup> asimismo, la doctrina italiana ha determinado los principales elementos que configuran a las autoridades administrativas independientes, los cuales consisten en:

- Posición de separación respecto al Gobierno.
- Tutelan un derecho fundamental.
- Gozan de atribuciones normativas de regulación y arbitrales.
- Deben estar sujetos al control jurisdiccional, que no tiene sobre ellas algún poder regulador o directivo, excepto con relación a los vicios de legitimidad y al respeto de las reglas procesales de garantía.
- Autonomía respecto a su contenido técnico.<sup>115</sup>

Por lo anterior, se deriva que las autoridades administrativas en Italia pueden ejercer una pluralidad de acciones administrativas, como lo son ex-

---

<sup>112</sup> Taccogna, Gerolamo, “La actividad consensual de la administración pública”, en Franco Ferrari, Guiseppe (coord.), *Derecho administrativo italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 373-797.

<sup>113</sup> Véase Freedman, J., *Crisis y legitimidad: el proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

<sup>114</sup> Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, trad. de Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, t. I, pp. 245-253.

<sup>115</sup> Di Plinio, Giampiero, “La administración estatal”, en Franco Ferrari, Guiseppe (coord.), *Derecho administrativo italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

pedir ordenanzas, sanciones y autorizaciones, es decir pueden extender los efectos de sus ordenanzas a terceros. Están conformados, entre otros, por los siguientes:

- La *Banca d'Italia*, establecida en 1893.
- La *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa* (Comisión Italiana de Valores), establecida por la Ley del 7 de junio de 1974, n. 216.
- El *Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni* (Instituto de Supervisión de Seguros), establecida por Decreto ley del 6 de julio de 2012, n. 95, convertida en Ley el 7 de agosto de 2012, n. 135.
- La *Commissione di Garanzia del Diritto di Sciopero* (Comisión para Garantizar la Implementación de la Ley de Huelgas en Servicios Públicos Esenciales), establecida por la Ley de 12 de junio de 1990 (Ley 146/1990).
- La *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Autoridad Garante de Competencia y Mercado), establecida por la Ley del 10 de octubre de 1990, n. 287.
- El *Garante della Privacy dei Dati Personali* (Garante de la Protección de Datos Personales), establecido en la Ley 675/1996.
- La *Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni* (Autoridad Garante de la Comunicación), establecida en la Ley 249/1997.
- La *Autorità per i Lavori Pubblici* (Autoridad para la Supervisión de Obras Públicas), establecida en Ley 109/1994; misma que, en 2014, se fusionó con la Comisión para la Evaluación, la Transparencia y la Integridad de las Administraciones Públicas, formando la *Autorità Nazionale Anticorruzione* (Autoridad Nacional Anticorrupción).<sup>116</sup>

En el ordenamiento italiano se hallan diversas formas de nombramientos de dichas autoridades administrativas; en algunas de ellas, el nombramiento deriva del Ejecutivo, a la par de la opinión de las comisiones parlamentarias competentes en la materia, este es el caso de la Comisión Italiana de Valores, el Instituto de Supervisión de Seguros y la Autoridad Nacional Anticorrupción; otras autoridades, como la Comisión para Garantizar la Implementación de la Ley de Huelgas en Servicios Públicos Esenciales y la Autoridad Garante de Competencia y Mercado, proceden de la decisión de los presidentes de las dos cámaras; y por último, se encuentran los

<sup>116</sup> Capuccio, Laura, “Las autoridades independientes de control de medios de comunicación audiovisual en Italia”, en Gavara de Cara, Juan Carlos, *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, Barcelona, Bosch, 2013, pp. 251-265.

nombramientos en los que interviene el Parlamento, los cuales pueden ser de intervención exclusiva, en el caso del Garante de la Protección de Datos Personales, o con participación del Gobierno, como en el caso de la Autoridad Garante de la Comunicación. Por lo cual, al ser realizados por el Parlamento o el Gobierno, dichos nombramientos son efectuados de manera democrática y legítima.

### *Rendición de cuentas y presupuesto*

De acuerdo con sus leyes de creación, las autoridades administrativas independientes tienen la obligación de rendir un informe al Ministerio de Hacienda, el cual contendrá un informe detallado sobre las actividades realizadas, los temas pendientes y los programas sobre los cuales se van a regir y sobre el presupuesto ejercido.

El ejercicio financiero comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. La gestión financiera se realiza sobre la base de presupuesto estimado, aprobado por la Comisión antes del 31 de diciembre del año anterior a la que se refieren los estados financieros. El informe de gestión financiera debe ser aprobado a más tardar el 30 de abril del año siguiente, el cual está sujeto al control del Tribunal de Cuentas. El presupuesto y el informe de gestión y los estados financieros se publican en el Boletín de la Comisión.

Los resultados de la gestión económica y financiera se muestran en los estados financieros establecidos por: *a)* Estado financiero, *b)* Estado de resultados; *c)* Balance general; *d)* Notas explicativas, y *e)* Situación administrativa.

Al informe de gestión se adjuntan los estados financieros, los cuales son publicados mediante el boletín de dichas autoridades administrativas independientes.

De tal suerte que en el derecho italiano lo que en nuestra noción se definen como autónomos constitucionales o constitucionales autónomos, allá se basa en “la neutralidad de la función pública” como catalizador de las autoridades administrativas. Esto, sumado a la conceptualización de la funcionalidad jurídica que pone a todos los cuerpos u órganos del Estado en una situación de paridad, permite establecer una noción ideal de control entre todos los órganos del Estado, para garantizar que ninguno se superponga por encima del otro.

Con base en lo anterior, encontramos que las características de las autoridades independientes en Italia son las siguientes:

- 1) Existe un concepto denominado “paridad jurídica”, que reconoce igualdad entre pares, y los colocan en el mismo nivel que cualquier otro órgano del Estado.
- 2) Los tratadistas italianos se han preocupado por definir la autonomía orgánica de los poderes del Estado, y definen a estas autoridades como entidades separadas del Poder Ejecutivo, cuya característica fundamental es su neutralidad política.
- 3) Poseen autonomía presupuestaria, de gestión y sobre todo de autorregulación, que es la verdadera finalidad de esta cualidad jurídica.
- 4) La férrea estructura estatal del Estado italiano está determinada por la capacidad de aglomeración y ramificación de las actividades estatales: el gobierno se le asigna al Parlamento y a la administración pública, la dirección política al presidente, con el apoyo del Consejo de Estado; por su parte, el control preventivo de los actos del Gobierno, y su posterior gestión y control financiero, se le asigna al Tribunal de Cuentas, para cerrar la pinza del control interorgánico con la Corte Constitucional, quien tiene la potestad de calificar la legalidad de los actos del Parlamento, así como las disputas que se susciten entre cualquiera de estos órganos.
- 5) Hay una sólida rendición de cuentas soportada mediante estados financieros sobre la forma, destino y uso del presupuesto público que sustenta la actividad de estas organizaciones. Esa fiscalidad permite no sólo potenciar una administración saludable, sino además, legitimar a este tipo de estructuras en función de eficacia, resultados y optimización de recursos.

### III. SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL

#### *Francia*

La tradición francesa nos ha legado instituciones, conceptos y constructos de análisis significativos y trascendentales como la soberanía, la república y el Estado moderno. Igualmente, su particularidad ha desafiado los cánones del control constitucional, por ser uno de los pocos sistemas cuya competencia no está conferida a un órgano eminentemente judicial. También nos ha otorgado las bases para entender la génesis del derecho administrativo y la codificación de la vida pública mediante el Código Civil napoleónico. En materia de órganos autónomos, la Constitución de 1958 no arroja ninguna voz

que refiera esta característica, pues en su composición orgánica únicamente encontramos al presidente (artículo 5), como jefe de Estado; al Gobierno (artículo 20), cuyo jefe es el primer ministro (artículo 21); y el Parlamento, integrado por la Asamblea Nacional y el Senado (artículo 24).

Es a la ley de cada una de éstas, a donde debemos acudir, si queremos comprender más sobre las llamadas autoridades públicas independientes y las autoridades administrativas independientes. En 1941 se creó la Comisión de Control de Bancos, que en 1984 sería reemplazada por la Comisión Bancaria, lo que establece un precedente de una autoridad administrativa, fuera de la función Ejecutiva y de la noción clásica de separación de las funciones estatales.

A decir de Bernard Stirn,<sup>117</sup> consejero de Estado francés, la complejidad de las materias que regulan, y la proliferación de éstas, complica la manera en que podemos encuadrarlas y proponer una definición común a éstas; sin embargo, lo que sí se puede determinar son algunas características que comparten. Éstas son: 1) deben ser creadas por disposición de ley; 2) son independientes a las estructuras administrativas tradicionales, y 3) están dotadas de una autonomía fuertemente garantizada, y su función es reguladora de un área determinada.

Igualmente propone una tipología entre aquellas que se crean para regular alguna actividad económica y las que llevan a cabo protección de los derechos de los ciudadanos. En la primera se englobarían, por ejemplo, la Comisión de Control de Seguro, la Comisión de Operaciones de Bolsa y el Consejo de la Competencia y el Consejo de Política Monetaria, entre otros. Mientras que, en la segunda categoría, podríamos encontrar a la Comisión Nacional de Informática y Libertades,<sup>118</sup> al defensor del pueblo y al defensor de los niños, por mencionar algunos.

El sitio oficial de la Dirección de Información Legal y Administrativa de Francia distingue entre las autoridades públicas independientes y las autoridades administrativas independientes, determinado que las primeras sí poseen personalidad jurídica propia, lo que les permite respaldar acciones legales para defender el alcance de sus actividades y tener asignado un presupuesto propio, mientras que las segundas carecen de ambas cualidades.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Stirn, Bernard, “Las autoridades administrativas francesas”; disponible en <https://co.ambafrance.org/Las-autoridades-administrativas>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>118</sup> Ley del 6 de Enero de 1978 relativa a la Informática, los Ficheros y las Libertades; disponible en <https://bit.ly/2Fn2XbS>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>119</sup> *Cfr.* Vie Publique, Direction de l’Information Légale et Administrative; disponible en <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aii/comment-s-organise-aii.html>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

En esta misma tesitura, propone como cualidades de este tipo de cuerpos administrativos, los siguientes: 1) son autoridades, porque tienen una serie de poderes de recomendación, decisión, reglamento y sanción; 2) de naturaleza administrativa-pública, porque actúan en nombre del Estado y les son delegados alguna serie de poderes que originariamente pertenecen a la administración, como lo es el poder regulador, y 3) son independientes, porque no están sujetas al *mandamus* de ningún Ministerio, ya que éstos no les pueden enviar órdenes ni instrucciones. Se convierten, en este sentido, en una excepción a lo dispuesto por el artículo 20 de la Constitución francesa en la que se establece que el Gobierno dispondrá de la administración.

Su organización es muy heterogénea, porque se determina por el tamaño y la importancia de la función que realizan. De esta manera, encontramos que la mayoría de éstas son instituciones colegiadas, salvo los casos específicos del defensor de los derechos, el mediador nacional de la energía y el contralor general de los lugares de privación de la libertad. Su mandato es por un periodo de tres a seis años, renovable por una sola vez e irrevocable, salvo en casos de incumplimiento grave de sus obligaciones.

Una de las características que diferencia a las autoridades administrativas independientes de las demás administraciones del Estado francés, y que ha suscitado serias objeciones sobre su constitucionalidad, es la elección de sus miembros directivos. Un procedimiento especialmente reglado y con las cualidades requeridas para su elección, hace de ellas una modalidad de administración pública que obliga a una nueva lectura de las atribuciones y responsabilidades gubernamentales como autoridad administrativa.<sup>120</sup>

En ese sentido, una de las novedades que aportaron las autoridades administrativas independientes en Francia, fue la intervención de múltiples instancias institucionales en la conformación de sus cargos rectores. Entre dichas instancias, merecen una primera mención los altos tribunales del Estado. La integración de los magistrados en los órganos directivos de estas instituciones puede verse en muchas de las administraciones consideradas independientes; tal es el caso de la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* y de la *Autorité des Marchés Financiers*. La primera se conforma por seis magistrados, procedentes, en partes iguales, del Consejo de Estado, la Corte de Casación y la Corte de Cuentas, y de la segunda, cinco magistrados correspondientes a cuatro integrantes del Consejo de Estado y la Corte de Casación, y uno de la Corte de Cuentas.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Fernández Rojas, Gabriel, "Las autoridades administrativas independientes en Francia", *Universitas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, núm. 107, 2004, p. 361.

<sup>121</sup> *Idem*.

Otra de las autoridades administrativas independientes que responde a esta configuración de sus órganos directivos es el *Conseil de la Concurrence*, uno de cuyos tres colegios en que se encuentra dividido, está casi exclusivamente conformado por miembros del Consejo de Estado y las cortes de Cuentas y de Casación. Igualmente, la presencia de magistrados de las altas cortes se pone de manifiesto, aunque en menor número, en la *Commission de Contrôle des Assurances, des Mutuelles et Institutions de Prévoyance* y en la *Commission Bancaire*, en las cuales toman asiento, por una parte, tres magistrados del Consejo de Estado, la Corte de Casación y la Corte de Cuentas, y por otra, dos más de la Corte de Casación y del Consejo de Estado.<sup>122</sup>

La presencia de importantes instancias judiciales en la conformación de los órganos directivos de las autoridades administrativas independientes, no excluye, sin embargo, la participación de otras autoridades con un alto contenido político. Así, el legislador ha otorgado al presidente de la República, al propio Parlamento, a diversos sectores institucionales, profesionales y sociales, y al Gobierno del Estado, facultades para intervenir en la dirección de las autoridades administrativas independientes, mediante la conformación de sus órganos rectores.

#### *Mecanismos de control*

En materia de control, están fuertemente sujetas al control parlamentario y gubernamental. Esto es así en función de la Ley del 20 de enero de 2017, en la que se establecen entre otras obligaciones, la de enviar un informe anual al Gobierno y al Parlamento antes del 1 de junio de cada año, en el que informe sobre el desempeño de sus funciones y la administración de sus recursos. El mismo puede hacerse público, si así es solicitado por las comisiones permanentes, ya sea de la Asamblea Nacional o del Senado.

Cualquier opinión de estos cuerpos tiene carácter público e incluso, como anexo al proyecto de Ley del Presupuesto de cada año, se debe incluir un informe sobre el estatus de la gestión que ha tenido sobre sus gastos, ingresos, nómina, a quién se le han conferido las actividades, entre otros. Igualmente debe ir acompañado de una metodología especializada sobre planeación estratégica en la que se enumeren y definan los objetivos e indicadores de desempeño de cada uno.

Asimismo, según las disposiciones conferidas en la ley antes mencionada, deben igualmente cumplir sus deberes con dignidad, probidad e integridad, y deben prevenir o detener inmediatamente cualquier conflicto

<sup>122</sup> *Ibidem*, pp. 361 y 362.

de intereses. Entre las obligaciones a las que están sujetas destacan: la presentación de una declaración sobre su situación patrimonial y de intereses, mismas que deberán estar disponibles para cualquier otro miembro de la agencia independiente de que se trate. Estarán inhabilitados para formar parte del algún consejo o encabezar cualquiera de estas agencias, realizar una auditoría o cualquier otra función de revisión, si durante los últimos tres años existió algún conflicto de interés. Igualmente, les está expresamente prohibido participar en cualquier actividad profesional o empleo público, limitando sus actividades a cuestiones científicas, literarias, artísticas y docentes, contra la aprobación del presidente de la autoridad de que se trate.

Las leyes de creación de cada una de las administraciones independientes establecen la prohibición, al Gobierno, de enviar bajo ningún concepto, órdenes o instrucciones con el fin de condicionar sus resoluciones. Lo que sí puede hacer el Gobierno es sugerir —sin carácter jurídicamente vinculante— a los órganos rectores de ciertas administraciones independientes, la reconsideración de algunas de sus decisiones, sin que ello afecte en manera alguna la validez jurídica de las mismas.

Para tal efecto, el Gobierno cuenta con la representación especial de uno o varios comisarios de su máxima confianza, y nombrados por él, como sucede en la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*, la *Commission de Contrôle des Assurances, des Mutuelles et Institutions de Prévoyance*, el *Conseil de la Concurrence*, la *Commission de la Sécurité des Consommateurs* y, más recientemente, en la *Autorité des Marchés Financiers*.<sup>123</sup>

En materia de presupuesto, la autonomía de las autoridades administrativas independientes se ve acentuada por la facultad que tienen para ordenar el gasto de sus recursos, sin la necesaria autorización ministerial a la que están sometidas las demás autoridades de la administración central del Estado. La relación de dependencia originada en la facultad exclusiva del Gobierno para presentar los correspondientes proyectos de presupuestos al Parlamento, se ve atenuada en casos excepcionales, como ocurre con la *Autorité des Marchés Financiers*, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* y la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*, mediante el establecimiento legal de tasas a cargo de algunos de los operadores profesionales en determinados sectores de la economía, y a través del cobro de cánones por la prestación de otros servicios en régimen de contraprestación.<sup>124</sup>

Aunque en la mayoría de las autoridades administrativas independientes esta forma complementaria de financiación no supera cuantías aprecia-

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 366.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 367.

bles, en algunas autoridades administrativas independientes, como la *Commission de Contrôle des Assurances, des Mutuelles et Institutions de Prévoyance* y la *Autorité des Marchés Financiers*, dichos recursos han llegado a ser lo suficientemente significativos, que representan su principal fuente de ingresos, con el consiguiente incremento en sus niveles de autonomía, al no estar sometidos totalmente a la iniciativa presupuestal reservada al Gobierno del Estado.<sup>125</sup>

El sistema administrativo francés se fundamenta en los principios de jerarquía y de tutela de los órganos superiores sobre los inferiores, de sometimiento de la administración hacia el Ejecutivo, y de las responsabilidades de éste, respecto al Parlamento, como mecanismo de control democrático. Por esto, uno de los inconvenientes que se ha presentado es precisamente esa contradicción, ya que las autoridades autónomas e independientes son incompatibles con este sistema, toda vez que las mismas difieren de las autoridades administrativas tradicionales en lo que respecta a su independencia frente al Gobierno y al Parlamento.

Por lo anterior, es posible afirmar que las autoridades administrativas independientes en Francia tienen las siguientes características relevantes:

- 1) Forman parte de una nueva rama del poder público, que se desconcentra de la división clásica del poder.
- 2) Son cuerpos administrativos de alta especialidad técnica, su función primigenia es regular el buen funcionamiento de un sector específico en el que no es deseable la intervención directa del Gobierno.
- 3) Nacen como solución para ofrecer imparcialidad en la prestación de servicios, tanto de regulación, como de protección de derechos.
- 4) Buscan que en el ejercicio de su actividad participen mayor cantidad de profesionales técnicos, alejados de la arena política.
- 5) Están sujetas a mecanismos de control político, administrativo y jurídico, por lo que la garantía de la independencia en las funciones que prestan está presumiblemente garantizada.

Veamos enseguida una tabla comparativa en donde destacamos nociones, características y fundamentos de cada una de estas instituciones. Los conceptos que se comparan son: 1) denominación; 2) fundamento constitucional o legal en su caso; 3) los mecanismos de control, y 4) su comparación con México, mediante los cuales se esclarecen las distinciones y compatibilidades que tienen con la manera en que hemos diseñado y conceptualizado los OCA en México.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 368.

Tabla 5. Instituciones autónomas en el derecho comparado\*

<i>Estado</i>	<i>Denominación</i>	<i>Fundamento constitucional/legal</i>	<i>Características</i>	<i>Mecanismos de control</i>	<i>Comparación con México</i>
Colombia	Órganos autónomos e independientes.	Artículos 130, 150 y 371 de la Constitución Política de Colombia.**	Son aquellos organismos a los que la Constitución Política les confía las funciones relacionadas con el control disciplinario, defender al pueblo y el control fiscal. No están adscritos ni vinculados a las ramas del poder público.	Fiscalización por parte de las Cámaras. Pueden llamar a los titulares de cada órgano a rendir cuentas sobre el estado de las políticas a su cargo. La Constitución Política de la República de Colombia utiliza como instrumentos de fiscalización —aplicables a los órganos autónomos y a los órganos de control— los siguientes: 1. Cada cámara tiene la facultad de solicitar al Gobierno, todo lo relacionado con instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado (artículos 135, numeral 3, 136 y 200, numeral 5, de la CPRC); 2. El Senado y la Cámara pueden citar y requerir a los ministros, como voceros del Gobierno, para que concurren a las sesiones de las mismas. Las comisiones permanentes también pueden requerir la asistencia de los viceministros, los directores de departamentos	Existe una clara separación de los órganos que no forman parte de las ramas del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial), que en México se denomina poderes. Asimismo, existen órganos independientes que coadyuvan en la realización de otras funciones del Estado, pero que salen de esta estructura tripartita de la separación de poderes o ramas del poder público.*** Lo que llama la atención es el énfasis que realizan a la voz “control”, de tal suerte que su finalidad es efectivamente la de controlar, mediante la cons titucionalización de órganos autónomos, el poder de los que forman parte de la noción tripartita y de ellos mismos.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

				administrativos, el gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional, y de otros funcionarios de la rama ejecutiva (artículo 208 de la CPRC).	
	Organismos de control.	Artículos 267 al 284 de la Constitución Política de Colombia.****	Son aquellos organismos a los que la Constitución Política les confía las funciones relacionadas con el control disciplinario, defender al pueblo y el control fiscal. No están adscritos ni vinculados a las ramas del poder público.	1. Ministerio Público (que integra la Procuraduría General de la Nación). 2. Defensoría del Pueblo. 3. Contraloría General de la República. 4. Consejo Nacional Electoral.	
Estados Unidos	Agencias independientes de supervisión y regulación.	La Constitución estadounidense no hace alusión expresa a las agencias independientes. Su fundamento son los estatutos aprobados por el Congreso, lo que les da el origen y la naturaleza de las funciones que ejercen en las actividades de la administración pública.	Son órganos administrativos que concentran funciones públicas de diversa naturaleza, que constituye una de las aportaciones jurídicas más importantes del derecho público estadounidense. Se caracterizan por haber evolucionado teórica y empíricamente, para ahora estar mayormente controladas y sujetas al poder del presidente, mediante la asignación, aprobación y determinación de su presupuesto.	El Poder Ejecutivo ejerce mecanismos de control a través de la elección de los miembros directivos de las agencias, así como el establecimiento de la duración de los mandatos, con posibilidad de destitución. Asimismo, ejerce control presupuestario.	Las agencias independientes en Estados Unidos se caracterizan por asumir tareas que se traducen en la administración del Estado, y que tienen alto grado de independencia del resto de las funciones clásicas, aun cuando su dependencia con el Poder Ejecutivo es alta en materia de coordinación y presupuesto. Esto resulta de especial relevancia, porque, aun estando dentro de la esfera administrativa, toda vez que ejecutan actividades propiamente ejecutivas y de administración pública, el presidente no tiene

España	Organismos autónomos	Artículo 98 de la Constitución****	Tienen personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propio, y autonomía de gestión general del Estado a la que corresponde su dirección, evaluación de resultados y desarrollan control de actividades propias de la administración pública, que dependen de la administración eficaz.	La facultad de nombramiento y remoción de los integrantes de los órganos autónomos constituye, por excelencia, la clave del control efectivo por parte de la administración gubernativa del funcionamiento de las administraciones independientes.	<p>injerencia orgánica sobre ellas. En este sentido, la diferencia con México radica en la noción más administrativista con la que se les ha reconocido el gobierno a partir de ellas. Lejos de buscar determinar si forman parte o no de una nueva división del poder, la pugna ha consistido en determinar sus grados de autonomía, y cómo hacer más homogéneo los mecanismos de control y concordancia con las políticas del Gobierno.</p> <p>La autonomía orgánica de estos cuerpos administrativos no es suficiente para descentralizarlos del ámbito estatal, que forma parte de la administración pública. De tal suerte que están circunscritos en la esfera de la administración general del Estado, y su actividad, presupuesto y alcance de su autonomía está condicionada por el Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. De lo anterior, podemos concluir que la doctrina española, en lo que respecta a este tipo de estructuras, con excepción del Tribunal Constitucional, acota su autonomía para</p>
--------	----------------------	------------------------------------	--	--	--

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

Italia	Autoridades administrativas independientes	Artículos 5, 97 y 98 de la Constitución, como principios de descentralización administrativa y los actos legislativos que derivan en la creación de las mismas.	Autoridades administrativas e independientes de cualquier otro poder.	<p>Rinden un informe al Ministerio de Hacienda, sobre las actividades realizadas, los temas pendientes y los programas sobre los cuales se van a regir y sobre el presupuesto ejercido.</p> <p>De acuerdo con sus leyes de creación, las autoridades administrativas independientes, tienen la obligación de rendir un informe al Ministerio de Hacienda, el cual contendrá un informe detallado sobre las actividades realizadas, los temas pendientes y los programas sobre los cuales se van a regir y sobre el presupuesto ejercido.</p> <p>El ejercicio financiero comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. La gestión financiera se realiza sobre la base del presupuesto estimado aprobado por la Comisión antes del 31 de diciembre del año anterior a la que se refieren los estados financieros. El informe de gestión financiera debe ser aprobado a más tardar el 30 de abril del año siguiente,</p>	<p>evitar una dispersión funcional del Estado.</p> <p>Italia es un Estado regional que, de acuerdo con la doctrina, sigue una forma de organización territorial intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal.</p> <p>La dogmática jurídica italiana se ha preocupado más por entender a la autonomía en el seno de una autarquía característica de cualquier órgano del Estado; es decir, la capacidad de autogobernarse, de regirse y de definir a cualquiera que éste sea, en un estatus de igualdad.</p> <p>Llama la atención la institución denominada autódicha, ***** que básicamente consiste en que, para poder alcanzar una autonomía plena, los órganos constitucionales del Estado tienen la potestad de resolver las pugnas que se susciten al interior de su estructura, por los canales y mediante los mecanismos internos que ellos mismos se otorgan.</p> <p>La neutralidad política de las autoridades administrativas independientes y la descentralización administrativa de la función pública son elementos teóricos que revelan una</p>
--------	--	---	---	---	--

Francia	Autoridades públicas independientes (API) y Autoridades administrativas independientes (AAI)	Artículo 11 de la Ley de Protección de Datos francesa del 6 de enero de 1978, modificada el 6 de agosto de 2004.	Las autoridades administrativas independientes y las autoridades públicas independientes son <i>instituciones estatales responsables, en su nombre, de la regulación de los sectores que se consideran esenciales</i> y para los cuales el Gobierno desea evitar la intervención directa. En cuanto a las API, están dotadas de personalidad jurídica. IAA es una categoría legal	el cual está sujeto al control del Tribunal de Cuentas. El presupuesto y el informe de gestión y los estados financieros se publican en el Boletín de la Comisión. Los resultados de la gestión económica y financiera se muestran en los estados financieros establecidos por: a) estado financiero; b) estado de resultados; c) balance general; d) notas explicativas; e) situación administrativa. Al informe de gestión se adjuntan los estados financieros, los cuales son publicados mediante el boletín de dichas autoridades administrativas independientes.	profunda madurez institucional de este tipo de órganos. La rendición de cuentas, a partir de estados de cuenta obligatorios, legítima su actividad a partir de la eficacia en la rendición de cuentas soportada mediante estados financieros sobre la forma, destino y uso del presupuesto público que sustenta la actividad de estas organizaciones. Esa fiscalidad permite no sólo potenciar una administración saludable, sino además, legítimar a este tipo de estructuras en función de eficacia, resultados y optimización de recursos.	El caso francés es el de mayor fortaleza institucional para definir los mecanismos de control de este tipo de instituciones de servicio público y protección de derechos. Se preocupa por la suma independencia de sus integrantes, califica con rigurosa técnica jurídica lo que se califica como conflicto de interés, y determina limitantes en el quehacer futuro de los integrantes de las instituciones de esta naturaleza.
---------	--	--	---	--	---	---

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

		<p>relativamente nueva. Es en la Ley del 6 de enero de 1978, que crea la Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIIL), que el término apareció por primera vez.</p> <p><i>Las leyes orgánicas y ordinarias del 20 de enero de 2017</i> cambiaron su estado y redujeron su número a 26 (19 AAI y 7 API). Sólo pueden ser creadas por la ley.</p> <p>Se distinguen entre autoridades que regulan materia económica o derechos de los ciudadanos.</p> <p>Las AAI/API tienen tres características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tienen una serie de potencias (recomendación, decisión, regulación, sanción).</li> <li>2. En lo administrativo/público, actúan en nombre del Estado, y algunos poderes delegados a la administración son remitidos a ellas (por ejemplo, el poder regulador).</li> <li>3. Son independientes, tanto de sectores controlados como de autoridades públicas.</li> </ol> <p>Sin embargo, las leyes del 20 de enero de 2017 reforzaron su control por</p>	<p>del Senado. Cualquier opinión de estos cuerpos tiene carácter público e incluso como anexo al proyecto de Ley del Presupuesto de cada año se debe incluir un informe sobre el estatus de la gestión que han tenido sobre sus gastos, ingresos, nómina, a quién se le han conferido las actividades, entre otros. Igualmente debe ir acompañado de una metodología especializada sobre planeación estratégica en la que se enumeren, y definan los objetivos e indicadores de desempeño de cada uno. Asimismo, según las disposiciones conferidas en la ley antes mencionada, deben igualmente cumplir sus deberes con dignidad, probidad e integridad, y deben prevenir o detener inmediatamente cualquier conflicto de intereses.</p> <p>Entre las obligaciones a las que están sujetas destacan: la presentación de una declaración sobre su situación patrimonial y de intereses, mismas que deberán estar disponibles para cualquier otro</p>	<p>Su origen tiene que ver con dos tipos de actividades a desarrollar, principalmente: la prestación de un servicio y la protección de derechos.</p> <p>En materia presupuestal deben anualmente presentar un informe sobre el estado que guardan las políticas a su cargo, mismo que forma parte del presupuesto anual que se aprueba para ellas. Lo anterior nos permite concluir que el modelo francés es un camino idóneo por seguir en la estructura, definición, lineamientos de operación y controles al ejercicio de los OCA.</p>
--	--	--	--	---

			<p>parte del Parlamento y el Gobierno. Por lo tanto, las ICJA/API se colocan fuera de las estructuras administrativas tradicionales y no están sujetas a la autoridad de un ministro. Las autoridades públicas no pueden enviarles órdenes, instrucciones o incluso simples consejos y sus miembros no son revocables. Por lo tanto, constituyen una excepción al artículo 20 de la Constitución, según la cual el Gobierno tiene la administración. *****</p>	<p>miembro de la agencia independiente de que se trate. Estarán inhabilitados para formar parte de algún consejo o encabezar cualquier otra función de realización de estas agencias, si durante los últimos tres años existió algún conflicto de interés. Igualmente, les está expresamente prohibido participar en ninguna actividad profesional o empleo público, limitando sus actividades a cuestiones científicas, literarias, artísticas y docentes, a contra aprobación del presidente de la autoridad de que se trate.</p>
--	--	--	--	---

\* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

\*\* Véase Constitución Política de Colombia; disponible en <https://bit.ly/2E130x2>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

\*\*\* Manual del Estado colombiano; disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>, consultado el 9 de diciembre de 2019.

\*\*\*\* *Idem*.

\*\*\*\*\* Ley 40/2015, de 1 de octubre; disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

\*\*\*\*\* “Poder judicial y autonomía de los órganos constitucionales: el singular caso italiano de la autodicha”, *Ius Doctrina*, vol. 10, núm. 2, 2017; disponible en <https://revistas.uczacac.cr/index.php/iusdoctrinal/article/view/31914/31619>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

\*\*\*\*\* Agencias administrativas independientes y agencias públicas independientes; disponible en <https://bit.ly/2TjIjND>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

## CAPÍTULO CUARTO

### NATURALEZA POLÍTICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

#### I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE SU AUTONOMÍA

En líneas anteriores hemos discutido la posibilidad de analizar a los órganos autónomos bajo tres perspectivas principalmente: *i*) como una nueva función estatal; *ii*) una evolución de la teoría de división del poder o *iii*) un desagregado de la función ejecutiva, por la naturaleza administrativa de las funciones que los OCA llevan a cabo. Igualmente, hemos estudiado cómo encuadrar sus características orgánicas en el cuerpo normativo de la Constitución, sin que exista al respecto una homogeneidad en la doctrina sobre cuál es el fundamento constitucional de su existencia.

Para lograr proponer una teoría general de los OCA, primero resulta necesario estudiar los momentos históricos y contextos políticos que dieron lugar a su autonomía constitucional, de tal suerte que no se deje fuera de su análisis que, además de ser órganos de naturaleza administrativa y base constitucional, su naturaleza jurídica tuvo un proceso de debate y negociación política.

Veamos entonces cuál ha sido la técnica de diseño institucional que el poder reformador de la Constitución ha seguido para su creación y posterior “colocación” en el texto constitucional. En líneas subsecuentes se analizan los argumentos que se vertieron en los distintos debates previos a las reformas constitucionales que dieron origen a los OCA, para entender cómo comprendió el poder reformador de la Constitución la necesidad de su autonomía y la justificación de su creación.

##### 1. *Banco de México*

El 20 de agosto de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman los Artículos 28, 73 y 123 de la Consti-

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, con la cual se le otorga autonomía al Banco de México. En el proceso de discusión de dicha reforma constitucional, surgieron cuestionamientos en torno a los alcances de la autonomía que quería otorgársele a la banca central. En esa tesitura, destacó la postura del senador Roberto Robles Garnica, en contra de dotar de autonomía constitucional al Banco de México, bajo la premisa de que el nuevo diseño constitucional propuesto significaría la aparición de un órgano supraconstitucional, incluso como un “cuarto poder”.

En palabras del legislador,

la experiencia autoritaria que se critica del pasado, vuelve a aparecer en escena al designarse, así sea con la aprobación mayoritaria del Senado de la República, a un nuevo órgano directivo del Banco de México, que será inamovible durante lo que resta de éste y el siguiente sexenio; de esta manera, el Banco de México gana autonomía en relación con el próximo presidente de la República, pero, por supuesto, tiene dependencia obvia del actual titular del Ejecutivo. Después de que aprueben la iniciativa, no son pocos los mexicanos que estarán intranquilos ante una decisión autónoma del Banco de México, que resolviera una devaluación, sin medir los efectos devastadores que ello podría tener.<sup>126</sup>

Una de las principales exigencias, de quienes concordaban con la postura del senador Robles, era que el Banco de México debía ser autónomo, sí, pero sujeto a los lineamientos de una política económica del Gobierno federal, que a su vez surgiera de una nueva relación entre la sociedad civil y el Gobierno, con preminencia de la sociedad civil y de los productores.

La oposición política, en aquel entonces, consideraba que debía haber una relación bien definida del Banco de México con los Poderes de la Unión, en acatamiento a lo establecido por el artículo 41 de la Constitución, en el cual se define que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, y, por tanto, se oponían a la formación de un organismo que consideraban “supragubernamental”. Se pugnaba porque el Banco de México quedara bajo la supervisión de los poderes de la Unión, y no en una relación de coordinación como se proponía en el decreto; concretamente, proponían que la banca central debía ser un organismo descentralizado de la administración pública federal.

---

<sup>126</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LV Legislatura, año II, segundo periodo ordinario, sesión núm. 20, 22 de junio de 1993, consultado el 1 de diciembre de 2020.

En contraposición, legisladores, como el senador Manuel Aguilera Gómez, se pronunciaron en pro de dotar de autonomía constitucional al Banco de México, apelando a la experiencia vivida en otros países donde existían bancos centrales autónomos, como requisito fundamental para combatir los procesos inflacionarios. En palabras del propio senador Aguilera:

no debe de estar intranquilo nadie, porque puede haber una decisión autónoma de una devaluación que decida el Banco de México. Sin embargo, la modificación constitucional es muy clara; el dictamen que hicimos los senadores también lo es; una actividad compartida con las demás entidades del Gobierno federal.<sup>127</sup>

Por otra parte, la postura de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, representada por el entonces senador Manuel Aguilera Gómez, justificaba la autonomía del Banco de México a partir de la necesidad de actualizar la realidad de la política económica del Estado mexicano con la de muchos otros, cuyo banco central no formaba parte de la estructura clásica de los poderes tradicionales. Ante los cuestionamientos sobre la gran cantidad de poder de decisión que el mismo tendría, manifestó que ninguna decisión sobre política monetaria tendría una decisión unilateral, sin concertar con otras instancias de Gobierno; su “única autonomía” sería la de decidir el monto de los créditos que, en su caso, decidiera darle al Gobierno federal. Ello se busca, dijo, con la finalidad de abatir la inflación, para evitar viejos errores del pasado en el que las variables económicas no hubieran permitido una reforma de este tamaño.

Cabe destacar que, para entonces, el Banco de México ya era autónomo en la decisión de financiar o no al Gobierno federal, pero dicha autonomía no era suficiente para contar con una política monetaria eficiente; debido a ello, resultaba necesaria la creación de un órgano que tuviera a su cargo la política monetaria del país. La modificación constitucional buscó, con la autonomía de Banco de México, abatir la inflación, evitar que se presentasen fenómenos conocidos en décadas pasadas, atendiendo al contexto económico que imperaba en ese momento. De acuerdo con la propia Exposición de Motivos de la mencionada reforma constitucional:

la existencia de un banco central con mandato de procurar, sobre cualquiera otra finalidad, la estabilidad de precios permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este

---

<sup>127</sup> *Idem.*

sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias.<sup>128</sup>

En conclusión, la reforma constitucional que dotó de autonomía al Banco de México obedeció a la necesidad de contar con un órgano encargado prioritariamente de proteger el poder adquisitivo de la moneda nacional, con independencia del Poder Ejecutivo federal, cuya injerencia política en la banca central había causado crisis inflacionarias en las décadas de los setenta y ochenta; algunas posturas plantearon la idea de que se trató de crear un órgano supraconstitucional o un “cuarto poder”; sin embargo, como debemos entenderlo *a posteriori* es como producto de una necesidad de diseñar un ente especializado en la materia, que funcionara como una autoridad oponible a la hacendaria, encargada de regular la política monetaria y las operaciones del mercado de valores, y así evitar que las urgencias coyunturales desviaran las acciones de largo plazo en estas materias.

Producto de muchos intercambios y posturas encontradas, la reforma fue aprobada, y quedó su autonomía definida en el artículo 28, párrafo sexto, de la Constitución como un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y administración, y cuyo objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, fortaleciendo la rectoría del desarrollo nacional.

## 2. *Instituto Nacional Electoral*

En materia electoral, la democracia mexicana contaba desde 1989 con el Instituto Federal Electoral, quien era el encargado de organizar las fases operativa y logística de los comicios, así como del proceso para emitir la credencial de elector a los ciudadanos, desapareciendo así a la Comisión Federal Electoral, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, a inicios de la década de los noventa, en un contexto de crisis económica y política —caracterizada por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional—, la sociedad en general percibía un entorno de desestabilización que le generaba incertidumbre; la propia clase gobernante estaba preocupada por las circunstancias que evidenciaban que no existía normalidad democrática en el país. Esos ingredientes coadyuvaron a que se promoviera rápidamente una reforma electoral que impidiera

---

<sup>128</sup> Exposición de motivos de la reforma constitucional, contenida en el decreto que adiciona y modifica el artículo 28 constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993.

la descomposición de la formalidad política en la antesala de las elecciones de 1994, a la que el PRI, PAN y algunas fracciones del PRD se sumaron.<sup>129</sup>

El 19 de abril de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforma el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en virtud de la cual se le otorga autonomía constitucional al entonces Instituto Federal Electoral. Dicha reforma constitucional se vio influenciada por una tendencia universal al acrecentamiento de la autonomía e independencia de los órganos electorales.

En el proceso de discusión de la reforma constitucional, el senador Porfirio Muñoz Ledo señaló, respecto de la autonomía del IFE, que:

en vez de atribuir el ejercicio de la función electoral a los poderes Ejecutivo y Legislativo, [la reforma] esclarece que dicha función corresponde a un órgano autónomo, en cuya composición concurren los otros poderes, y subraya como un valor supremo del órgano al lado de la legalidad, la imparcialidad y la objetividad, la independencia con que debe actuar en relación con los poderes públicos.<sup>130</sup>

Puntualizó, además,

que debiera estar por entero ausente del órgano electoral la representación directa de los poderes públicos. Hacia allá muy probablemente se encamina el país, pero por ahora se ha convenido entre la presidencia de ese organismo, ya sin voto de desempate y con el ofrecimiento de formalizar una tradición que hasta ahora se ha venido practicando, la de que no ejerce su derecho de voto en las deliberaciones de ese cuerpo.<sup>131</sup>

Así, el matiz que se le dio a la autonomía constitucional del IFE estuvo orientado hacia la imparcialidad, objetividad e independencia del órgano electoral de cualquier consigna o injerencia política (sobre todo del Poder Ejecutivo) en su quehacer, que diera credibilidad a los resultados de los comicios electorales. Transcurrida la primera década del siglo XXI, la demanda por el fortalecimiento de la protección del voto a nivel local era

---

<sup>129</sup> Vargas Gómez, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015, p. 41.

<sup>130</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LV Legislatura, año III, segundo periodo ordinario, sesión núm. 2, 19 de abril de 1994; disponible en [http://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/540](http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/540), consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>131</sup> *Idem*.

manifiesta. De igual manera, se requería un sistema más vigoroso de fiscalización electoral, así como garantizar mayor certeza en las elecciones, y un resultado justo y aceptado por todos.

La reforma constitucional de 2012 posibilitó la existencia de candidaturas independientes; sin embargo, este avance en materia de participación podía invalidarse si no se garantizaba que los ciudadanos que optasen por buscar un cargo de elección popular por esta vía pudieran competir en condiciones de equidad con los candidatos postulados por los partidos políticos. Por ello, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral.

En cumplimiento a esta reforma, el 23 de mayo del 2014 fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; asimismo, se reformaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este conjunto de ordenamientos modifica la relación entre poderes, y entre éstos y los ciudadanos en dos grandes aspectos: 1) se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre los poderes de la Unión, facilitando el diálogo y los acuerdos, así como para consolidar una democracia de resultados; y 2) se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios tanto locales como federales.

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

El 13 de septiembre de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman los Artículos 73, 74, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en virtud del cual, entre otros cambios, se dota de autonomía constitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La iniciativa de este decreto pretendió fortalecer el carácter independiente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con respecto a cualquier órgano del Gobierno o instancia social, otorgándole autonomía a nivel constitucional, ya que un *ombudsman* necesita de esta condición *sine qua non* puede ser posible su debido funcionamiento.

De igual forma, la CNDH requería de plena autosuficiencia para garantizar la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que, al tener una asignación determinada, contaría con sus propios

recursos humanos, materiales y económicos suficientes para el cumplimiento de sus funciones. El nombramiento de su titular, por parte de la Cámara de Senadores, permitiría asegurar amplitud y objetividad en la designación de aquél, lo que se reflejaría en una autonomía funcional del organismo.

En el proceso de discusión de esta reforma, el diputado Ricardo Cantú Garza planteó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tuviera un reconocimiento expreso de su autonomía, plasmada en el texto constitucional con la naturaleza de un organismo público descentralizado, ejercitando las atribuciones que la doctrina otorgue a los mismos.<sup>132</sup> En su iniciativa, el diputado Cantú planteó la necesidad de ampliar la competencia de la CNDH para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Sin embargo, el dictamen que finalmente fue aprobado no incluyó este aspecto.

Por otro lado, la senadora Ana Rosa Payán Cervera puntualizó que con la mencionada reforma, el titular de la CNDH podría emanciparse del Poder Ejecutivo, al contar con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; además, estaba el hecho de que a su titular se le imponía la obligación de presentar anualmente al Congreso de la Unión un informe de actividades, generando así la posibilidad de una efectiva vigilancia de manera recíproca entre el Congreso de la Unión y el organismo protector de los derechos humanos.<sup>133</sup>

El senador Auldárico Hernández Gerónimo, en una postura contraria al consenso de la mayoría, aseveró que:

la reforma al apartado B del artículo 102 de nuestra Ley Suprema, que otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonio propio, es incompleta porque no satisface las demandas de las mexicanas y los mexicanos, aunque, por primera vez, en nuestro país se constituya un organismo autónomo del Poder Ejecutivo responsable de defender estos derechos. La respuesta del Gobierno federal ha sido reaccionar con virulencia contra los reclamos internacionales en materia de derechos humanos, rechazando informes bien fundados. A esta actitud del Gobierno se ha sumado, siempre y sin autonomía e independencia a la Presidencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los actuales consejeros, por lo que a las recomendaciones que en los últimos años este órgano ha emitido, les ha faltado credibilidad, autoridad y son desdeñados por las autoridades federales y estatales. Es por ello que el papel que ha asumido en

<sup>132</sup> Índice del Proceso Legislativo correspondiente a la Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999; disponible en <https://bit.ly/2Y7x2Rp>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>133</sup> *Idem*.

términos generales es contradictorio a lo que contempla nuestra Constitución que es la de proteger los derechos humanos de las mexicanas y mexicanos.<sup>134</sup>

Este cambio constitucional fue muy significativo, ya que al otorgarle a la CNDH el carácter de un órgano constitucional autónomo, se aseguró la independencia política de la Comisión, pues al no existir subordinación a ningún interés de los poderes de la Unión, de los partidos políticos y de otros factores de poder, puede avocarse al cumplimiento de su función principal que consiste en la protección y defensa de los derechos humanos.

#### 4. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*

Uno de los principales elementos para evaluar la calidad de la democracia y la eficiencia del Gobierno se relaciona con el diseño de metodologías y los procesos de medición sobre el impacto de las políticas públicas, así como el uso racional de los recursos y su correcto destino. En este contexto, problemas públicos como la medición de la pobreza o el desempleo requerían ser analizados desde una óptica distinta a la de la función ejecutiva. El 7 de abril de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman los Artículos 26 y 73, Fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, para otorgarle autonomía al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En los debates legislativos de dicha reforma constitucional, la senadora Dulce María Sauri Riancho puntualizó que con la mencionada reforma

el INEGI dejará de ubicarse en la esfera del Poder Ejecutivo, dejará de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y será autónomo; nace así un nuevo órgano constitucional. ¿Qué gana el país con esta decisión? El país gana en certidumbre sobre la información para el desarrollo. Con la autonomía del INEGI aseguramos la constancia y la consistencia de la información estadística.<sup>135</sup>

Por su parte, el senador Miguel Ángel Navarro Quintero expresó:

ahora que finalmente el INEGI tendrá autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, su responsabilidad ante la sociedad será mayor, y estará obligado a incrementar la eficiencia en el desempeño de

<sup>134</sup> *Idem.*

<sup>135</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LIX Legislatura, año III, primer periodo ordinario, sesión núm. 28, 24 de noviembre de 2005.

sus responsabilidades, en la consecución de ese objetivo contará con una Junta de Gobierno que no tendrá actitudes cortesananas ante el Poder Ejecutivo, y sí una información veraz ante el pueblo de México.<sup>136</sup>

La principal exigencia de aquel entonces consistía en proporcionarle al INEGI un marco jurídico que le diera los atributos óptimos para garantizar sistemas estadísticos y de información geográfica necesarios, objetivos y confiables, así como para proveerle de una autonomía para el ejercicio de sus funciones; de acuerdo con el senador Alfredo Martín Reyes Velázquez, con la reforma constitucional señalada:

contaremos con un sistema cuyos datos serán considerados por todos como oficiales, sin que éstos se presten a dudas por su posible manipulación por la cabeza de sector; es loable que en este caso trascendente se haya alcanzado el consenso de las diferentes fuerzas políticas y que coincidamos en la necesidad de un INEGI fuerte, independiente y autónomo, así como un sistema de planeación democrática.<sup>137</sup>

Con la reforma constitucional de 2006, se introdujo el requisito de que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ratifiquen los nombramientos de los miembros de la Junta de Gobierno del INEGI, llevados a cabo por el presidente de la República, convirtiéndose así en un contrapeso real a las decisiones del Poder Ejecutivo. Estas disposiciones, en resumen, abrieron la puerta y ofrecieron las condiciones propicias para que el INEGI contara con los funcionarios más competentes y pudiera informar de manera transparente, confiable y permanente al pueblo de México.

Finalmente, la autonomía constitucional otorgada al INEGI tuvo como principal objetivo el brindar certidumbre y credibilidad a la información gubernamental, a través de un órgano especializado que es independiente del Poder Ejecutivo (de quien proviene la mayoría de la información que presenta el Instituto), y cuyos datos son considerados oficiales, como parte de un sistema de planeación democrática.

##### 5. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Este organismo ya existía desde el 8 de agosto de 2002, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se creó el Ins-

<sup>136</sup> *Idem.*

<sup>137</sup> *Idem.*

tituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para así satisfacer la imperiosa necesidad de cumplir con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Sin embargo, la actuación del INEE era limitada, concretándose a aspectos administrativos y de diagnóstico que no se reflejaban en grandes avances para la educación, por lo que resultaba imperativo promover y hacer un cambio en su naturaleza jurídica. Si bien mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 2012, se modificó al Instituto para darle mayores herramientas para el cumplimiento de su objeto, aún carecía de autonomía e independencia respecto del Poder Ejecutivo (específicamente de la Secretaría de Educación Pública).

Es así como el 26 de febrero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 3o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, con la cual surge el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), el cual tiene por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Además, se estableció que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que coordinará el SNEE. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, tanto pública como privada.

Al dotar de autonomía al INEE, se le otorgaron las características esenciales de las que goza todo órgano constitucional autónomo y que consisten en:

- Ser creados de forma directa por el texto constitucional.
- Contar con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada.
- Llevar a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.
- Si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro poder, sus resoluciones son revisables de acuerdo con lo establecido por la Constitución.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> *Diario de los Debates. Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año I, primer periodo, vol. II, 13 de diciembre de 2012; disponible en <https://bit.ly/2791xCa>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

El 11 de septiembre de 2013, como parte de las leyes secundarias que derivaron de la reforma constitucional en materia educativa, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Dicha ley ratifica la naturaleza jurídica del Instituto como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y dotado de plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna. Dentro del proceso de discusión relativo a la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Al fijar su postura, la senadora del PRI, Mely Romero Celis, puntualizó que esta reforma regula la conformación, organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, y contempla que será el responsable de elaborar la política nacional educativa. “La educación en México requiere una profunda transformación, ya que solamente transformándola es que se logrará equidad social, crecimiento económico, mayor productividad y, por ende, estaremos logrando el desarrollo de nuestro país”.<sup>139</sup>

La senadora Marcela Torres Peimbert, de Acción Nacional, destacó que el Instituto estará dotado de autonomía técnica y de gestión que le permitirá realizar evaluaciones bajo principios de independencia, transparencia, pertinencia, diversidad e inclusión.<sup>140</sup> Por su parte, el senador Fidel Demédis Hidalgo aseguró que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue un acierto, y que la Junta de Gobierno en este organismo cuenta con personajes de ética y moral que cumplen las expectativas más altas.<sup>141</sup>

Al establecer que el Instituto es un organismo constitucional autónomo, la forma de relacionarse con los poderes de la Unión —en especial con el Ejecutivo— no es de subordinación, supeditación o dependencia, sino de coordinación y colaboración en materia de evaluación educativa. Además, el INEE se debe coordinar también con el Congreso de la Unión, mediante ejercicios de diálogo y rendición de cuentas, los cuales están fundados y motivados, no sólo en una convivencia y diálogo entre iguales con otros poderes.

La autonomía constitucional conferida al INEE, por la que se ostenta como autoridad en materia de evaluación de la educación, tiene como propósitos asegurar que las mediciones y evaluaciones de componentes, procesos y re-

---

<sup>139</sup> *Idem.*

<sup>140</sup> *Idem.*

<sup>141</sup> *Idem.*

sultados del SEN produzcan información pertinente, válida y confiable; que dicha información se haya obtenido y analizado con rigor técnico; que se haya generado con independencia de la autoridad educativa; y que se pueda llevar a cabo una difusión de resultados de evaluación a la sociedad que sea oportuna, así como capaz de detonar procesos de mejoramiento de la calidad de la educación de los servicios educativos que corresponden a la escolaridad obligatoria.<sup>142</sup>

Si bien a la fecha de elaboración del presente libro, este órgano dejó de ser constitucional autónomo, no deja de ser un importante caso de análisis y estudio para el objeto de la investigación, pues si en la historia reciente de nuestro país ha existido una política pública cargada de sesgo sindical en despropósito de la niñez, ha sido, precisamente, la educativa.

Mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019, la naturaleza jurídica de este organismo fue modificada para quedar como un órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. Se puede observar la tabla 6, en las páginas siguientes, como una referencia para explicar las principales diferencias entre el otrora Instituto para la Evaluación de la Educación y el actual Organismo para la Mejora Continua de la Educación.

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

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Transparencia”, derivado del cual se otorga autonomía constitucional al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

La reforma faculta a ese órgano garante para hacer pública toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, personas físicas, morales y sindicatos, la cual sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público o de seguridad nacional.

---

<sup>142</sup> Bracho González, Teresa y Zorrilla Fierro, María Margarita, “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015, p. 120.

Tabla 6. Cuadro comparativo entre el extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el nuevo Organismo para la Mejora Continua de la Educación\*

<i>Características</i>	<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</i>  (artículos 3o., fracción IX, de la CPEUM, anterior al Decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 15-05-19; y 22 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —abrogada—)	<i>Organismo para la Mejora Continua de la Educación</i>  (artículo 3o., fracción IX, de la CPEUM vigente)
Autonomía	Constitucional, técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna.	Técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.
Naturaleza jurídica	Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	Organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
Integración	Será dirigido por una Junta de Gobierno, compuesta por cinco integrantes.	Se integrará por una Junta Directiva (compuesta de cinco personas), un Consejo Técnico de Educación (compuesto de siete personas) y un Consejo Ciudadano (compuesto por representantes de los sectores involucrados en la materia educativa, conforme lo determine la ley respectiva).
Mecanismo de selección y duración en el cargo de sus integrantes	Los integrantes de la Junta de Gobierno serán propuestos en terna por el Ejecutivo federal, y designados por el voto de las	Los integrantes de la Junta Directiva serán nombrados por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de

	<p>las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores (o de los miembros de la Comisión Permanente del Senado, en el caso de receso de aquélla).</p> <p>Los integrantes de la Junta de Gobierno desempeñarán su cargo por periodos de <i>siete años en forma escalonada, pudiendo reelegirse por una sola ocasión.</i></p>	<p>sus miembros, y durarán en el encargo cinco años de forma escalonada; el presidente de la Junta Directiva también lo será del Consejo Técnico de Educación.</p> <p>Los integrantes del Consejo Técnico de Educación serán nombrados por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y durarán en el encargo <i>cinco años de forma escalonada.</i></p> <p>El Consejo Ciudadano se compondrá por representantes de los sectores involucrados en la materia educativa, conforme lo determine la Ley del Organismo para la Mejora Continua de la Educación (la cual aún no ha sido promulgada).</p>
--	---	---

\* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

En el proceso de discusión que se llevó a cabo en el Senado, se dejó en claro que las resoluciones del IFAI serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Asimismo, acordaron que el número de consejeros del Instituto pasase de cinco a siete y su nombramiento esté a cargo de la Cámara de Senadores, previa consulta a la sociedad. Los funcionarios serán elegidos con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el pleno senatorial. Precisaron que la designación de los consejeros podrá ser objetada por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles; se convino en que el IFAI podrá ejercer acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y tratados internacionales celebrados por México, que vulneren el derecho a la información pública o la protección de datos personales.

A nombre de la Comisión de Gobernación, su presidenta, la senadora Cristina Díaz Salazar, precisó que la transformación del IFAI en un órgano autónomo

constituye una importante decisión del Estado mexicano para generar mayores estándares de vigilancia en la transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y protección de los datos personales. La rendición de cuentas y la transparencia son componentes esenciales de un Estado democrático, por lo que el Gobierno está obligado a someterse a las peticiones que hagan los ciudadanos para permitir que éstos observen su actuación.<sup>143</sup>

Desde su escaño, y por la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana, el senador Pablo Escudero Morales destacó la creación de un nuevo organismo,

para revisar a los tres poderes, sindicatos, fideicomisos, fondos, así como a personas físicas y morales que reciban recursos públicos, con lo que se dará un gran paso en el combate a la corrupción y permitirá transitar hacia un sistema de acceso a la información vinculado con la fiscalización, además de que fortalecerá el federalismo y lo hará más eficiente y eficaz.<sup>144</sup>

El senador panista, Raúl Gracia Guzmán, presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, explicó: “se genera una relación inversa a la que

<sup>143</sup> Boletín mediante el cual el Senado aprueba la autonomía constitucional al IFAI; disponible en <https://bit.ly/2LjoIC0>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>144</sup> *Idem*.

tradicionalmente se ha establecido entre el Legislativo y Ejecutivo, lo que no es poca cosa, porque deja claro que el México del siglo XXI es muy diferente al del siglo XX y la relación democrática entre poderes, gobernados y gobernantes es distinta”.<sup>145</sup>

En tanto, el senador priista, Arturo Zamora Jiménez, estimó que con la autonomía del IFAI se da respuesta a una demanda ciudadana “añeja” que garantiza su independencia ante el poder, pues podrá conformar un órgano que tomará decisiones importantes en el futuro. Esta visión, aunque correcta en la intencionalidad política, resulta confusa y suma en las críticas que muchas veces se han realizado a los OCA por considerar que su *independencia* es frente al poder, cuando la realidad es que su naturaleza, el alcance de sus determinaciones y su autonomía constitucional están inmersas en la realidad de éste.

Por su parte, el senador panista, Javier Corral Jurado, consideró: “estamos ante la consolidación institucional del derecho humano de acceso a la información, que impulsará una democracia de mayor calidad y más participativa, en donde los ciudadanos tengan la posibilidad de contrapesar al poder, vigilarlo y acotarlo”.<sup>146</sup> En opinión del senador perredista, Alejandro Encinas Rodríguez, el objetivo principal de la reforma es la consolidación del derecho humano de acceso a la información, lo que conlleva que los ciudadanos puedan conocer y vigilar sin ninguna limitación las acciones de sus Gobiernos.<sup>147</sup>

La senadora Arely Gómez González, presidenta del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, señaló que:

con la aprobación de este dictamen se beneficia a todos, pues se otorga autonomía a los órganos garantes en su más amplia expresión, se desarrolla el principio de autonomía en el diseño constitucional y se inserta como eje rector en el funcionamiento del sistema nacional de transparencia y protección de datos personales.

Por último, cabe resaltar la opinión del senador Manuel Bartlett Díaz, quien se pronunció en contra de la reforma, al señalar que

representa un retroceso y simulación, pues restaura una visión centralista, al establecer que las decisiones de éste puedan ser motivo de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que termina con

---

<sup>145</sup> *Idem.*

<sup>146</sup> *Idem.*

<sup>147</sup> *Idem.*

la autonomía del órgano garante. El dictamen fue producto de negociaciones informales y está plagado de posibilidades de opacidad, lo que representa un retroceso a la autonomía del IFAI, pues representa un enorme obstáculo para la demanda de transparencia.<sup>148</sup>

En síntesis, la autonomía constitucional que se le otorgó al entonces IFAI tuvo como principal objetivo garantizar el derecho humano de acceso a la información, como herramienta para consolidar la transparencia y el combate a la corrupción en una democracia participativa. Se reafirma que la relación de este organismo con los poderes de la Unión será de coordinación y no de suprasubordinación, en donde existen además mecanismos de rendición de cuentas por parte del órgano constitucional autónomo.

### 7. *Comisión Federal de Competencia Económica*

El 11 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de los Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones”, en virtud del cual surgen la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); el primero de ellos aparece como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

En materia de competencia económica, los aspectos más sobresalientes de la reforma constitucional son:

- 1) La creación de la Cofece como una nueva agencia nacional en materia de competencia económica, con autonomía e independencia de otras autoridades.
- 2) El fortalecimiento de la Cofece y del IFT, para lo cual se les otorgó nuevas facultades como: *i)* ordenar medidas para eliminar barreras a la libre concurrencia y la competencia económica; *ii)* regular el acceso a insumos esenciales; y *iii)* ordenar la desincorporación, en casos particulares, de agentes económicos.

---

<sup>148</sup> *Idem.*

- 3) La Cofece deberá conducirse con independencia, tanto en la toma de sus decisiones, como de su funcionamiento; de forma profesional en su desempeño e imparcial en su actuación.
- 4) Se establece un diseño institucional con un esquema de pesos y contrapesos, de tal forma que la autoridad que investigue casos en materia de competencia económica no sea la misma que resuelva, y que quien resuelva no sea la misma que revise dichas resoluciones.
- 5) El titular de la Cofece está obligado a presentar ante los poderes Ejecutivo y Legislativo federal: *a)* el plan de trabajo anual y *b)* informes trimestrales de actividades. Asimismo, se establece que el titular de la Cofece comparecerá anualmente ante el H. Congreso de la Unión.
- 6) La Cofece cuenta con autonomía para el ejercicio de su presupuesto, para lo cual la Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal con el fin de permitir a la Cofece el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.
- 7) La Cofece tiene la facultad de emitir su propio estatuto orgánico y otras disposiciones administrativas mediante un sistema de votación por mayoría calificada.
- 8) Un mecanismo de rendición de cuentas y responsabilidad constitucional, con el juicio político para los comisionados de la Cofece.
- 9) El señalamiento de que los órganos de gobierno de la Cofece y del IFT están compuestos por siete comisionados cada uno, incluyendo un comisionado presidente, y que son designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo federal con la ratificación del Senado, desempeñando su cargo por nueve años no renovables.
- 10) Un perfil específico y requisitos puntuales que deben satisfacerse para ser comisionado de la Cofece, incluyendo la aprobación de un examen que acredite conocimientos técnicos especializados en la materia, aplicado por un Comité de Evaluación conformado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.<sup>149</sup>

### 8. Instituto Federal de Telecomunicaciones

Como ya se mencionó anteriormente, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones tuvieron su

---

<sup>149</sup> Reforma de competencia económica; disponible en <https://bit.ly/2WjuXRT>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

origen en el “Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de los Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones”; en virtud de dicho decreto surge el IFT como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. La aprobación de esta reforma constitucional contó con un amplio consenso de las principales fuerzas políticas del país, representadas en el Congreso de la Unión.

En la reforma constitucional se incluyeron además contrapesos para el IFT, el derecho de las audiencias, el reconocimiento de los medios comunitarios e indígenas y el acceso libre a las telecomunicaciones sin injerencias arbitrarias; además se reafirma la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información.

En lo que respecta al proceso de discusión de la misma, algunos legisladores realizaron comentarios puntuales acerca de la autonomía constitucional del Instituto Federal de Telecomunicaciones; entre ellos, el senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez aseveró que

en materia de rectoría económica del Estado, los poderes soberanos del país hemos decidido limitar las atribuciones del Ejecutivo federal en el otorgamiento de las concesiones y crear un órgano con autonomía constitucional, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el cual será el encargado de licitar, otorgar y revocar las concesiones. Se trata de una reforma que acota el poder del Ejecutivo federal para delegarlo en un organismo con autonomía técnica y de gestión. A su autonomía se suman las facultades de sanción y competencia económica en telecomunicaciones, para regular de forma asimétrica los operadores de la preponderancia económica reduciendo las barreras a la competencia, limitando la propiedad cruzada y ordenando la desincorporación de activos.<sup>150</sup>

El senador David Penchyna Grub señaló que

por lo que respecta a fortalecer la capacidad del Estado y de sus instituciones para crecer esa rectoría con apego a las garantías ya enunciadas, nos hemos dispuesto a la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, como a la de fortalecer la Comisión Federal de Competencia Económica, las cuales actuarán con autonomía, pero sin confundir que no por ello estarán libres de contrapesos, ni mucho menos de rendición de cuentas y de transparencia.<sup>151</sup>

<sup>150</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año I, segundo periodo ordinario, sesión núm. 27, 19 de abril de 2013.

<sup>151</sup> *Idem*.

Por otra parte, hubo legisladores que se pronunciaron en contra de dotar de autonomía constitucional al IFT, tal y como lo fue en el caso del senador Héctor Larios Córdova, quien expresó lo siguiente: “ciertamente en este país, yo no soy partidario de que aun cuando no sea la mejor técnica legislativa, le demos autonomía constitucional tanto al Instituto Federal de Telecomunicaciones como a la Comisión Federal de Competencia Económica”.<sup>152</sup>

En conclusión, puede afirmarse que los rasgos distintivos de la autonomía con la que se dotó al IFT son los siguientes:

- a) Dictará sus resoluciones con plena independencia.
- b) Ejercerá su presupuesto de forma autónoma.
- c) Emitirá su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada.
- d) Podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general, exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.
- e) Las leyes garantizarán la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio.
- f) Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información.
- g) Deliberará en forma colegiada y decidirá los asuntos por mayoría de votos.
- h) Sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público, con las excepciones que determine la ley.
- i) Las normas generales, actos u omisiones del IFT podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.<sup>153</sup>

### 9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Algunos órganos de nuestro régimen político, con tareas tan fundamentales como la procuración de justicia y la evaluación de la política social del Gobierno, no gozaban de autonomía constitucional, por lo que se requería

<sup>152</sup> *Idem.*

<sup>153</sup> Valdés Huevo, Josué Cirino, “El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía eficaz”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015, p. 178.

una reforma que fortaleciera su independencia y garantizara la eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

En ese contexto, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política-Electoral”, a raíz del cual se adiciona el apartado C al artículo 26 constitucional, y se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios (el cual, hasta antes de la mencionada reforma, era un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social).

Con la autonomía constitucional, se buscó garantizar la objetividad, independencia y rigor necesarios para evaluar la política social del país. Esto permitirá perfeccionar el diseño y aplicación de las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores de menores ingresos. Dicho órgano estará integrado por un presidente y seis consejeros nombrados por la Cámara de Diputados, que durarán en su cargo cuatro años y podrán reelegirse una sola vez. La reforma establece que dentro de las obligaciones del consejero presidente del Coneval está la de presentar un informe anual de actividades a los poderes de la Unión, y comparecer ante las cámaras del Congreso de la Unión en los términos que disponga la ley.<sup>154</sup>

En lo que respecta al tema de la autonomía constitucional del Coneval, dentro del proceso de discusión de la reforma que se comenta, el mismo fue abordado por diversos legisladores, como el senador Héctor Larios Córdova, quien puntualizó:

al Coneval ahora le damos autonomía constitucional para garantizar que tenemos un instrumento confiable que mida el desempeño de las políticas públicas; que la Cámara de Diputados, cuando analice el presupuesto de un ejercicio, conozca cuáles programas sociales que tenían recursos públicos fueron simplemente programas clientelares, y cuáles lograron ayudar a nuestros compatriotas a vencer la condición de pobreza, para que se impulsen esos programas y se cancelen los programas clientelares.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Reforma Política-Electoral; disponible en <https://bit.ly/2v2wWv8>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>155</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, sesión núm. 35, 3 de diciembre de 2013; disponible en [http://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2631](http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2631), consultado el 1 de diciembre de 2020.

En esa misma tesitura, la senadora María Verónica Martínez Espinoza comentó que

con el fin de fortalecer la evaluación de programas sociales y fomentar el diseño de una política social más eficaz y de largo plazo, la reforma otorga autonomía constitucional al Coneval. Esa autonomía se consolida con la participación de la academia, que tendrá la responsabilidad de presentar las propuestas de candidatos a conformar el consejo de entre diversas personas de los ámbitos social y privado que reúnan las condiciones de imparcialidad y experiencia necesarias.<sup>156</sup>

Como parte del proceso de discusión de esta reforma en el Congreso de la Unión, se estimó pertinente el requisito de que los integrantes del Coneval fueran nombrados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, toda vez que, como es sabido, esta cámara es la que está facultada para realizar la fiscalización del gasto público, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, funge como cámara de origen respecto de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos. En ese orden de ideas, el órgano constitucional autónomo denominado Coneval es el encargado de evaluar la política de desarrollo social, la cual implica la erogación de recursos públicos por parte de las dependencias en beneficio de aquellos sectores de la población mexicana que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

A manera de conclusión, se señala que la elevación del Coneval al rango de órgano constitucional autónomo, otrora un organismo público descentralizado, obedeció a la necesidad de contar con instrumentos objetivos, imparciales y confiables para medir los resultados de las políticas públicas en materia social (especialmente de aquellas que tienen que ver con el combate a la pobreza) sin que se vean afectados por injerencias políticas del Poder Ejecutivo.

#### 10. *Fiscalía General de la República*

Tanto el Coneval como la Fiscalía General de la República (FGR), en su carácter de OCA, tuvieron su origen en la llamada reforma político-electoral de 2014. En lo concerniente a la Fiscalía, la reforma político-electoral contempló la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Con este cambio se buscó

---

<sup>156</sup> *Idem.*

que el ejercicio de la procuración de justicia en México tenga un alto nivel de profesionalización y sea más eficaz.

Pese a que la Fiscalía General asumió las competencias de la PGR, algunas de sus atribuciones fueron modificadas, tales como:

- a) Se suprime la facultad de representar a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte.
- b) Se excluye a la Fiscalía del procedimiento para la suspensión o restricción de derechos y garantías.
- c) Se limita su facultad para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y de las entidades federativas a la materia penal y procesal penal.
- d) Se establece que, a petición de la Fiscalía General de la República y en los asuntos en los que el Ministerio Público de la Federación sea parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de amparos directos y amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
- e) Se faculta al fiscal para denunciar la contradicción de tesis, sólo en asuntos de materia penal y procesal penal.
- f) Se dispone que el fiscal o el agente del Ministerio Público de la Federación serán parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley.<sup>157</sup>

La reforma dispuso que el fiscal general de la República será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, durará en su encargo nueve años —para así lograr un horizonte de largo plazo en el cumplimiento de sus tareas— y podrá ser removido por el Ejecutivo federal, aunque la remoción podrá ser objetada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Sobre el tema de la autonomía constitucional de la FGR, la discusión legislativa estuvo orientada en favor de ésta; en este tenor, el senador Enrique Burgos García expresó que

se transforma la Procuraduría General de la República en una fiscalía general que nace como un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Con este cambio sustancial se recupera el valor de la justicia como un bien jurídicamente tutelado en el rango de derechos humanos, y sí se confirma que es deber del Estado garantizar al ciudadano el

<sup>157</sup> *Idem.*

disfrute de una vida digna y en convivencia social amparada por la paz, no al estilo de criterios transexenales.<sup>158</sup>

La senadora María Verónica Martínez Espinoza agregó que la fiscalía “contará con mayor autonomía y recursos propios, y nuevamente el Poder Legislativo tendrá mayor participación en la designación del Fiscal General de la República”.<sup>159</sup> En palabras de Arely Gómez González, exprocuradora general de la República:

desde la perspectiva internacional, la cercanía del Poder Ejecutivo con el Ministerio Público puede resultar en una invitación a la parcialidad; con ello en mente, parece complicado para el Ministerio Público atender los intereses de la sociedad, por encima de los del grupo político con los que esté vinculado. Un fiscal que ejerce la acción penal por mandato político mina la legitimidad de la justicia, y no responde a las exigencias de un Estado Democrático de Derecho, adujeron los promotores de la autonomía.<sup>160</sup>

## II. HACIA UNA TEORÍA GENERAL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Después de analizar las connotaciones políticas que derivaron en la constitucionalización de los órganos autónomos, hemos tenido un acercamiento fructífero al contexto mediante el cual cada uno de éstos adquirió la naturaleza jurídica que hoy poseen. Ello nos ha permitido comprender, no sólo qué pasaba por la cabeza de los distintos actores parlamentarios cuando se discutía la necesidad, pertinencia y justificación de crear órganos de esta índole, sino entender qué buscaban con la reforma a su diseño institucional.

Lo anterior sin dejar de lado que el debate parlamentario, aunque ocurre al interior de un poder soberano (Cámara de Diputados o el Senado), no está exento de influencias externas, propias de la realidad política, social y económica que estuviere teniendo verificativo en los momentos históricos en que se desarrollaban las discusiones que nos ocupan. Veamos entonces, a continuación, cómo la multiplicidad de autonomías de los OCA forma parte del texto constitucional.

<sup>158</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, sesión núm. 35, 3 de diciembre de 2013.

<sup>159</sup> *Idem*.

<sup>160</sup> Gómez González, Arely, “El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015, p. 218.

Tabla 7. Cuadro comparativo sobre los fundamentos constitucionales de su autonomía\*

<i>Órgano constitucional autónomo</i>	<i>Fundamento constitucional de su autonomía</i>
INEE (Organismo para la Mejora Continua de la Educación)	<p>“Artículo 3o.                      ...                      IX. 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. <i>El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.</i>                      ...”.</p>
INAI	<p>“Artículo 6o.                      ...                      VIII. <i>La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.</i>                      El organismo autónomo, previsto en esta fracción, se registrará por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.                      En su funcionamiento se registrará por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.</p>

	<p>El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. ...”.</p>
INEGI	<p>“Artículo 26          ...          B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. <i>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”.</i></p>
Coneval	<p>“Artículo 26          ...          C. 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</p>

	federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. ...”.
Banxico	“Artículo 28 ... 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. ...”.
Cofece	“Artículo 28 ... El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. ...”
IFT	“Artículo 28 ... <i>El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto</i>

	<p>en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.                  ...”</p>
INE	<p>“Artículo 41                  ...                  V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.  <i>Apartado A. 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.</i> En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.                  ...”.</p>
FGR	<p>“Artículo 102                  ...                  A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.                  ...”.</p>
CNDH	<p>“Artículo 102                  ...                  B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos</p>

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

\*Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

Con base en lo anterior, se advierte que la autonomía como categoría de análisis constitucional es un elemento polisémico, dado que engloba distintas aristas que es necesario desagregar: 1) autonomía técnica; 2) autonomía de gestión y 3) autonomía presupuestaria. La autonomía técnica se refiere a que la naturaleza de sus funciones es de carácter especializado, lo que justifica que las mismas estén asignadas a órganos de alta especialidad técnica, que en la medida de lo posible se encuentren fuera de las dinámicas de la política. La autonomía de gestión hace referencia a la capacidad de autogobernarse o, es decir, crear mecanismos normativos que regulen el interior de su vida institucional sin la intervención de ningún otro poder u órgano del Estado. Finalmente, la autonomía presupuestaria consiste en la potestad de desempeñar su actividad y dar cumplimiento a los fines para los cuales fueron creados. Demanda la existencia de un haber económico garantizado, la posibilidad de utilizarlo en función de las directrices que el órgano determine y es el eje toral de la rendición de cuentas, es decir, el qué, el cómo y para qué se utiliza el dinero público que les es destinado.

Por otra parte, cabe hacer mención en este apartado sobre los regímenes constitucionales, legales y administrativos de las remuneraciones de estos órganos, dado que en la actualidad existen en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación tres controversias constitucionales promovidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Federal de Competencia Económica, en relación con la prohibición constitucional prevista en el artículo 127, de que ningún servidor público pueda ganar más que el presidente de la República.

Tabla 8. Régimen de contraprestaciones de los servidores públicos que los integran\*

<i>Órgano constitucional autónomo</i>	<i>Régimen de las contraprestaciones de los servidores públicos que los integran</i>
Organismo para la Mejora Continua de la Educación (antes INEE)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso p), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Percepciones de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para el Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso k), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual que Regula las Percepciones de las y los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso o), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 2018. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Banco de México (Banxico)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III,

	inciso f), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso l), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual que Regula las Remuneraciones de Ciertos Servidores Públicos, y por el que se Aprueba la Estructura Ocupacional de la Comisión Federal de Competencia Económica, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 6 de febrero de 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso m), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Instituto Federal de Telecomunicaciones para el Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Instituto Nacional Electoral (INE)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso i), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Fiscalía General de la República (FGR)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso q), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Acuerdo FGR/001/2019 mediante el cual se publica la estructura ocupacional de la

	<p>Procuraduría General de la República, en tanto se lleva a cabo su proceso de transición a la Fiscalía General de la República y se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de la Fiscalía General de la República, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 26 de febrero de 2019.                  Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.</p>
<p>Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)</p>	<p><i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II.  <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso j), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.  <i>Reglamentaria:</i> Manual de Percepciones de las y los Servidores Públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para 2019.                  Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.</p>

\*Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

Cabe hacer mención, en este contexto, de la tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.)<sup>161</sup> donde se alude a los caracteres de la garantía institucional de autonomía para los órganos autónomos; de esta manera:

GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; *de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del*

<sup>161</sup> Tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2017, p. 603.

*Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.*

En este sentido, se alude a las características distintivas de su especialización e importancia social, haciendo énfasis en que las facultades que les son otorgadas para alcanzar sus fines son las que justifican su autonomía frente a cualquier injerencia, sin que ello implique por ningún motivo que se encuentran fuera de la órbita estatal; por el contrario, al ser partes integrantes del Estado, están sujetos al arbitrio institucional de su rendición de cuentas y deben trabajar bajo las máximas de cooperación y coordinación con otros poderes, funciones y ámbitos del Estado. La garantía institucional de su autonomía es una herramienta para el mejor desempeño de sus funciones, no un escape al control del poder que ejercen.

Utilizando como base la propuesta teórica acuñada por el doctor Daniel Márquez,<sup>162</sup> relativa a la distinción entre las funciones del Estado en dos categorías: *a)* la orgánica, subjetiva o formal donde los actos se comunican de la función principal que realiza el órgano (acto administrativo, legislativo y judicial) y *b)* la intrínseca, objetiva o material en la que se asignan al acto jurídico las notas intrínsecas de la función que ejerce actos de administración, de legislación y de jurisdicción), los OCA se insertan en la lógica del desempeño de funciones para articular la particularidad del contexto mexicano y clasificar a los nueve órganos como responsables de llevar a cabo funciones del Estado en sentido amplio, acotar al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía General de la República como responsables de materializar funciones del Estado en sentido estricto. Por otra parte, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica los calificamos como responsables de desempeñar tareas de gobierno de alta especialidad técnica.

<sup>162</sup> Cfr. Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 8-48.

En este sentido, cabe destacar la jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.),<sup>163</sup> aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que la Corte abunda en el concepto de Estado regulador como característica fundacional para la creación y justificación de los órganos reguladores de naturaleza autónoma —Telecomunicaciones y Competencia Económica— en el diseño institucional mexicano.

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes —de los órganos políticos y de los entes regulados— para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: *la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional*. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, *busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional*; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, *son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda*. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo

<sup>163</sup> Tesis P./J. 46/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, enero de 2016, p. 339.

fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

La anterior tesis establece, como justificación principal de la existencia de los órganos de esta naturaleza, la necesidad de regular sectores especializados de interés nacional, lo que determina la posibilidad de que lleven a cabo, con base en competencias cuasi legislativas, cuasi ejecutivas y cuasi jurisdiccionales, tareas relevantes de los sectores técnicos en los que se inserta la naturaleza de su actividad. Para la Corte, la existencia de estos órganos implica una nueva concepción del principio de división de poderes y una ampliación de las competencias constitucionales, para dar cabida a que órganos de naturaleza distinta a los inmersos en las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, regulen sectores o mercados altamente especializados, lo que determina no sólo su existencia como una nueva realidad constitucional, sino una nueva fuente normativa dentro las competencias constitucionales.

Con base en todo lo anterior, la teoría que se propone considera los siguientes elementos:

- 1) Autonomía: entendida como la cualidad distintiva que define su naturaleza jurídica para llevar a cabo funciones de alta especialidad técnica, las cuales no conviene que estén dentro de la esfera de la función ejecutiva, de cara a la funcionalidad democrática de la actividad que realizan. En este caso, es una autonomía técnica, de gestión y presupuestaria.
- 2) Control del poder: son órganos creados por el Estado para control del mismo; existió un traslado de estas funciones, del Poder Ejecutivo a los OCA, para democratizar las funciones y tareas que llevan a cabo.
- 3) Función estatal: la CNDH, el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía realizan funciones del Estado; se entiende a éstas como labores sustantivas encaminadas a su propia conservación.
- 4) Tareas de gobierno: el INEGI, Coneval, IFT y Cofece desempeñan tareas de gobierno de alta especialidad técnica.
- 5) Garantía de la democracia: son órganos que derivados de las razones políticas, económicas y sociales que llevaron a su creación, requieren potenciar su desarrollo institucional a efecto de garantizar que, como contrapesos al poder de la función Ejecutiva, aseguren la democracia como sistema de vida.

- 6) Mecanismos de rendición de cuentas: al no existir un mecanismo base que sostenga su diseño institucional, es necesario proponer alternativas para que estos órganos rindan cuentas ante los órganos de representación política, pero evitando que respondan a sí mismos.
- 7) Naturaleza política: a pesar de ser organismos cuyas funciones y tareas son materialmente administrativas, no dejan de ser instituciones inmersas en el juego del poder y la actividad política, por lo que todo mecanismo de propuesta o iniciativa de cara a su reforma debe tomar en cuenta esta característica distintiva a fin de verificar la viabilidad de su implementación.
- 8) Naturaleza administrativa: la naturaleza administrativa de las funciones y tareas que llevan a cabo debe estar acompañada de una estructura burocrática altamente capacitada, al menos en mandos medios y el personal más cercano al ciudadano. Esto sólo se logra mediante la adopción de un sistema de servicio civil que asegure que en la integración de sus filas se encuentren las personas mejor capacitadas para desempeñar los puestos que justifican la estructura de su autonomía.
- 9) Órganos del Estado: el hecho de ser autónomos no significa por ninguna circunstancia que estén fuera de la órbita estatal; esto es, están sujetos a los mecanismos de escrutinio, fiscalización y control de las demás instituciones del Estado, y como tales deben crearse los mejores canales de comunicación entre los poderes y éstos, y entre ellos mismos, a efecto de asegurar que no respondan a fines distintos que los del propio Estado.
- 10) Relaciones de coordinación: en materia de unidad y centralidad estatales, entendidas como características necesarias del Estado moderno, las relaciones de estos órganos deben ser de coordinación con los demás poderes del Estado, a efecto de asegurar el mejor y mayor cumplimiento de sus fines, evitando intromisión de otras fuerzas que no sumen en la consecución de sus cometidos estatales.
- 11) Teoría de separación del poder público: esta teoría debe ser entendida bajo un enfoque abierto, es decir, heterodoxo, que permita concebirla como una realidad cambiante que debe ser adecuada con las distintas instituciones que surgen en el seno de la administración estatal. Los OCA forman parte de una teoría de separación del poder más evolucionada y cercana a la realidad empírica, lo que permite concebirlas como órganos de Estado que, si bien no pertenecen a ninguna de las funciones clásicas del poder público, forman parte de éste y participan en la consecución de sus fines.

En este sentido, para fines del presente libro, los OCA *son aquellas instituciones del derecho mexicano que nacen de procesos históricos y contextos determinados por las exigencias sociales, acuerdos políticos y reformas constitucionales, mediante las cuales se les otorgó autonomía estructural, funcional, presupuestaria y administrativa a fin de llevar a cabo funciones estatales y tareas de gobierno de alta especialización técnica, cuyo desarrollo y máxima potencialidad requería sustraerlos de la función Ejecutiva, para de este modo, mejorar su funcionamiento y articular de mejor manera los mecanismos de rendición de cuentas a los que se encuentran obligados por ser órganos inmersos en la lógica del Estado; y cuyos fines están directa y proporcionalmente relacionados con la calidad de la democracia.*

*Guardan una relación de coordinación y cooperación con las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y plantean un nuevo derrotero de la teoría de división del poder, para concebirla como una teoría de las funciones estatales del poder público, realizando especial énfasis en que lo que debe reformularse, para el caso mexicano, es el rol que juegan en la definición constitucional y conceptual de la administración pública federal.*

### III. EL CONTROL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Si entendemos al control como garantía de la democracia constitucional, debemos potenciar mecanismos institucionales para controlar a todo ente que se constituya en la realidad estatal. Esta asignatura pendiente es fundamental de cara a asegurar la eficacia en el cumplimiento de las funciones, tareas y garantías que desempeñan los órganos, así como para potenciar su legitimidad democrática en la lógica de contrapesos —que se constituyen frente a la función ejecutiva y hacia ellos mismos como agentes reguladores, moduladores o potenciadores del ejercicio de libertades públicas—. <sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> “Los instrumentos constitucionales para el control político del poder representan una garantía de libertad y por lo mismo no pueden estar sujetos a la aplicación discrecional, confidencial y circunstancial que supone la adopción de acuerdos entre agentes políticos [...] El control político abre las posibilidades de intercambios, entre los órganos de poder, que van más allá de lo que prevé la mecánica constitucional. Esos intercambios están determinados por las ventajas políticas que en cada caso pueden obtener las partes que intervienen en las actividades de control. Las libertades garantizadas son el elemento *sine qua non* de la democracia y que sólo la norma constitucional eficaz puede ofrecer garantías para esas libertades. Uno de los mecanismos para la tutela colectiva de las libertades públicas es el que ofrecen los controles políticos”. Para mayor ahondamiento sobre la justificación, pertinencia e idoneidad del control político del poder, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, Porrúa, 2017.

El patrón cultural del derecho en México ha priorizado la reglamentación mediante creación de normas para erradicar problemas públicos, sin que ello arroje necesariamente resultados positivos. En el caso de este tipo de instituciones, cuya creación y el aumento en cuanto su número han generado diversos debates sobre su idoneidad y pertinencia, resulta necesario “defenderlos” bajo la máxima organizacional de que su defensa óptima requiere su mejora. Si el hecho de que su unicidad y particularidad los ha edificado como verdaderos contrapesos al poder de las demás funciones estatales, es menester buscar puntos de convergencia entre éstos y sentar bases mínimas para que no se busque su cooptación mediante el proceso de nombramiento.

Resulta ahora conducente plantear una forma de reorganizar este tipo de instituciones de cara a una reglamentación en el marco jurídico mexicano. Para ello se proponen una serie de reformas constitucionales y legales que tienen que ver con su reordenación en el texto constitucional y la creación de una “Ley General de Órganos Constitucionales Autónomos”, para de este modo sentar las bases mínimas de los requisitos para su creación y los elementos básicos con los que deben contar para ser considerados como OCA.

Tabla 9. Propuesta para la reordenación de los órganos constitucionales autónomos en el texto constitucional\*

<i>Texto vigente</i>	<i>Texto propuesto</i>
<p>Título Tercero</p> <p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo</p> <p>“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo</p>	<p>Título Tercero</p> <p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo</p> <p>“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo</p>

<p>Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley”.</p>	<p>Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley”.</p> <p><i>Artículo 90 bis. Son órganos constitucionales autónomos aquellos a los que esta Constitución les otorgue autonomía en relación con las demás funciones del Estado. Estos son: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República. La ley definirá las bases de su creación y los mecanismos necesarios para asegurar la rendición de cuentas en el ejercicio de su actividad.</i></p>
--	---

\* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

El modelo que se propone en el presente libro tiene que ver con el desarrollo de una ley marco, en la que se establezcan los requisitos básicos que deberán incluirse en el diseño institucional de los mismos, de tal suerte que lo que en los hechos resulta sumamente heterogéneo, y que complica su estudio y análisis, se consolide en un documento en el que se establezcan elementos de creación; requisitos de integración; forma de designación de órganos de dirección; periodicidad en la duración de sus cargos; supuestos de reelección, denominación de su órgano de dirección, entre otros elementos necesarios para comenzar a idear una forma de control de los mismos con base en los fines del Estado, la necesaria regularización institucional con que deben contar, y la demandante exigencia de que su actuación no se soslaye de las necesidades públicas para las cuales fueron creados, y en su momento, dotados de autonomía.

Esta ley tendría por nombre “Ley General de Órganos Constitucionales Autónomos”, ya que en la medida de lo posible se estaría propugnando por una legislación que establezca normativas concurrentes, aplicables y exigibles, tanto a la Federación, como a los estados, quienes, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán reordenar su diseño institucional de conformidad con esta nueva disposición. La ley aplicable seguiría la metodología de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y consistiría en apartados relativos al objeto de la ley, los alcances de la misma; quiénes se considerarían como OCA, formas de selección, integración de sus órganos de dirección, valores del servicio público, mecanismos para su control; entre otros. En líneas subsecuentes se proponen algunas directrices para su elaboración, la justificación de su creación y los elementos relativos a su operación.

### 1. *Objeto, alcance y reglas generales*

El objeto de esta ley es articular, ordenar y sentar las bases mínimas para la creación, organización, funcionamiento y control de los OCA. Son OCA, aquellos a los que la Constitución General de la República les reconozca autonomía con respecto a las demás funciones del Estado. Las universidades públicas, los tribunales administrativos, los tribunales agrarios y demás instituciones a las que se les reconozca algún tipo de autonomía de relevancia constitucional, y que además guarden relación de dependencia con las funciones estatales, no se considerarán como OCA para efectos de la presente ley.

Son OCA los siguientes: I. Comisión Nacional de los Derechos Humanos; II. Instituto Nacional Electoral; III. Banco de México; IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía; V. Instituto Federal de Telecomunicaciones; VI. Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social; VII. Comisión Federal de Competencia Económica; VIII. Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y IX. Fiscalía General de la República.

Los OCA ejercen sus funciones con base en los siguientes valores de servicio público: continuidad, eficacia, eficiencia, fiscalidad, imparcialidad, legalidad, rendición de cuentas, transparencia, veracidad, entre otros. La autonomía constitucional que los define debe ser entendida y ejercida como un elemento distintivo y necesario para el mejor desarrollo de sus funciones. Sin embargo, ello no implica por ningún motivo que estén fuera del marco

de aplicación de la ley ni que estén exentos de las tareas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

## 2. *De la integración de sus órganos de dirección*

Las directivas de los OCA estarán integradas por siete funcionarios denominados consejeros,<sup>165</sup> los cuales seguirán el proceso de selección descrito en la presente ley. Para ser designado consejero se requerirá contar como mínimo con los mismos requisitos establecidos en el artículo 82 de la Constitución General de la República, así como los que cada uno de los órganos contemple en términos de la especialidad propia de la materia de su función; deberán además contar con amplia experiencia en la materia, reconocido prestigio, así como probidad y honradez. Se preferirán aquellos perfiles que colaboren o hayan colaborado en instituciones de educación superior y de investigación, inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y se establece la limitante de que quien desee ocupar alguno de estos cargos deberá haber renunciado a la militancia de cualquier partido político, por lo menos un año antes de la designación.

Estos últimos requisitos se proponen con la finalidad de evitar, en la medida de lo posible, la intromisión de cuotas partidistas y el uso electoral de las potestades de selección de órganos del Estado, para mantener una independencia tanto a nivel estructural como personal de sus integrantes, en relación con intereses distintos a los propios del órgano.

En este sentido, para ser consejero de cualquier OCA se requiere, por lo menos, de los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años; II. Tener 35 años cumplidos al momento de la designación; III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia; IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la Repúbli-

---

<sup>165</sup> Este ejercicio de reordenación encontrará varias problemáticas en relación con la naturaleza propia de cada órgano constitucional, en particular. El caso de la Fiscalía, en el que la denominación de titular está inmensamente relacionada con el apelativo del órgano, es un claro ejemplo. Si bien se plantea que todos sus integrantes tengan una misma denominación: “consejeros”, en el caso de la Fiscalía deberá mantenerse la voz fiscal. En este sentido, se propone que las leyes orgánicas de cada órgano se transformen en Estatutos de Gobierno, para de este modo lograr, en la medida de lo posible, mayor homogeneidad.

ca, gobernador de algún Estado ni jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VII. Haber renunciado a la militancia de cualquier partido político al menos un año antes de la designación.

Los consejeros durarán en su encargo siete años, y se renovarán los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

### *3. De la selección de sus integrantes*

Los consejeros serán electos por el voto de dos terceras partes del Senado, después de una amplia consulta al público y derivado de una Comisión de Selección integrada por miembros de distintos sectores de la sociedad civil: académicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Esta Comisión de Selección elaborará la convocatoria para la renovación de las directivas y propondrá, después de comprobar que los candidatos cumplan con los requisitos para ser designados, una terna para ser votada en sesión solemne del pleno del Senado, quien mediante el voto público de dos terceras partes de sus miembros elegirá al consejero que corresponda. En caso de que no se alcance la mayoría calificada, el voto de calidad corresponderá a la fracción parlamentaria que represente la minoría legislativa.

En lo que respecta a la presidencia del órgano constitucional autónomo, estará conferida a un consejero presidente, quien será electo por los demás miembros integrantes del órgano que corresponda y durará en su encargo un año, pudiendo reelegirse por una sola vez en periodo sucesivo. La lógica que se persigue es que haya una rotación entre los integrantes de los órganos colegiados, para asegurar que la presidencia sólo se ejerza para fines estrictamente de dirección y no como mecanismo de coerción sobre otros miembros

### *4. De las atribuciones que corresponden a cada órgano*

En este subtítulo se propone la inclusión de las funciones de cada uno de los OCA, de la siguiente manera:

#### *A. Banxico*

El banco central tiene entre sus principales funciones las siguientes:  
I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la interme-

diación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva; III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno federal, así como fungir como su asesor en materia económica y financiera; IV. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en organismos de cooperación financiera internacional.

### B. *CNDH*

La CNDH tiene entre sus principales atribuciones las siguientes: I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: *a)* por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; *b)* cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente cuando se trate de conductas que afecten la integridad física de las personas; III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; IV. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

### C. *INE*

Dentro de las atribuciones del Instituto en procesos federales y locales, destacan las siguientes: I. La capacitación electoral y la determinación de los distritos electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales; II. El padrón y la lista de electores; III. La ubicación de las casillas; IV. El Establecimiento de las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, además de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Para los procesos electorales federales: I. El registro de los partidos políticos nacionales; II. El reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal; III. La preparación de la jornada electoral; IV. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; V. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y VI. La declaración de

validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.

#### D. *INEGI*

El Instituto tiene entre sus funciones: Normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como fomentar las acciones que permitan mantener su operación eficiente. Además, tiene como facultades exclusivas: I. Realizar los censos nacionales; II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes: a) Índice Nacional de Precios al Consumidor, y b) Índice Nacional de Precios Productor.

#### E. *IFT*

Son atribuciones del Instituto las siguientes: I. Expedir disposiciones administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; II. Otorgar concesiones conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, resolver sobre su prórroga, modificación o terminación por revocación, rescate o quiebra, así como autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones; III. Llevar a cabo los procesos de licitación y asignación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

#### F. *Coneval*

El Consejo tiene entre sus principales funciones las siguientes: I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social; II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social; III. Apoyar a la Secretaría de Desarrollo Social en la promoción ante los Gobiernos estatales y municipales, y para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

#### G. *Cofece*

Dentro de sus atribuciones destacan las siguientes: I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los

monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones correspondientes; II. Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; III. Practicar visitas de verificación; IV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre concurrencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; V. Formular denuncias y querrelas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de libre concurrencia y competencia económica de que tengan conocimiento.

#### H. *INAI*

Además de lo señalado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tiene las siguientes atribuciones: I. Conocer y resolver los recursos de revisión e inconformidad; II. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información; III. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, controversias constitucionales.

#### I. *FGR*

Corresponde a la Fiscalía el despacho de los siguientes asuntos: I. Investigar y perseguir los delitos; II. Ejercer la acción penal; III. Procurar la reparación del daño de las víctimas; IV. Adoptar y, en su caso, promover la adopción de medidas de protección a favor de las víctimas, testigos u otros sujetos procesales; V. Intervenir en el proceso de ejecución penal; VI. Intervenir en las acciones de extradición activa y pasiva; VII. Intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales.

#### 5. *De la transparencia, fiscalización y evaluación del desempeño*

La transparencia, la fiscalización y la evaluación del desempeño son elementos sujetos a las disposiciones escritas como normas de derecho público,

y por lo tanto, también son un medio que contribuye a que el ejercicio del poder del Estado, además de tener fundamento constitucional y legal de validez, favorezcan un mejor control y vigilancia, no sólo de las atribuciones que tiene a su cargo, sino del modo específico en que las cumplen, para responder al sentido democrático del mismo, y en consecuencia, a que el poder por ser público, le responda mejor a la sociedad.

Transparencia y fiscalización son un binomio con la categoría de imperativo, dado que en él converge el mandato de la sociedad y obligatoriedad hacia el poder estatal. Esto significa que son una garantía para construir un sistema de vigilancia efectivo, que permita continuamente conocer su cumplimiento a partir de acreditar el ejercicio de recursos públicos, la transparencia de la información pública, el cumplimiento de metas, objetivos y fines colectivos, así como convalidar el principio de responsabilidad, que es inherente a un poder que tiene como objeto ser vigilado y controlado.

Las categorías conceptuales de transparencia y fiscalización, como elementos normativos, también deben comprenderse como formas de arreglo institucional, dado que el órgano al que están conferidos está adscrito al de representación política de la sociedad: la Cámara de Diputados. Esto significa que, bajo el principio de representación, los ciudadanos tienen la certidumbre de que el ejercicio del poder se enlaza con pesos y contrapesos, y en consecuencia debe ceñirse a lo estipulado en la ley, más aún cuando el mandato ciudadano es invocado en el ejercicio del poder, y tiene como objetivo tener en claro que el desempeño institucional sea diáfano y eficiente.

Por la transparencia, el poder es objeto de conocimiento público, los ciudadanos tienen derecho para acceder a las diversas fuentes de información que resguardan a las oficinas de gobierno, como los archivos, expedientes y las bases de datos. En este sentido, lo referente al ejercicio del poder, en materia de servicios públicos y programas de gobierno, no deben ser motivo de opacidad, sino que su contenido debe ser visible para ser sometido a una evaluación permanente por parte de los ciudadanos, que son la razón de ser del poder constituido. Por la fiscalización, es factible tener en claro que las cuentas relativas a los programas y a las políticas de gobierno se rigen por el principio de responsabilidad que debe acreditar la autoridad.

Esto significa que debe justificar, en todo momento, que las cuentas públicas no sólo tienen formas de ejercicio, sino lo más importante, constituyen un sistema de valoración, medición y acreditación de cómo la autoridad constituida en nombre del poder del Estado cumple deberes, ejerce recursos y debe tener responsabilidad permanente. De este modo, el Estado constitucional, entendido en el universo de los valores democráticos y las reglas jurídicas para su aseguramiento, tiene como condición inevitable que

el ejercicio de su poder no se ciña únicamente a la información limitada de lo que son las clases políticas, las burocracias profesionales, así como los expertos en los detalles técnicos que lo constituyen en un poder con tareas especializadas.

Por el contrario, el poder del Estado, en la visión de lo público, el principio de accesibilidad, de rendición de cuentas y de fiscalización es motivo de exámenes y evaluaciones para tener conocimiento claro y preciso de su capacidad de gestión, de su sentido de responsabilidad y de tener además una interacción frecuente con quien ejerce el voto electoral como mandato hacia las autoridades constituidas: los ciudadanos.

En este sentido, al estar los OCA comprometidos con la institucionalidad democrática, en particular con la transparencia y la fiscalización, deben adoptar el reclamo ciudadano para que no sean entendidos como entidades que, por su diseño institucional autónomo, queden fuera de las órbitas de la vigilancia y la evaluación, sino que deben adoptar estas prácticas, tomando en cuenta que ejercen recursos públicos, cuyo origen depende, principalmente, del pago de contribuciones por parte de los ciudadanos.

Valorados en la administración del Estado, el ejercicio de los recursos y el cumplimiento de los programas que tienen a su cargo, implica para los OCA una obligación ineludible de dar a conocer de modo ordenado, claro y justificado, el conjunto de obligaciones que han de cumplir, pero en particular el modo en que aplican o utilizan los recursos públicos, como el referente principal para evitar prácticas de opacidad, secrecía u ocultamiento que dañarían la relación del Estado con los ciudadanos. Por otra parte, el desempeño institucional de estos OCA es la otra veta que la transparencia y la fiscalización permiten detallar para responder a la obligación de ejercer el poder, con base en el cumplimiento de tareas de la materia de gobierno que en todo momento está orientada a mejorar la vida de la sociedad y la condición de bienestar de los ciudadanos.

El desempeño institucional, en este caso, combina pericias, aptitudes y dominio técnico de operaciones para cumplir la tarea de gobierno, pero está conectado, además, con la necesidad de que sea conocido en términos del universo de la información pública y ceñido a la lupa de actividades de control y vigilancia que permitan identificar su apego a los procesos de fiscalización. Si los OCA son la administración del Estado, entonces tienen el compromiso ineludible de responder no sólo a lo que deben hacer, sino cómo lo hacen —es decir, cómo cumplen con capacidad la oferta de gobierno a su cargo—, qué beneficios genera, cuáles son los costos de su operación y de qué modo contribuyen a mejorar condiciones y procesos de vida.

Los OCA se encuentran ineludiblemente vinculados con las prácticas productivas de la sociedad, con tareas de aseguramiento del respeto a los derechos humanos; la política monetaria, la organización de las elecciones, búsqueda y elaboración de datos estadísticos y geográficos; regulación económica y de telecomunicaciones; evaluación de la educación y de política social; así como la investigación y persecución de hechos posiblemente constitutivos de delitos; lo cual indica que tienen a su cargo responsabilidades estratégicas del Estado a la sociedad, y por tanto, los ciudadanos, en la idea de sociedad civil, tienen el derecho de conocer y evaluar su desempeño, tanto en el corto, como mediano y largo plazo.

Los OCA no son un ámbito privilegiado del Estado; en todo caso, son un área de órganos, con tareas y responsabilidades creadas para cumplir funciones estatales con mayor calidad técnica, mejor calificación profesional, imparcialidad frente a injerencias partidistas, y fundamentalmente, para mejorar la capacidad del Gobierno.

Lo anterior nos lleva a pensar en términos de Weber, acerca de la necesidad de asociar la estructura burocrática con la idea de control, tanto desde una racionalidad administrativa que implica someter a escrutinio público las funciones que llevan a cabo, como desde una racionalidad funcional que parta de la premisa de que el control no debe ser impedimento sino estímulo para lograr los fines de la propia administración del Estado en la que están inmersos.

En este sentido, se propone que los titulares de los OCA concurren ante el pleno de la Cámara de Diputados, durante el primer periodo ordinario de sesiones, para presentar un informe anual de sus actividades en el que incluyan una cuenta detallada del origen, destino del presupuesto asignado, así como un balance en relación con la consecución de las metas de gobierno a las que se hayan comprometido, relativo a los programas a su cargo, el tiempo invertido, el personal destinado para su consecución y los avances de la materia a su cargo.

Este informe deberá presentarse por escrito a más tardar el 1 de febrero de cada año, para que la comparecencia se lleve a cabo a más tardar el 30 de abril, en la que el presidente de cada órgano podrá ser interpelado en relación con temas que atañan a la naturaleza de su actividad, los resultados de su administración y los avances en la política del Estado que cada uno de ellos tenga asignada.

Al respecto, igualmente resulta necesario analizar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, toda vez que estos OCA han

sido definidos, para efectos de ésta, como “entes públicos”,<sup>166</sup> lo que implica que están sujetos en todo momento a la fiscalización en el ejercicio de sus recursos, por lo que además de la responsabilidad política a que están sujetos, por la naturaleza de sus funciones, también quedan sometidos a la responsabilidad administrativa. Si bien la categorización no es del todo clara, porque a la par de este concepto, también los define como “entes fiscalizables”,<sup>167</sup> aunque únicamente hace referencia a ellos en dos ocasiones, particularmente en los artículos que hacen referencia a los alcances y significado para efectos de la ley, no se debe dejar del lado que esto es un elemento normativo que sienta las bases para su fiscalización, y abre las puertas para que la autonomía presupuestaria y de gestión corresponda en su ejercicio con los fines del Estado y de su administración.

Con base en todo lo anterior, es que se propone, en primer lugar, un reordenamiento institucional de los OCA, para su mejor comprensión, tanto a nivel teórico como empírico; además, se plantea la necesidad de hacer más homogéneo su diseño institucional, pues el cúmulo de facultades que tienen a su cargo, y la naturaleza estatal de su estructura, conformación y funcionamiento, deben ser comprendidos sobre las bases del orden, la unidad y la centralidad administrativa.

No es conveniente, en términos de la salud institucional, que si en las demás funciones estatales —ejecutiva, legislativa y judicial— existe una homogeneidad en la formación de sus cuerpos burocráticos, en el control de

---

<sup>166</sup> La fracción IX, del artículo 4 de este ordenamiento, define a estos entes como: “Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial, las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, así como cualquier otro ente *sobre el que tenga control sobre sus decisiones o acciones cualquiera de los poderes y órganos públicos citados*”.

<sup>167</sup> Los entes públicos; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título recursos públicos federales o las participaciones federales, no obstante que sean o no considerados entidades paraestatales por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y aun cuando pertenezcan al sector privado o social, y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos federales o participaciones federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

actividad, en materia de fiscalización y rendición de cuentas, y en la forma en que se eligen, reeligen y renuevan sus directivas, en los OCA no exista.

Existen nueve diseños institucionales diversos que, además de estar inmersos en la actividad estatal —mediante la prestación de servicios públicos, regulación del mercado, evaluación de políticas públicas y garantía de los derechos humanos y de la transparencia—, encuentran en su heterogeneidad un escape al control del poder que ejercen. Al no estar claro, ni en el diseño institucional, ni en su funcionamiento cómo y en qué medida rinden cuentas, se vislumbra un panorama en el que únicamente responden a sí mismos, llevando a que la discrepancia institucional de su integración se vuelva regla general de su comportamiento. No se puede normar a partir de la excepción, y por ende, todos los órganos del Estado deben estar sujetos al escrutinio ciudadano, a la transparencia como política de gobierno, a la fiscalización como control presupuestario y a la evaluación del desempeño como fundamento de validez de su existencia.

Si bien es cierto que por la naturaleza heterogénea de las funciones que ejercen, no deben compartir todas las características de los controles institucionales, al menos deben contar con bases mínimas y comunes para facilitar la tarea de gobierno en su doble aspecto: como actividad pública que toca a la relación sociedad y Estado, así como el control político y administrativo de su funcionamiento. En palabras de Ferrajoli, todos los poderes deben estar sujetos a derecho.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Ferrajoli, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales” (trad. de Miguel Carbonell), *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 15, julio-diciembre de 2005.

## CAPÍTULO QUINTO

### HACIA UN SERVICIO CIVIL PARA LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

#### I. FUNDAMENTOS RACIONALES DEL SERVICIO CIVIL EN EL ESTADO MODERNO

El desenvolvimiento de los Estados modernos responde a la lógica de la previsión, el cálculo y la capacidad para lograr resultados colectivos. Su diseño institucional es la suma de aptitudes que permiten el cumplimiento de atribuciones propias del interés general. En este caso, los Estados se caracterizan por la conjugación de medios y fines que permiten el cumplimiento de las decisiones, planes y políticas que se elaboran e implementan sobre la base de la vida colectiva.

Los Estados responden a imperativos de conservación y sobrevivencia que permiten la gobernación de la sociedad. Su eficacia se relaciona con el modo de gobernar las condiciones previsibles e imprevistas que se presentan, exigiendo visión y sapiencia para su tratamiento y respuesta. Esto significa que los Estados fincan su vida en la eficacia de los resultados que consiguen, con base en la agenda de gobierno que fijan, en relación con los problemas que deben resolver.

El servicio civil<sup>169</sup> de carrera es un tipo de institución diseñada en el desarrollo de los Estados modernos que tiene como justificación evitar que la administración del Estado se exponga con el juego del poder político que,

---

<sup>169</sup> “La configuración de un sistema de Servicio Civil surge de vincular tres estructuras: la organizativa, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de recursos humanos, que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la salarial y de recompensas: que establece los incentivos materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal de servicio del Estado. La calidad de un Servicio Civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras”. Mejía Lira, José, “Los grandes retos del servicio profesional de carrera en la administración pública en México”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, México, vol. I., núm. 2, 2004, p. 9.

por naturaleza, tiende a ser intenso, recurrente y genera incertidumbre, hasta no obtener los datos finales acerca de quién gana en las contiendas electorales. En este caso, el servicio civil de carrera tiene como ventaja tres elementos base: 1) se ingresa al quehacer administrativo<sup>170</sup> por mérito y se adopta el sistema de evaluación para permanecer y competir en el mismo; 2) los servidores públicos no tienen compromiso con el juego partidista del poder, sino con la institucionalidad del Estado en términos de asegurar su mejor conservación, integridad e intereses primordiales, y 3) la administración del Estado tendría mayores elementos de autonomía y gestión para que de modo regular desarrolle sus tareas, independientemente de quién gane el timón del Estado. Sería, por tanto, una administración imparcial en el tratamiento de los asuntos públicos, sociales y económicos.

Los Estados son creaciones humanas y, por tanto, su carácter, como constructo, implica entre otras cualidades que las atribuciones, potestades y poderes que articulan su ser institucional sean utilizadas debido a las tareas que deben cumplir. Es importante destacar que la vida estatal no está dada, sino que es producto de capacidades y destrezas que se aplican para dar sentido al modo en que se gobierna a la sociedad. Sin duda, el Estado se ha convertido en una organización de poder que necesita recrearse a partir de tener en claro su responsabilidad en la sociedad. En consecuencia, lo que realiza el Estado responde a su naturaleza compulsiva, la cual tiene que racionalizarse con eficacia para asegurar que su pervivencia sea efectiva.

No es casual que el Estado sea la institución más importante para el desarrollo de la sociedad. Al constituirse como su poder organizado, tiene el compromiso de preservarla y desarrollarla, para lo cual crea sus sistemas de gobierno y administración pública, que son el binomio que permite materializar los actos y acciones que deben implementar. Los actos responden

---

<sup>170</sup> “En el mundo administrativo se encuentran las estructuras, los procedimientos, los sistemas, los procesos y las operaciones vinculadas de manera inexorable con los proyectos políticos que están presentes en la acción del Estado. El mundo administrativo es el soporte funcional y operativo de la gobernabilidad, es decir, es el sistema de realización y concreción de resultados que el Estado tiene a su alcance para asegurar los equilibrios dinámicos de la sociedad, el ajuste en la relación de fuerzas y los procesos de la estabilidad política que se ubican de acuerdo con las relaciones tensas y cooperativas que las instituciones generan en su relación con el medio ambiente que las influyen y las condicionan de manera constante. El mundo administrativo está comprometido con la gobernabilidad democrática desde el momento en que la decisión política de los dirigentes llega al núcleo de las instituciones estatales y gubernamentales. Si la gobernabilidad democrática alude a la legitimidad política, destaca que las capacidades administrativas deben ser las mejores para dar cauce y respuesta a los problemas y demandas sociales”. Aguilera Hintelholzer, Rina M., *La trascendencia del Estado y la administración pública en la esfera social y pública*, México, Instituto de Administración Pública de Puebla, 2018, p. 83.

a la voluntad de hacer algo que modifique situaciones valoradas como críticas y manifiestan la voluntad de incidir en el curso de problemas y soluciones que se entrelazarán en su relación con la sociedad. Las acciones son consecuentes con las decisiones que se elaboran como opciones a elegir; dan cuenta de cómo los Estados han de acreditar sus capacidades debido a la atribuciones a cumplir, así como de los planes y políticas a ejecutar. Asimismo, responden a criterios de causalidad que son consustanciales a la naturaleza del Estado, y en ese sentido, se da paso a la forma en que racionaliza los deberes y responsabilidades de manera sistematizada.

De este modo, los actos y las acciones son piezas centrales en el quehacer de la vida estatal, y son el medio que permite a los Estados establecer diferencias de conducta frente a los demás poderes y organizaciones de la sociedad. Un atributo del Estado moderno es, sin duda, lo relativo a su capacidad de dominación.

En este caso, la dominación destaca la capacidad que se tiene para imponerse a los demás poderes de la sociedad con procedimientos y reglas que confirman que se trata de un poder no sólo organizado, sino que tiene capacidades para producir los medios idóneos que han de garantizarla. Hay un conjunto de saberes que se aplican en la lógica de la dominación, lo cual esclarece que la construcción del Estado es impensable sin aludir a los medios que crea para cumplir sus tareas.

La dominación combina racionalidad política fincada en el modo de cumplir acuerdos, normas, reglas y estatutos que indican modos de actuar para generar orden, paz y gobernación. La racionalidad política conjunta pericias y habilidades para evitar la desestabilización de la sociedad, el quebrantamiento de las instituciones, así como la superación de escollos diversos que pueden provocar estancamiento y la reproducción de problemas que no tienen cauce para su abordaje y tratamiento. La racionalidad política ha de convertir la incertidumbre en certidumbre, utilizando para ese fin la persuasión y negociación en favor del logro de los objetivos colectivos. La racionalidad administrativa, por su parte, alude a los medios y recursos que se producen para que la administración y la burocracia lleven a cabo la manipulación inteligente de las situaciones conflictivas, incluso las críticas, que son un riesgo para la vida en sociedad.

La racionalidad administrativa se inscribe en la suma de atribuciones, estructuras, procesos y procedimientos que generan elementos para convertir los problemas en soluciones, así como crear las condiciones que permitan la mejor implementación de las decisiones que se tiene pensado convertir en acciones. La racionalidad administrativa se ubica en la acción misma del Estado, es decir, en las formas que adopta para producir capacidad de

gobierno,<sup>171</sup> destacando que su sentido se relaciona con los medios y fines que hacen posible la vida activa, útil y productiva de la sociedad moderna.

Es una racionalidad teleológica, es decir, orientada al cumplimiento de valores, fines, presupuestos jurídicos, y en particular, a evitar que la sociedad se consuma en sus conflictos, contradicciones y problemas. Desde esta perspectiva, la racionalidad política y la racionalidad administrativa son ejes fundamentales para asegurar la vida de los Estados modernos, dado que aportan decisiones, medios, recursos y formas de obrar que se relacionan de manera directa con las capacidades que el Estado produce y reproduce de modo sistematizado.

La racionalidad política y la racionalidad administrativa pueden valorarse, a la vez, como expresiones de la razón práctica del Estado, es decir, de la razón que no se queda en plano del deber ser, sino que se aplica con sentido y alcance necesarios para nutrir la capacidad de gobierno, que es activo fundamental para la mejor conservación del Estado. El Estado, en consecuencia, tiene como razón de su existencia, que tanto la racionalidad política como la racionalidad administrativa se enlacen con su naturaleza ontológica; es decir, con su ser mismo; y en esa medida se considera que es una institución que aspira a lo óptimo, lo concerniente a conseguir lo mejor en sus decisiones, actos y acciones, dado que la gobernación de la sociedad exige la producción de capacidades ininterrumpidas, ya que se vinculan con la edificación, mantenimiento y eficacia de las instituciones, así como con la necesidad de que los planes y políticas gubernamentales se orienten no sólo a garantizar la regularidad de los distintos patrones de vida que hay en la sociedad, sino también a la apertura de mejores oportunidades de desarrollo.

De ahí que el Estado no sea una abstracción por sí misma, sino un tipo de abstracción que tiene sistemas concretos de acción que se encaminan a que las condiciones de la vida individual y colectiva tengan los mejores elementos para su desarrollo, expansión y productividad. De este modo, el Estado no se agota en la Constitución ni las leyes, sino que las mismas necesitan que su cumplimiento eficaz esté garantizado tanto por la racionalidad política como por la racionalidad administrativa. La naturaleza del Estado no se ciñe a la racionalidad formal de sus normas, reglas y procedimientos,

---

<sup>171</sup> En este sentido, el quehacer del Estado requiere de la interacción de dos elementos para incentivar el desarrollo de la sociedad: la burocracia y la gobernabilidad, “a pesar de las críticas que los arreglos burocráticos generaron sobre todo a la luz del desgaste del Estado social, las relaciones que se establecen entre la burocracia y el resto de las instituciones políticas continúan definiéndose en un delicado proceso político que incide de manera fundamental en la gobernabilidad de los estados modernos”. Pardo, María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, México, Colegio de México, 2016, p. 88.

sino que encuentra en las racionalidades políticas y administrativas las herramientas que le permiten gobernar y administrar. En este sentido, para fines de la investigación, se retoman principalmente la racionalidad política y la racionalidad administrativa.

El Estado moderno tiene como punto medular de sus estructuras, actividades y responsabilidades, que está organizado sobre la base del poder. Del poder que es supremo en sus facetas de promoción, incentivos y regulación, lo cual indica que es un poder vivo, actuante, y con medios y fines que permiten modificar condiciones de vida en la sociedad. Es un poder que tiene la personalidad para imponerse a los demás, es decir, a los diversos centros de acción que hay en la sociedad y la economía, pero sujetos a atribuciones, decisiones y potestades que se han de traducir en actos y acciones que reflejan una condición de vida diseñada para producir eficacia.

Los rendimientos del poder, en la visión del Estado moderno, tienen que ser crecientes, esto es, que se incrementan con racionalidad, lo cual implica que actúa debido a planes, políticas y sistemas de gestión que tienen como misión lograr que los objetivos y metas se cumplan, combinando la lógica de la racionalidad política y la racionalidad administrativa. Los rendimientos del poder se producen, recrean y afianzan con base en la eficacia.

Los rendimientos decrecientes del poder sobrevienen cuando hay fallas de gobernación y Gobiernos que tienen su origen en descuidos en los que incurre la administración del Estado. Si ésta carece de capacidades para concretar las capacidades materiales del Estado, se da lugar a situaciones de riesgo y deterioro que en nada favorecen a la lógica del orden establecido y organizado en normas constitucionales, legales y procedimentales. La fortaleza consistente del Estado moderno es la biografía de un sistema de poder que se organiza en fuerzas defensivas, fuerzas ofensivas, capacidades políticas, administrativas e incluso judiciales que acreditan un sistema de acciones concretas para hacer efectiva la gobernación de la sociedad y la mejor conservación del propio Estado.

## II. LA ADMINISTRACIÓN PROFESIONALIZADA EN EL PODER ESTATAL

Desde la óptica del presente libro, se destacará más, para fines analíticos, lo que concierne a la lógica de la racionalidad administrativa, dado que es la columna vertebral que da sentido al ser ontológico del Estado, cuya manifestación fenomenológica se concreta a partir de las acciones materiales que produce con sus diversos organismos, oficinas, cuerpos burocráticos, sistemas

de procedimientos, la utilización de los recursos, el diseño y la ejecución de las políticas públicas, así como el cumplimiento efectivo de la agenda del Gobierno. Esto significa que el Estado moderno tiene, en su naturaleza administrativa, el punto de apoyo más relevante para ser comprendido como la organización más importante de la sociedad, y que, por tanto, es fundamental para situar el alcance de su eficacia desde el punto neurálgico que son las oficinas de la administración pública.

En efecto, la administración pública del Estado moderno es el medio que se utiliza para que la gobernación de la sociedad sea objeto de una mejor eficacia, dado que la combinación asimétrica de los problemas, las carencias, las demandas, los conflictos y aun las crisis, tienen que racionalizarse de modo conspicuo con medios administrativos que no se encuentran aislados de las condiciones políticas, económicas y sociales.

En el Estado de derecho, la administración pública tiene una racionalidad que articula medios y fines. Esa racionalidad tampoco es abstracta en sí misma, sino que se concreta a través de planes, políticas y programas cuyo contenido técnico —dominio de sistemas y procedimientos para cumplir fines públicos— es su característica más diáfana, dado que su aplicación en la vida de la sociedad se relaciona con problemas y soluciones que reciben tratamiento causal. Si los problemas pueden caracterizarse como restricciones, desajustes y grados de vulnerabilidad en algunos sistemas de la vida productiva, el diseño de la solución que necesitan responde a elementos concomitantes, es decir, cada problema genera su propia solución.

Para llevar a cabo este ejercicio de metodología institucional, es necesario que el trabajo especializado y profesional sea el encargado de lograr la armonía funcional entre el binomio problemas-soluciones. Es propio de la administración pública estar orientada a evitar que la sociedad sea estremeada con conflictos y problemas. Para este fin, sus áreas de actuación se rigen por la división del trabajo, la cooperación y la especialización. Ello da cuenta que es un organismo de complejidad real, pendiente de las diversas rutas que recorre la sociedad y al mismo tiempo el Estado. La administración pública asume tareas de mediación entre la sociedad y el Estado. Su origen es la razón institucional del Estado, los fines que encarna y las responsabilidades que asume.

Con base en los anteriores atributos, se convierte en la actividad del Estado en la sociedad, motivo por el cual tiene a su cargo la atención y solución de demandas sociales que aspiran a convertirse en problemas y soluciones públicas. La administración pública, desde la perspectiva del Estado moderno, cumple tareas de alta especialización, vinculadas con la complejidad de la vida individual y colectiva.

La especialización de sus actividades tiene como punto de arranque el advenimiento y desarrollo de la urbanización, la expansión de los servicios, el incremento de la economía de intercambio, el desarrollo de las ciudades, el diseño de los sistemas de producción industrial, la dinámica de las relaciones laborales, la interacción entre el capital y el trabajo, la formación de capital, el tránsito de la manufactura hasta la gran empresa, el desarrollo de los sistemas de seguridad social, entre muchas otras variables, pero de modo específico, que en la sociedad moderna se multiplica la expectativa de que la calidad de vida de las personas es factible mejorarla, y con ello se reduce la tasa de mortalidad. La población espera que el Estado proporcione el contexto idóneo para realizar de mejor manera el proyecto de vida de sus ciudadanos.

Estos elementos son el rostro de la sociedad moderna, con lo cual el nexo entre desarrollo de la sociedad y las capacidades administrativas del Estado se convierte en uno de factores estructurales más importante que da paso a su construcción y consolidación. En este sentido, el trabajo a desarrollar en el seno de la administración pública tiene como fundamento la pericia técnica, considerando que la naturaleza de los problemas y soluciones públicas exige de la formación de cuadros especializados.

La especialización, en consecuencia, se erige en condición de vida de la administración pública, lo cual significa que el personal que la integra debe acreditar formación rigurosa en temas del Estado, la sociedad y la economía, así como habilidades y pericias para trabajar con las herramientas administrativas. Se forma así, el nexo entre las condiciones de la vida material en la sociedad y el imperativo de que las oficinas de la administración pública han de generar las condiciones e incentivos que garanticen los rendimientos óptimos que demanda la vida social y productiva.

La organización misma del Estado se sustenta en la división del trabajo y la especialización. De este modo, la esfera de la administración pública moderna es la función ejecutiva, la cual, para su funcionamiento se organiza en ministerios o secretarías del Estado. La función administrativa del Estado moderno se define desde el siglo XVIII, y continúa vigente en el tiempo presente.

El universo de la administración pública<sup>172</sup> adquiere identidad, contenido y sentido en la medida que la división del trabajo y la especialización

---

<sup>172</sup> “El universo administrativo del Estado es vasto, complejo y especializado, situación que implica el desarrollo de actividades y operaciones que requieren revisión y monitoreo para asegurar que el principal poder de la sociedad se desempeña de manera eficiente y con apego a las normas jurídicas que sustentan su razón institucional. Su importancia estriba en que los cuerpos burocráticos se constituyen en la pieza más importante de su organización y

se instalan en el Estado. En el caso de la administración pública, la función administrativa se organiza en oficinas especializadas; es decir, en centros de trabajo y operación que le son indispensables para dar sentido a las tareas del Estado sobre la lógica de la eficacia. La oficina administrativa es el ámbito en el cual las tareas técnicas de la administración pública se apoyan en el cálculo, la pericia, la aplicación de normas y la manipulación inteligente de los recursos escasos.

La racionalidad administrativa tiene como referentes la utilización de la planeación, la programación, el control, la medición, así como la conexión de medios con fines. La racionalidad administrativa alude a capacidades que tienen como objetivo reducir la incertidumbre, las acciones erráticas, el desorden en el uso de los recursos, el carecer de una hoja de ruta para gobernar y lograr que la capacidad del Estado sea objeto de un mejoramiento sistematizado.

La racionalidad administrativa, para su mejor eficacia, implica el conocimiento de las fortalezas, problemas, expectativas y recursos del Estado. También significa que el conocimiento del Estado se logre valorando los recursos que tiene en su territorio, la composición de su población, las tareas de colonización, los enclaves del desarrollo de las zonas fértiles, desérticas, semidesérticas, el grado de desarrollo de las actividades económicas y productivas, la importancia de los costos de producción, de los costos de transacción. Implica conocer las carencias sociales, la importancia de diseñar sistemas de seguridad social en las modalidades de seguro de desempleo, seguridad médica, sistemas de pensiones y jubilaciones. Abarca un cúmulo significativo de conocimientos, pericias y habilidades que demandan valorar la importancia del comercio, la industria, los servicios, dado que son parte vital de la vida comunitaria.

Lo expuesto da como resultado que el Estado moderno cuente, en el ámbito de la administración pública, con cuerpos burocráticos con alta calificación profesional para que apoyen las tareas que cumple y que exigen eficacia.<sup>173</sup> El personal administrativo del Estado debe tener como carta de

---

gestión. Éstos se encargan de la administración del Estado en la sociedad y su desempeño se relaciona con el cumplimiento de la legalidad, el diseño y aplicación de las políticas públicas, el aseguramiento de los servicios públicos y la distribución de los bienes y servicios que necesita la vida comunitaria". Uvalle Berrones, Ricardo, "El control del poder en México: una perspectiva desde la rendición de cuentas", en Uvalle Berrones, Ricardo y García Guzmán, Maximiliano (coords.), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*, México, Tirant lo Blanch, 2017, p. 230.

<sup>173</sup> "Ningún gobierno puede construir un país fuerte y seguro sin un servicio civil profesional, capaz e innovador. Mientras las demandas en el sector público y los recursos correspondientes continúen moviéndose hacia direcciones opuestas, un servicio público innovador será

presentación que su ingreso al servicio público sea acreditando las pruebas y calificaciones de un sistema de profesionalización. Sin duda, la formación, preparación y profesionalización de los servidores públicos<sup>174</sup> es un imperativo de Estado.

La eficacia del Estado es proporcional a la calidad de los servidores públicos que integran las áreas administrativas y burocráticas;<sup>175</sup> a la existencia en sus oficinas de servidores públicos que acrediten capacidad para desarrollarse en el universo de la calificación técnica, la cual implica no sólo el estudio analítico de los diversos campos del saber público, sino la convalidación de aptitudes que se traduzcan en mejores planes y políticas que potencien el desarrollo de la sociedad, y que multipliquen los rendimientos del poder estatal en términos de una mejor conservación del mismo. El personal administrativo del Estado, además de demostrar habilidades y pericias para conseguir resultados eficaces en los procesos de gestión pública, sólo tiene como referente que atención y compromiso son los valores y fines del Estado, a los cuales ha de consagrar su adhesión y lealtad. Para dar cuenta de una profesionalización consolidada, la administración pública debe tener autonomía

---

cada vez más vital para garantizar el éxito tanto doméstico como global. Dado el impacto trascendental del sector público, todos los gobiernos tienen un interés en asegurar que sus servicios públicos estén equipados con las habilidades, los incentivos y el alcance para tomar riesgos con inteligencia y resolver problemas, para estimular la innovación y llevar a mejores resultados para los ciudadanos”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción”, en Cejudo, Guillermo M. *et al.* (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, p. 33.

<sup>174</sup> “Hay que tener claridad en el sentido de que el servidor público se caracteriza por una personalidad orientada al bien común y la contribución al mismo por medio del trabajo. Su conducta responde a necesidades de la sociedad, las cuales orientan su desempeño en situaciones específicas, con lo cual se propiciará una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad, mediante la aplicación de principios éticos”. Ruiz Iglesias, Magalys, “Las competencias básicas del servidor público: hacia la construcción de identidad profesional”, en Gómez Díaz de León, Carlos (comp.), *Profesionalización del servicio público bajo el enfoque de competencia: experiencias comparadas*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2008, p. 81.

<sup>175</sup> En un sentido positivo, la burocracia contribuye al desarrollo de la sociedad, y desde luego, a la mejor conservación del Estado. Por ello, su denostación implica no reconocer las capacidades directivas y de implementación que tiene con las políticas y programas públicos. “La idea de lo burocrático se supone un ingrediente constitutivo de lo público, en particular del Estado y de la administración pública. Pero también y de manera por demás extendida, en el lenguaje común lo burocrático, y en consecuencia de manera directa en la administración pública, se asocia con ineptitud y corrupción de los aparatos administrativos y de los funcionarios públicos”. Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 79.

frente a la racionalidad de la política, para que las “prisas y pugnas”<sup>176</sup> de ésta, no marquen el ritmo de su trabajo ni el logro de la eficacia.

La autonomía de la administración pública, frente a la política, se logra con un sistema de profesionalización fincado en la triada de la “meritocracia”, la “promoción” y la “evaluación del desempeño”. La autonomía de la administración pública frente a la política debe entenderse como imperativo del Estado para evitar que el juego del poder, los calendarios electorales, la renovación de los poderes, las renunciaciones en los altos mandos del Estado no invadan con prácticas de incertidumbre la necesaria racionalidad y el blindaje que demandan los procesos administrativos del Estado.

La profesionalización de la administración pública necesita que los cuadros directivos<sup>177</sup> y de operación, que la integran, tengan desempeños ejemplares, excepcionales y útiles para que el quehacer administrativo sea calificado, competente y rigurosamente técnico, teniendo como referentes básicos, la neutralidad e imparcialidad ante el juego partidista, político y del poder, sin dejar a un lado los procesos de innovación en el abordaje y solución de los problemas públicos.<sup>178</sup>

Las tareas de dirección son las encargadas de la planeación, la coordinación, la implementación y la evaluación, que son fundamentales para fortalecer la tarea de gobernar. Las tareas de operación, por su parte, son apoyo medular para asegurar la elaboración y el cumplimiento de las tareas

---

<sup>176</sup> Wilson se refiere a este concepto denominándolo: “hurry and strife of politics”, en Wilson, Woodrow, “Study of Public Administration”, *cit.*

<sup>177</sup> “La dirección, que tiene como una de sus funciones esenciales establecer como objetivos de la organización la producción de determinados bienes y servicios y la ejecución de determinadas transacciones, exige indudablemente poseer conocimientos técnicos desarrollados que son los que fundamentan su factibilidad, su costo-eficiencia y rentabilidad económica, pero también implica principios y valores, plasmados en la cultura corporativa y que corresponden a las convicciones de sus fundadores, dirigentes y socio, a la imagen social que tiene y a la expectativas sociales que de ella se tienen”. Aguilar Villanueva, Luis F., *El gobierno del Gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, p. 87.

<sup>178</sup> “La necesidad de innovar también surge de la creencia del gobierno como una solución, una creencia de que el gobierno puede encontrar mejores maneras de proporcionar servicios. Los innovadores comparten una convicción de que la solución creativa de problemas, la improvisación inspirada, la experimentación y la capacidad de tomar riesgo dentro de sus organizaciones son posibles”. Borins, Sandford, “La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores”, en Cejudo, Guillermo M. *et al.* (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, p. 88.

referidas, motivo por el cual, la pericia tiene que ser convalidada al cumplir de manera eficaz los objetivos y metas de las políticas públicas.<sup>179</sup>

En la medida que las tareas de dirección y operación sean más coordinadas, los resultados esperados tienen mayor posibilidad de que sean objeto de un trabajo que combine rigor técnico y capacidades de gestión. Para fines de este trabajo, la profesionalización se entiende como un conjunto de normas, reglas y procedimientos que tienen como objetivo regular el ingreso al servicio público con base en los valores de igualdad, neutralidad, imparcialidad, mérito, permanencia, promoción, evaluación y retiro, destacando la importancia de los incentivos positivos y negativos para formalizar la carrera administrativa en el Estado.

### III. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL DERECHO COMPARADO

El servicio civil se entiende, en un sentido amplio, como “el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada”;<sup>180</sup> en un sentido estricto, se concibe como “el sistema que incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales”.<sup>181</sup>

En América Latina es posible apreciar distintos modelos de servicio civil; además, existe una variedad de situaciones intermedias que no poseen un modelo determinado, pero sí ciertos servicios altamente profesionalizados, los cuales generalmente corresponden a las áreas diplomáticas. Por otra parte, hay una serie de países que, en la última década, han intentado llevar adelante de forma parcial sistemas de servicio civil (verbigracia, Bolivia, México, República Dominicana, entre otros). Por último, ciertos países que

---

<sup>179</sup> “Un cuarto cristal para mirar los servicios profesionales es el de las políticas públicas. Los servicios civiles son ‘paquetes’ de objetivos, decisiones, acciones, programas y herramientas que los gobiernos diseñan y ponen en marcha para alcanzar una función pública capaz, imparcial, meritocrática”. Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, México, vol. IV, núm. 7, 2007, p. 167.

<sup>180</sup> Echebarria, Koldo (ed.), Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 4; disponible en [publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situación-del-servicio-civil-en-América-Latina.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situación-del-servicio-civil-en-América-Latina.pdf), consultado el 1 de diciembre de 2020.

<sup>181</sup> *Idem*.

históricamente poseían un modelo de servicio civil que fue pulverizado por los regímenes militares en la década de 1980, actualmente impulsan cambios y revisiones a la institucionalidad vigente. En esta última categoría es donde se ubican los modelos chileno y uruguayo.<sup>182</sup>

### 1. Chile

En el caso de Chile, el servicio civil se instauró en junio de 2003, al promulgarse la Ley núm. 19.882 que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que Indica, con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública, estableciendo un estándar profesional para acceder a los cargos de mayor responsabilidad en el Estado. Asimismo, se creó el Sistema de Alta Dirección Pública, el cual consiste en un procedimiento de selección mediante concurso para cargos directivos en determinados servicios públicos de la administración pública chilena.

Ahora bien, para efecto de ilustrar las características esenciales de la Dirección Nacional del Servicio Civil, a continuación se expone la siguiente tabla.

Tabla 10. Características de la Dirección Nacional del Servicio Civil en Chile\*

<i>Dirección Nacional del Servicio Civil en Chile</i>	
Antecedentes	En junio de 2003 fue promulgada la Ley núm. 19.882 del Nuevo Trato Laboral para la Administración Pública, la cual creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).
Fundamento legal	Título III de la “Ley núm. 19.882 que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que Indica”, promulgada el 11 de junio del 2003.
Naturaleza jurídica	Es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda (Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenida en el título III de la Ley núm. 19.882).

<sup>182</sup> González Bustamante, Bastián *et al.*, “Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13)”, *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 50, núm. 1, enero-febrero de 2016, pág. 63; disponible en [shorturl.at/zCT29](https://shorturl.at/zCT29), consultado el 1 de diciembre de 2020.

Objeto	La coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado.
Sector de la administración pública que regula	Servicios Públicos del Gobierno Central de Chile (análogos a las entidades paraestatales que existen en el sistema jurídico mexicano).
Funcionarios públicos a quienes sí aplica el SADP	Funcionarios públicos de primer nivel jerárquico (jefes de servicios públicos) y de segundo nivel jerárquico (directores regionales y jefes de divisiones de los servicios públicos).
Funcionarios públicos a quienes no aplica el SADP	Presidente de la República, ministros, subsecretarios, así como los funcionarios públicos que integran los siguientes organismos: Consejo de Defensa del Estado, Agencia Nacional de Inteligencia, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Dirección de Presupuestos, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y las instituciones de educación superior de carácter estatal. Tampoco se aplicará el Sistema de Alta Dirección Pública a los siguientes servicios, con excepción de los cargos que se señalan a continuación: en la Dirección Nacional del Servicio Civil, a los cargos de subdirectores; en la Dirección General de Obras Públicas y en la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, a los cargos del segundo nivel jerárquico; en Gendarmería de Chile, a los subdirectores técnico y de administración y finanzas; y, en el Servicio de Impuestos Internos, al cargo de director nacional.

\* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

## 2. Uruguay

El caso uruguayo es interesante, porque el Índice sobre Participación, Libertades Civiles y Democracia, que elabora todos los años la revista británica *The Economist*, lo ubica en el número 15 de su lista mundial, y como una de las dos democracias plenas de América Latina y el Caribe, junto a Costa Rica. Ello obedece a distintas razones, de entre las que destacan la cultura política y el funcionamiento del Gobierno; elementos que, como hemos estudiado a lo largo de la presente investigación, convergen en la vida diaria de los Estados modernos, y cuya capacidad de coexistir, respetando las fronteras inherentes a su condición y actividad, resulta fundamental para

garantizar la prevalencia del Estado —por una parte— y la eficacia del Gobierno —por la otra—. Veamos ahora, las grandes aristas bajo las cuales funciona el servicio civil en aquel país.

Tabla 11. Características de la Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay\*

<i>Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)**</i>	
Antecedentes	La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) fue creada por Ley núm. 13640 del 26 de diciembre de 1967. Abrió sus puertas en marzo de 1969. Fue sucesivamente intervenida y clausurada por la dictadura que quebró el proceso democrático entre 1973-1985.
Fundamento constitucional y/o legal	Artículo 60 de la Constitución: la ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una administración eficiente. Ley núm. 15.757 de 15 de julio de 1985: “Se crea y establecen los cometidos de la Oficina Nacional del Servicio Civil”.
Naturaleza jurídica	La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) fue creada por Ley núm. 13640 del 26 de diciembre de 1967. En ésta se prevé que cuente con autonomía funcional e independencia técnica, a efecto de asegurar una administración eficiente.
Objeto	Desarrollar capacidades institucionales para llevar adelante los procesos de gestión humana en los incisos del Poder Ejecutivo. Optimizar el proceso de reclutamiento y selección del personal mediante la plataforma conocida como “Uruguay Concur-sa”.*** Constituir a la Escuela Nacional de Administración Pública en un instituto de formación terciaria.
Sector de la administración pública que regula	Se establece para los funcionarios presupuestados en la administración central. Esta oficina se comunicará directamente con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales.
Funcionarios públicos a quienes sí aplica el SC	Dado que no existe una definición formal del funcionario de carrera, es necesario recurrir a la doctrina y al profesor Cassinielli,**** para definirlo como aquel cuyas tareas y posición permanente en la administración hacen razonable considerarlo como profesional de su empleo; es decir, como aquel que ha cumplido con los requisitos y procedimientos necesarios que determina la ley, y ha sido incorporado a la plantilla presupuestal.

Funcionarios públicos a quienes no aplica el SC	Me refiero a aquel que esté contratado para una tarea específica, extraordinaria o a término, que no forma parte de la organización normal del servicio (artículo 56 de la Ley 15.809). En este sentido, el propio artículo 89 del Nuevo Estatuto del Funcionario del Poder Ejecutivo señala, como régimen general, que “El personal contratado por la Administración Central será la excepción al personal presupuestado y la solicitud de contratación deberá estar debidamente fundamentada por el Jefe del Inciso que lo proponga y autorizada por la Oficina Nacional de Servicio Civil”. Asimismo, debemos recordar que los funcionarios de carácter político o de particular confianza, como aquellos funcionarios públicos que son contratados, no tienen derecho a la carrera administrativa.*****
---	---

\* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

\*\* Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay; disponible en [https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=74](https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=74), consultado el 1 de diciembre de 2020.

\*\*\* Plataforma donde se accede a los llamados a concurso, y se puede seguir el proceso de aquellos cuya administración está a cargo de la ONSC.

\*\*\*\* Cassinelli Muñoz, H., *Derecho público*, 2a. ed., Montevideo, Oficina Nacional del Servicio Civil, Escuela Nacional de Administración Pública, 2002, p. 451.

\*\*\*\*\* *Idem.*

Con base en los anteriores casos de éxito para el servicio civil, podemos destacar como los elementos realmente importantes a los siguientes: 1) la existencia de un órgano autónomo encargado de su regulación y de procesos inherentes al desarrollo de su actividad; 2) el alcance a casi todas las áreas que integran el servicio público, incluso si no forman parte del Poder Ejecutivo; 3) la importancia que se le otorga a la profesionalización del servicio público; 4) la buena evaluación que existe, a nivel global, sobre estos países en materia de democracia y servicio público; 5) la necesidad de una conciencia colectiva acerca de la importancia de no dejar fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones sobre el servicio civil a entes autónomos, con el caso de nuestro objeto de estudio, pues si bien no forman parte de la órbita de la rama ejecutiva, la naturaleza de sus funciones es materialmente administrativa, y por lo tanto requiere ser llevada a cabo por los cuerpos burocráticos mejor capacitados, lo cual únicamente puede lograrse mediante la profesionalización de todo el servicio público.

#### IV. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO: UNA TAREA INACABADA

El impulso político para que en México iniciara la profesionalización de la administración pública se formalizó con la promulgación de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de abril de 2013. En sentido estricto, es la fecha en que se arriba a una nueva condición de vida relacionada con el desarrollo institucional de la administración pública, para dotarla de requisitos que se enlazan con el desarrollo de la vida democrática.

El antecedente más relevante tuvo lugar cuando se instaura en la Secretaría de Relaciones Exteriores el servicio de carrera del personal diplomático, con lo cual se avanza en el objetivo de lograr que “el mérito y la evaluación del desempeño” sean los pilares que incentivan otro modelo de gestión —más calificado— en materia de los temas y problemas de la política exterior. Otro antecedente por destacar es la Ley del Servicio de Carrera durante el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez, pero que no llegó a tener vigencia. En lo que concierne a organismos fuera de la administración pública federal, cabe mencionar la instauración del servicio de carrera con la expedición de un Reglamento en 1999 en el Instituto Federal Electoral. En esta perspectiva, es con cambio político sustentado en los valores de la democracia, cuando se adopta la profesionalización del servicio público como atributo de una administración pública que debía regirse por los valores de la igualdad y el mérito en el siglo XXI.

Durante gran parte de la historia de la administración pública mexicana, prevalecieron los valores de la lealtad personal, la designación discrecional, el apego a las ventajas del cargo administrativo, y la práctica de hacer nombramientos indistintos para cargo administrativos que tienen perfil de exigencia y preparación profesional. Incluso, durante el periodo que comprende desde 1917 a 2002, se caracteriza por estar inmersa en las dinámicas del poder, porque hasta el triunfo del presidente Vicente Fox, la designación del candidato a la presidencia de la República por parte del Partido Revolucionario Institucional —en realidad por parte del presidente de la República—,<sup>183</sup> tenía como esfera de referencia el gabinete presidencial. Sin duda, el gabinete presidencial se convierte en la arena política en la cual se desarrolla la lucha por la presidencia de la República, formando un am-

---

<sup>183</sup> Véase “Las facultades metaconstitucionales del presidente”, en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

biente de normas y conductas palaciegas que dan como resultado un juego sucesorio que tenía como árbitro principal al presidente.

El juego del poder se lleva a cabo mediante prácticas informales que marcaban los rituales de la sucesión presidencial, y el ungimiento del candidato triunfador se llevaba a cabo con apego a reglas no escritas que marcaban las restricciones y requisitos a cumplir en la lucha sucesoria. Esto significa que los ámbitos y las oficinas de la administración pública federal tenían contenido partidista, con lo cual la burocracia gubernamental participaba de modo abierto a favor del candidato triunfador, utilizando la información, los recursos y la autoridad para coordinar conductas a favor de quien resultará el triunfador. Lo partidista, la lealtad personal, el juego de intereses, el conflicto de intereses y la toma de posición abierta en la lucha electoral, daba como resultado la dificultad para generar conciencia a favor del servicio de carrera.

Los incentivos, las motivaciones y el poder de la burocracia y los políticos se enlazaban directamente con el sistema de botín,<sup>184</sup> es decir, con el reparto de los cargos administrativos, como forma de pagar los servicios de campaña y la lealtad personal. Fue el tiempo de la administración pública crecientemente partidista, distante de su sentido público y de los compromisos de no dejarse arrasar por las “pugnas y prisas de la política”. No existía autonomía de la administración pública ante la política, y los cargos administrativos se repartían de conformidad con la lógica del pago de lealtades.

De esta manera, el desarrollo institucional de la administración pública federal se caracterizó por su alto grado de partidismo, y la racionalidad política se apoderaba de la racionalidad administrativa en términos de la asimetría institucional. El ambiente institucional tenía más caracteres de recompensa, expectativas y motivaciones, que destacan los valores de la persona sobre el cargo administrativo, y no los valores del cargo sobre las personas que lo ocupaban.

Por tanto, la esfera de lo privado no se distinguía nítidamente de la esfera de lo público, ocasionando la vigencia del patrimonialismo y la cultura de la prebenda en los cargos administrativos. Esta situación se pretendió re-

---

<sup>184</sup> “El conocido como sistema de botín, parece tener la ventaja de incrementar el grado de lealtad política en la implementación de las políticas públicas, pero es muy probable que estemos hablando de una lealtad de corto plazo, o con altas probabilidades de ser una lealtad opaca, resistente a la rendición de cuentas. Por esta razón, un Servicio Civil es, antes que nada, una institución política que ninguna democracia se puede dar el lujo de carecer”. Arellano Gault, David, “¿Por qué un servicio profesional de carrera es importante para una democracia? Los retos del servicio civil en México”, *Revista Profesional de Carrera*, México, vol. I, núm. I, 2004, p. 60.

vertir con la Ley de abril de 2013, que tiene aplicación en los gobiernos de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.<sup>185</sup> Los gobiernos referidos se desempeñan en la visión de la vida democrática, y en ese sentido la racionalidad administrativa tiene más significación, dado que se identifica con la profesionalización<sup>186</sup> del servicio de carrera.

La racionalidad administrativa es la suma de decisiones y acciones que se encaminan a que la administración pública sea protegida del juego del poder partidista sobre la base de la igualdad, el mérito, la imparcialidad y la neutralidad en el ejercicio de los cargos administrativos. Avanza en medio de presiones políticas, porque la administración pública no deja de valorarse como un medio para hacer política partidista.<sup>187</sup>

Sin embargo, se ha creado conciencia de que hay áreas de alta especialización en la vida del Estado mexicano que deben estar a salvo de los juegos del poder, sea el burocrático o el partidista. De áreas que, por su grado de

---

<sup>185</sup> Una de las claves, y grandes asignaturas pendientes de la Ley, fue que, de conformidad con su artículo primero, sólo es aplicable para la administración pública federal centralizada, dejando fuera de su ámbito de aplicación a la descentralizada, así como a los OCA.

<sup>186</sup> “Los servicios profesionales son también sistemas de recursos humanos. Cuando hablamos de que el gobierno atraiga, motive y retenga a las mejores mujeres y a los mejores hombres, en realidad estamos hablando del conjunto de subsistemas de gestión de personal que, en última instancia, integran la anatomía de cualquier servicio civil. Así, a la luz de esta óptica, podría decirse que nuestra futura agenda de investigación deberá incluir por lo menos dos temas. El primero y más obvio de estos temas es el que acabo de mencionar: el análisis sistemático y detallado de cómo están diseñados y cómo funcionan los subsistemas de recursos humanos de cada servicio profesional. Necesitamos saber qué mecanismo, herramientas, conceptos y criterios se utilizan en cada sistema de profesionalización del país para reclutar, seleccionar, formar, evaluar, sancionar, compensar, incentivar, promover y destituir a los funcionarios de carrera. Además, resulta particularmente importante saber con qué grado de eficacia, con qué limitaciones e incluso con qué consecuencias no previstas han estado funcionando esos subsistemas de recursos humanos”. Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización...”, *cit.*, pp. 166 y 167.

<sup>187</sup> En este sentido, hay que establecer reglas y procedimientos para evitar que la administración profesional del Estado sea objeto de prácticas de patronazgo, que conduzcan al juego partidista, y remover a los servidores públicos por decisión de los altos directivos. “Una administración pública ‘politizada’ o basada en el patronazgo, tiene como característica principal que los altos funcionarios pueden contratar y despedir libremente a todo el personal de la oficina pública de forma totalmente discrecional, sin tener que dar explicaciones a nadie y mucho menos a los ciudadanos [...] en esta clase de arreglo institucional, los altos funcionarios son ‘dueños’ de la oficina pública y pueden hacer con su personal lo que a ellos parezca mejor, por encima de cualquier reglamento o supervisión externa”. Heredia, Juan Manuel, “Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera”, en Dussauge Laguna, Mauricio I. y Pardo, María del Carmen (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018, pp. 51 y 52.

tecnificación, necesitan estar blindadas ante las dinámicas del poder, porque de otro modo se corre el riesgo de que personal no calificado en términos profesionales, asuma tareas de dirección, coordinación, implementación y evaluación, distantes de la racionalidad administrativa. Cuando la racionalidad administrativa queda atrapada en el juego del poder, la administración pública desvirtúa su naturaleza social y pública, al convertirse en un sistema que asigna ventajas y favores corporativos, partidistas y gremiales.

Para evitar un patrón de desempeño de esa naturaleza, es fundamental que en el Estado mexicano se actúe para que el cúmulo de agencias encargadas de cometidos con alta especialidad, como son los OCA, no sean capturados por intereses distintos a los necesarios en estructuras de su naturaleza. Este tipo de organismos deben de ser preservados con políticas públicas diseñadas bajo una lógica fuera del mundo de la competencia partidista, electoral y burocrática, para evitar que sus funciones se contaminen con la racionalidad de la política, entendida desde la lucha, obtención, ejercicio y retención del poder.

Como órganos de Estado, responden a su naturaleza constitucional en la lógica del Estado de derecho, conforman una forma de administración que no responde a los valores y prácticas de la administración pública federal central, sino que se trata de una administración “especializada” del Estado, que tiene elementos propios e irrenunciables —“máxima especialización”, “autonomía”, “naturaleza administrativa”, “garante de la democracia”—. Es una modalidad de administración distinta a las que tiene el Estado mexicano en sentido clásico (federal —central y descentralizada—, estatal y municipal).

Los OCA dan lugar a una forma de administración del Estado mexicano que, sin dejar de ser pública, pertenece más a su naturaleza constitucional, legal y reglamentaria, que da lugar a un tipo de desprendimiento de la administración pública federal central. Por ello no encajan de ningún modo en las categorías de descentralización, desconcentración y delegación, acuñadas en el campo disciplinario de la propia administración pública, la teoría de la organización y el derecho administrativo.

Estas categorías pertenecen al universo de la administración pública en su relación con los poderes centrales, los cuales no son extensivas en ningún sentido a la administración de los OCA. La naturaleza de esos órganos responde al cumplimiento de tareas de alto rigor técnico, especialización al detalle, y del imperativo de contar con servidores públicos versados en la administración y gestión de políticas públicas que exigen conocimiento, pericias, habilidades y aptitudes especializadas.

El diseño institucional de los OCA es fruto del comportamiento del régimen político el cual enlaza a los poderes Ejecutivo y Legislativo —tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado—, porque son los centros más conspicuos del juego del poder institucional que se relaciona con los fundamentos, sentido y justificación de esos órganos, como reguladores, protectores de los derechos humanos, delineadores de política económica, evaluadores de política social, diseñadores de metodologías de evaluación de políticas social y educativa, garantes de la transparencia, y poseedor del monopolio de la acción penal.

En los Gobiernos sucesivos que se dieron desde 1983 y hasta el 30 de noviembre de 2018, tanto la clase gobernante, como los cuadros de dirección de la burocracia gubernamental, con la colaboración del poder reformador de la Constitución, diseñaron las normas constitucionales y la legislación secundaria para dar paso a la economía de mercado, mas no tanto a la continuación de la economía de Estado, la cual se configuró desde la Constitución de 1917 y hasta el 30 de noviembre de 1982.

México se incorpora, con el cambio estructural, a las políticas de apertura, privatización, desregulación y liberalización; a la reforma del Estado, la modernización administrativa y el rediseño de las instituciones, en un mundo globalizado que es proclive a la competencia mundial, las fronteras abiertas, la formación de uniones de Estados, al intercambio global de los capitales, de la tecnología, así como de los bienes y servicios, y a la innovación tecnológica, con lo cual la presencia de los Estados en la economía es objeto de reestructuración y repliegue, debido a que la sociedad, los mercados y las organizaciones de la sociedad civil reclaman el derecho que tienen para ocupar el espacio público con base en iniciativas, capacidades, tecnología y los sistemas de gestión productiva, con el objetivo de participar en la formación del capital productivo.

En la medida que la sociedad civil tiene más presencia organizada en el seno de las economías de mercado, el Estado se contrae y recorta su radio de acción, revisando los límites que tiene con la propia sociedad civil y los mercados. De este modo, el Estado mexicano se ha transformado y ha decidido transitar por la senda de la economía de mercado desde finales de 1982, a fin de incentivar más la competencia,<sup>188</sup> los intercambios, la inno-

---

<sup>188</sup> “Asumir el enfoque de competencias en la profesionalización del servicio público tiene un sello diferente a cómo puede ser asumido dicho enfoque en el mundo empresarial e incluso en el mundo educativo y esa diferencia se debe a que en materia de servicio público las competencias requieren ser abordadas desde dos perspectivas teóricas que sirven de fundamento: 1) la perspectiva que aborda aspectos morales y políticos desde el punto de vista histórico y conceptual; 2) la perspectiva relacionada con la teoría de la mente y el campo

vacación y la formación de capital, con el impulso de políticas públicas más de corte liberal, no de línea estatista, dado que, por su carácter avasallador —más cuando los pesos y contrapesos no son eficaces a nivel del régimen político—, acaban por restringir la libertad económica de la personas jurídicas, poniendo en riesgo, además, los derechos de propiedad, así como los derechos de los ciudadanos, en cuanto a vigilar y controlar mejor el ejercicio del poder.

La economía de mercado, como perfil sustancial de la sociedad civil y el Estado de derecho, es la forma de intercambio, formación y reproducción de capital que necesita de un Estado con sentido más promotor, regulador y eficaz, motivo por el cual, requiere disminuir el tamaño de las estructuras centralizadas, estimular la descentralización política, simplificar los procesos de la gestión gubernamental, adoptar la mejora regulatoria como política pública, garantizar la certidumbre institucional en favor de la sociedad y los agentes productivos, profesionalizar a los servidores públicos, ser corresponsable con los agentes del mercado para generar riqueza, abrir mercados, competir mejor y aprovechar las ventajas de la innovación tecnológica, adoptar políticas que incentiven la inversión pública y privada. En este contexto, hay OCA que responden directamente a las condiciones de la economía de mercado vigente en México, para generar más confianza y certidumbre a inversionistas, financieros, banqueros, industriales, comerciantes y demás agentes de la sociedad civil interesados en la producción de bienes y servicios públicos.

## V. EL SERVICIO PROFESIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES: UN MODELO A SEGUIR

Como hemos estudiado en líneas anteriores, de los nueve OCA que actualmente existen en México, únicamente cuatro cuentan con sistema de servicio civil o algún esquema de profesionalización de sus cuerpos burocráticos. De entre ellos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones destaca no sólo por lo bien diseñado que se encuentra su servicio profesional, sino, además, por los excelentes resultados que han sido reconocidos a la luz de críticos, analistas y expertos sobre administración del talento humano. De entre otros muchos logros, destacan: la de ser la única organización gubernamental que cuenta con certificación de libre discriminación y equidad de género; asimismo, su

---

correspondiente de la ciencia cognitiva. Por tanto, toda propuesta de formar competencia en servicio público se ubica en la visión de estas dos perspectivas teóricas”. Ruiz Iglesias, Magalys, *op. cit.*, p. 83.

labor en materia de inclusión y comunicación de su actividad a grupos y sectores indígenas.

Por otra parte, a decir del titular de la Unidad de Administración, el maestro Mario Alberto Fócil Ortega,<sup>189</sup> su estructura organizacional está permeada principalmente con la idea de proveer a sus colaboradores de una cultura de servicio público digno, libre de discriminación y con visión de equidad de género. Ello les ha permitido que aquellos profesionales de la administración que trabajan en el Instituto encabecen las principales encuestas de satisfacción con clima organizacional, y se sientan parte de un todo mucho más trascendental como lo es el servicio público. La gente no sólo quiere entrar a trabajar al Instituto, sino que, además, una vez dentro quiere permanecer y realizar una carrera profesional dentro del mismo, y lo más importante: el Instituto cuenta con la suficiente capacidad organizacional y un escalafón atractivo para retener y promover el talento que lo integra. Veamos ahora algunas notas distintivas del servicio profesional del IFT, para determinar hojas de ruta que los demás OCA podrían seguir en el ámbito de sus propias autonomías.

La política integral de su capital humano sigue tres principios rectores: 1) reclutamiento del talento; 2) administración del talento y 3) retención del talento. El primero de ellos está abocado al proceso de selección, seguido de capacitación y formación individual. Por su parte, la administración del talento se caracteriza por la evaluación del desempeño y el otorgamiento de estímulos con programas de bienestar, becas y administración de prestaciones; y finalmente la retención resulta de la administración del talento, toda vez que con base en los resultados de la evaluación se arriba a la permanencia (retención) del talento para elevar la productividad, sin perder de vista la equidad y la inclusión.

Una de las tantas virtudes del sistema de servicio profesional del IFT tiene que ver con la capacidad de permear, a quienes se desempeñan en sus filas, con los valores de servicio público bajo los cuales deben llevar a cabo sus actividades, recordando en cada disposición, lineamiento o instrucción que lo que se realiza bajo su techo tiene un impacto fuera del mismo y trasciende como órgano del Estado. En este sentido, los principios rectores de la gestión del talento consisten en una administración del personal alineada a la estrategia institucional, bajo un esquema de ética, inclusión, equidad y diversidad en el que prevalezca un balance vida-trabajo. Asimismo,

---

<sup>189</sup> Entrevista presencial realizada al titular de la Unidad de Administración y al director de Recursos Humanos, en las oficinas del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 9 de noviembre de 2019.

los valores que rigen su identidad organizacional son: legalidad, eficiencia, “competencia por mérito”, calidad, igualdad de oportunidades, equidad de género, productividad, objetividad e imparcialidad.

El IFT sigue una política integral de capital humano enfocado en “atraer, retener y desarrollar el talento”. Se trata de una planeación estratégica institucional que promueve el alto desempeño, la productividad y la obtención de resultados; adoptando mejores prácticas de personal para construir ambientes laborales propicios, equitativos e incluyentes; que incentive la competencia pero por mérito, la gestión del conocimiento, un desarrollo permanente y evaluación continua del personal.

En ese sentido, el IFT se ha preocupado por diseñar una política institucional de capital humano que garantice el ingreso competitivo y transparente; la administración del talento enfocada en retener el talento, a través del desarrollo de una carrera dentro del Instituto conforme a la trayectoria y promoción —que puede ser horizontal o vertical— y estímulos y reconocimientos del desempeño. La atracción de talento inicia con la publicación y difusión de las convocatorias, en la cual se deben sentar las bases del concurso, la descripción del puesto vacante, plazos, fechas y lugar.

Asimismo, deben ser públicas y abiertas, y deben propulsar por la paridad de género. Debe atenderse la máxima difusión de los concursos públicos, no sólo en el sitio *web* sino en otros espacios (por ejemplo, en las bolsas de trabajo de instituciones educativas o colegios de profesionales). Las evaluaciones de los aspirantes también son de suma importancia, y hay que poner especial énfasis en que las evaluaciones psicométricas estén orientadas a evaluar rasgos de personalidad en relación con el puesto y entorno laboral. Por lo que hace a la evaluación técnica, se deben establecer estándares de calificación mínima aprobatoria (el IFT establece como calificación aprobatoria mínima 7); establecimiento del número de reactivos (IFT establece 50), y un modelo de opción múltiple. En caso de que el puesto vacante requiera aptitudes adicionales como algún idioma, deberá realizarse una evaluación de idiomas adicional.

De entre todos los aspirantes, debe seleccionarse a los cinco mejores candidatos, a quienes se les realizarán entrevistas por competencias y evaluaciones de comportamiento, para así establecer un mecanismo de filtración a efecto de seleccionar al aspirante mejor calificado. El IFT por ejemplo, prevé una entrevista estructurada que se lleva a cabo con el superior jerárquico, a fin de que el acercamiento sirva como una herramienta confiable y objetiva de evaluación. Es importante, además, contar con criterios de desempate, pero diferenciados para candidatos internos y candidatos externos. Para los primeros, se deberá tomar en cuenta las calificaciones

en las evaluaciones de desempeño, el mejor promedio en el programa de formación y desarrollo, y la antigüedad. Para candidatos externos, la mayor calificación en la evaluación técnica y en la entrevista estructurada, es decir, aquella que es realizada con el jefe inmediato.

La etapa del dictamen está compuesta por la publicación de resultados y el aviso al ganador del concurso. Además, el IFT implementa un Banco de Talento en el cual se guardan los datos de los candidatos con calificaciones aprobatorias que no fueron ganadores.

Esta visión integral de servicio público permite que sólo los mejores candidatos ingresen a las filas del Instituto, bajo estrictos exámenes que son organizados y aplicados por entidades distintas al propio Instituto y que consta de las siguientes etapas: 1) publicación y difusión de la convocatoria; 2) registro de aspirantes; 3) procesamiento de información (captura de la información curricular del aspirante); 4) evaluaciones psicométrica y técnica; 5) entrevista por competencias y evaluación del comportamiento; 6) dictamen; 7) contratación; e 8) inducción.

El anterior esquema permite evitar el tráfico de influencias, el compadrazgo, el pago de lealtades, y demás prácticas que han sido citadas anteriormente, como una manera de promover y hacer válida la independencia de la administración frente a la política y la autonomía de un órgano autónomo frente a los demás centros de poder. Con un proceso de contratación debidamente diseñado para sostener con argumentos de necesidad, perfiles de idoneidad, lineamientos de capacitación y normativas de retención, sostener su independencia y justificar la constitucionalización de su autonomía resulta una tarea mucho más sencilla.

La administración del talento también está conformada por otro componente que se refiere a la “formación” y “capacitación”; es decir la profesionalización del personal a través de la capacitación acompañada del otorgamiento de becas, o bien, convenios de colaboración. En este rubro destaca que a todos los servidores públicos deberán ser destinados al menos cuarenta horas al año de capacitación. Se lleva a cabo en una estructura basada en siete ejes temáticos; se realiza un enfoque de desarrollo de competencias para capitalizar de mejor manera las ventajas, y se propone un desarrollo integral del personal: tanto en el ámbito profesional como en el humano. El esquema que se sigue consiste, a grandes rasgos, en los siguientes tópicos: 1) inducción; 2) modelo de liderazgo; 3) sustantivo: *a)* telecomunicaciones y radiodifusión, *b)* política regulatoria, *c)* competencia económica, *d)* espectro radioeléctrico, *e)* medios y contenidos, *f)* fortalecimiento administrativo y *g)* actuación jurídica normativa; 4) gestión institucional; 5) desarrollo humano; 6) tecnologías de la información; y 7) desarrollo profesional.

También es importante destacar que se han delimitado tiempos para agilizar el proceso de adaptación, una vez que ingresan a las filas del Instituto. La inducción contempla cinco días hábiles, posteriores a la contratación previa, para presentarse a su área de adscripción, en los que el personal debe firmar su nombramiento, conocer el perfil del puesto, el manual de bienvenida y obtener su credencial institucional. Aquí se genera la cuenta de correo institucional y se asigna mobiliario y equipo de cómputo. La capacitación se refiere a un curso de introducción a las telecomunicaciones, un taller de principios y código de conducta, transparencia, responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cursos de inclusión, no discriminación y equidad de género.

Todo lo anterior se encuentra sustentado legalmente por las Disposiciones por las que se Establece el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones,<sup>190</sup> mismas que pueden resumirse en los siguientes tópicos: 1) el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones; 2) la regulación de los procedimientos para el ingreso, la formación y desarrollo de personal; la administración del desempeño y otorgamiento de estímulos; las medidas disciplinarias laborales y todos aquellos elementos necesarios para la operación, planeación y organización del servicio profesional y la gestión del talento, y 3) el esquema de remuneraciones, así como de las percepciones ordinarias o extraordinarias, y en general, prestaciones que conforman las condiciones generales de trabajo del personal del Instituto.

Asimismo, del análisis normativo, podemos destacar las siguientes particularidades:

- 1) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Telecomunicaciones, el personal que presta sus servicios en el Instituto será considerado de confianza y se rige por el apartado B del artículo 123 de la Constitución. En consecuencia, estará sujeto al régimen de seguridad social proporcionado por el ISSSTE. El personal del Instituto se clasifica en: *a)* personal de libre designación; *b)* personal directivo que puede ser alta dirección o personal de mando; *c)* investigadores; *d)* personal de apoyo y/o técnico, y *e)* personal administrativo (artículos 4 y 5).

---

<sup>190</sup> Disposiciones por las que se crea el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones; disponible en [http://www.ifjt.org.mx/repo\\_transparencia?doc=I\\_17-UA-DSSPIFT.pdf](http://www.ifjt.org.mx/repo_transparencia?doc=I_17-UA-DSSPIFT.pdf), consultado el 1 de diciembre de 2020.

- 2) El sistema tiene como objetivo atraer, retener y desarrollar el talento del personal y promover su profesionalización, a fin de llevar a cabo eficientemente las funciones del Instituto como órgano regulador en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, así como autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores, para cumplir con su mandato constitucional en beneficio del interés general (artículo 12).
- 3) El sistema pretende el desarrollo del personal a mediano y largo plazo, en el puesto que ocupen. Por lo tanto, la promoción y el otorgamiento de estímulos son resultado de un desempeño profesional sobresaliente, ético y orientado a resultados. El sistema deberá promover la innovación en la gestión de personal, y para ello buscará adoptar las mejores prácticas en la materia, a efecto de elevar la productividad del personal y el logro de los objetivos institucionales e individuales (artículo 13).

En cuanto al proceso de integración del capital humano se destaca lo siguiente:

- 1) El proceso de ingreso se llevará a cabo a través de concurso, mismo que inicia con la publicación de la convocatoria correspondiente en el portal del Instituto, que debe incluir toda la información relativa a la vacante a ocupar, tales como: la descripción de puesto, las competencias y demás requisitos que debe cubrir el aspirante (artículo 28).
- 2) La formación y capacitación es el proceso mediante el cual el personal es inducido, preparado y actualizado para ocupar un puesto en el Instituto; asimismo adquiere o perfecciona las competencias necesarias para ocupar puestos de mayor responsabilidad y estar en condiciones de participar en los concursos cuando se generen vacantes (artículo 26).

Por su parte, el Instituto podrá otorgar becas y apoyos institucionales necesarios para que el personal tenga acceso o continúe con su formación profesional y académica, conforme a la disponibilidad presupuestal y a los Lineamientos Específicos para el Otorgamiento de Becas que expida el Comité Directivo (artículo 32).<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> De acuerdo con los Lineamientos Específicos para el Otorgamiento de Becas, las becas son apoyos institucionales que el Instituto otorga al personal, para que éstos realicen estudios que les permitan incrementar o concluir su formación académica, o especializarse en temas relacionados con sus funciones; podrán otorgarse para estudios o estancias en instituciones

- 3) El proceso de desarrollo profesional es aquel mediante el cual el personal podrá ocupar vacantes de igual o mayor jerarquía, o bien, recibir una mejora salarial, o un estímulo, todo ello asociado a los méritos y a un desempeño sobresaliente, el cual será evaluado de manera continua (artículo 34).

Las modalidades en que puede desarrollarse el personal del Instituto son las siguientes: *a)* trayectoria de ascenso y/o promoción vertical: mediante la participación en los concursos que se lleven a cabo para ocupar vacantes de mayor jerarquía, *b)* promoción horizontal: la cual conlleva una mejora salarial dentro del mismo nivel jerárquico de puestos al que se encuentra adscrito el personal, la cual estará vinculada a la evaluación de su desempeño, y *c)* estímulos al desempeño: que comprende el reconocimiento al personal con una actuación laboral destacada, conforme a los criterios y metodologías de evaluación que se adopten.

- 4) La administración del desempeño es el proceso mediante el cual se miden los aspectos cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas del personal del Instituto, así como los aspectos cualitativos relacionados con las competencias que debe cubrir en cada puesto. Este proceso comprende la definición periódica de metas y objetivos entre el superior jerárquico y el personal a su cargo, la evaluación continua del desempeño conforme a los procedimientos previstos, donde se contemplará al superior, pares y colaboradores para el otorgamiento de estímulos y la aplicación de medidas correctivas en su caso, así como el mecanismo de retroalimentación al personal sobre su desempeño.

En cuanto a las remuneraciones y prestaciones se destaca lo siguiente:

- 1) el Instituto establecerá un esquema de remuneraciones y prestaciones que permita asegurar que las condiciones salariales entre los puestos sean proporcionales, equitativas, no discriminatorias y en la medida de lo posible acordes con el mercado laboral en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, a fin de atraer y retener el talento institucional; y 2) el Instituto diseñará el Tabulador de Sueldos y Salarios correspondiente.

Las obligaciones del IFT, en relación con el personal de Instituto, están previstas en el artículo 48; y las del personal, en el artículo 49 del ordenamiento jurídico mencionado. Asimismo, prevé en el artículo 51 y ss. el ré-

---

de educación media-superior públicas o privadas en México y/o en el extranjero. Pueden ser becas económicas y/o becas en tiempo.

gimen de remuneraciones que debe pagar el Instituto a su personal, y hace alusión a las disposiciones laborales previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Aunado a lo anterior, regula las jornadas y las condiciones generales de trabajo, el Instituto otorgará a su personal una prima quinquenal que se otorgará debido a la antigüedad, por cada cinco años de servicios efectivamente prestados hasta llegar a veinticinco años. Dicho ordenamiento también regula las medidas disciplinarias laborales, consistentes en: *a)* amonestación, *b)* suspensión temporal de hasta tres días sin goce de sueldo, y *c)* cese del nombramiento.

Con base en todo lo anterior, podemos concluir que el modelo de servicio profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones es paradigmático, de vanguardia y cuenta con los elementos, herramientas y objetivos suficientes y necesarios para ejercer, en primer orden, un control del poder sobre los cuerpos burocráticos que llevan a cabo la ejecución de las funciones y tareas que cada órgano constitucional autónomo tiene a su cargo; y en segundo, un esquema de diseño e implementación de un servicio público eficiente, con base en los valores universales que deben regir su actuar y con miras a captar, retener, promover y generar talento humano en las esferas de la administración de los OCA. Incluso, es tal su calidad y ejemplo por seguir, que bien podría fungir como base para profesionalizar a todo el servicio público, y zanjar la asignatura pendiente de ampliar el radio de acción y alcance del objeto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, para incluir a toda la administración pública, tanto la federal centralizada, como la descentralizada y los OCA.

La capacidad de la administración de formar cuadros especializados, integrados por el personal de mayor preparación y más alta calidad en el servicio de su labor, debe ser considerada no sólo en términos de capital, talento o recursos humanos, sino como una exigencia democrática consistente en satisfacer, bajo los más altos estándares de desempeño, a la sociedad en la prestación de un servicio público. La buena administración es el aseguramiento de que el Estado garantiza a sus ciudadanos una ejecución democrática de las políticas, y satisface sus exigencias y necesidades con el mejor personal posible. El control de la burocracia se traduce en el buen desempeño de la administración pública, y con ello se asegura no sólo el cumplimiento de los fines estatales, sino también la armonía y buena relación entre el ciudadano y el gobernante.

A lo largo de estos años de investigación, hemos podido observar, estudiar y analizar una parte de la realidad constitucional y administrativa del Estado mexicano, relativa a los órganos que desempeñan sus funciones y tareas, las relaciones entre cada una y las formas en que se controlan unas

a otras y entre ellas mismas. Hemos podido, asimismo, ahondar sobre un tipo de estructura estatal, de relativa novedad en el sistema constitucional mexicano, denominada órgano constitucional autónomo, cuya naturaleza jurídica aún está en debate por la falta de consenso que al respecto existe, en relación con el rol que juega dentro de la teoría de separación del poder, y hasta qué punto puede o no equipararse con las funciones clásicas del Estado: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.

La propuesta teórica que se plantea hace énfasis en considerar a la particularidad del contexto mexicano como determinante, para clasificar a los nueve órganos como responsables de llevar a cabo funciones del Estado en sentido amplio, y clasificar al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía General de la República como encargados de llevar a cabo funciones del Estado en sentido estricto; y además, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INAI, Coneval, IFT y Cofece como responsables de materializar tareas del Estado. Utilizamos, en este sentido, la propuesta del doctor Daniel Márquez<sup>192</sup> que nos lleva a la clasificación de las funciones del Estado en dos categorías: *a)* la orgánica, subjetiva o formal, y *b)* la intrínseca, objetiva o material. En el primer caso, los actos jurídicos se comunican de la función principal que realiza el órgano, por lo que se habla de actos administrativos, legislativos o judiciales. En el segundo aspecto se asigna al acto jurídico las notas intrínsecas de la función que se ejerce, por lo que se estima que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial pueden realizar actos de administración, de legislación y de jurisdicción.

---

<sup>192</sup> Márquez, Daniel, *op. cit.*

## CONCLUSIONES

El Estado como creación humana y construcción social se halla en un proceso continuo de transformación. La realidad estatal está inmersa en la dinámica social, lo que complica la solución única de los fenómenos y problemas. Ello implica que constantemente se analizan las problemáticas que surgen en el seno de su realidad, así como las formas institucionales para resolverlas. La creatividad e inventiva de los reformadores del Estado puede orientarse a partir de la teoría de Jacob Burckhardt, quien lo concibe como una obra de arte; es decir, como una creación materializada y calculada, una obra concebida de modo fino, pulido y eficaz, para cumplir fines y políticas con orden y capacidad administrativa.

El Estado requiere ser reformado, para que el orden constituido no pierda eficacia y para lograr su propia conservación, de cara a los retos que enfrenta en relación con nuevas estructuras de poder, las nuevas realidades que —en nuestro objeto de estudio— toman la forma de órganos con funciones y responsabilidades que estas instituciones generan de cara a la unidad y fortaleza estatal, como cualidades necesarias para hacer valer su determinaciones, potestades y capacidad de mando en el ámbito de su propia conservación.

Estos elementos sólo pueden traducirse en instrumentos tangibles, verificables y confrontables, mediante las instituciones del Estado, las cuales se reforman mediante la técnica del diseño institucional, cuya eficacia está determinada en función de si el Estado cumple o no con las necesidades colectivas, con qué pertinencia y solvencia lo hace, y bajo qué estándares lo lleva a cabo. La eficacia del diseño institucional pasa por la capacidad de detección y resolución de un determinado problema, lo que sólo es posible si se reforma lo que no funciona y se adecua lo que ha perdido vigencia. En este contexto es donde ubicamos a nuestro objeto de estudio: los OCA en el Estado mexicano, como un sistema que requiere respuestas, y cuya noción de estructura estatal está condicionada por la necesidad de superar sus deficiencias para potenciar su desarrollo institucional.

El Estado constitucional se forma y consolida con el desarrollo de la sociedad moderna, y mediante la naturaleza de sus atribuciones proclama,

entre otros, los principios de igualdad, certeza, imparcialidad y legalidad para configurar un orden institucional articulado en órganos, ámbitos de competencia, responsabilidad, líneas de mando, separación de poderes, coordinación y control.

En ese sentido, su carácter ontológico da cabida a un tipo de órganos que, por su rango constitucional, se erigen en órganos de Estado, apoyados en sistemas de competencias que autorizan el cumplimiento de sus cometidos, con base en la toma de las decisiones que dan vida a las políticas gubernamentales. En efecto, los OCA son una categoría institucional que no sólo alude a que son pieza vital en su razón funcional, sino que se definen como un objeto de análisis, a partir de los cuales es factible analizar e interpretar el modo en que cumplen las tareas que el Estado mexicano tiene encomendadas.

En este caso, aludir a los OCA significa identificar que sus estructuras, funciones, políticas, programas, estrategias y procesos de administración con sentido público, se relacionan directamente con áreas neurálgicas de la economía de mercado: la cual es la esfera donde se lleva a cabo la producción de los bienes y servicios públicos, la democracia como forma de vida, ya que se materializa mediante la garantía del goce de derechos, y la autorregulación y corrección de las políticas y programas públicos, a partir de la evaluación de su impacto y capacidad de modificar realidades que tienen verificativo en la sociedad mediante problemas como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

La fenomenología del Estado encuentra en la administración la forma más primigenia de relación entre Gobierno y ciudadano; entre autoridad y sociedad; entre servidor público y pueblo. Ante estas relaciones, cobra importancia determinar al Estado constitucional como categoría de análisis teórico y a los órganos de la administración estatal como categoría de análisis empírico. Esta distinción es fundamental para identificar cómo las problemáticas institucionales impactan en la vida colectiva, y cómo sólo a partir de ellas es posible asegurar la prevalencia de los mecanismos democráticos que aseguren la vigencia del Estado moderno.

El fenómeno de descentralización administrativa no es nuevo en el derecho comparado, pues data de las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. Los casos analizados en el presente libro dan cuenta de que existió una tendencia por trasladar atribuciones, transferir funciones y tareas de la rama ejecutiva hacia agencias, administraciones o autoridades de nueva creación y de naturaleza distinta.

La exigencia por satisfacer exigencias y necesidades comunes, propias de la evolución de la sociedad, los cambios tecnológicos, el crecimiento de la

población, y la imposibilidad de cumplir las promesas constitucionales, por parte de los poderes clásicos, generó un nuevo tipo de estructura estatal. Salvo el caso colombiano, en donde existe una intención clara por equiparar a estos órganos de control como ramas del poder público, los casos de Estados Unidos, España, Italia y Francia son ejemplificativos de cómo la prioridad se acentúa en dos voces: “administración” e “independencia”, categorías de análisis que implican, en primer término, la naturaleza del órgano y de la actividad que realizan, y en segundo, el requisito de que su labor se llevará a cabo distante de la política.

Sea, en Colombia, con la dilucidación conceptual de abrir la separación rígida a nuevas realidades, mediante la frase “ramas del poder público”; en España, con la previsión constitucional de organismos autónomos que, por cuestiones funcionales y a efecto de distinguirlas de las comunidades autónomas, las desarrolló doctrinalmente como administraciones independientes; en Estados Unidos, cuya naturaleza jurídica ha sido delimitada en distintos grados, a partir de sentencias dictadas por la Corte Suprema, y donde los mecanismos de control son fundamentales en la lógica de justificar el qué, cómo y para qué del ejercicio del presupuesto asignado; en Francia, cuyo control hace hincapié en los conflictos de interés entre los prestadores de servicios que laboran en las administraciones, y que por la naturaleza de sus funciones conviven con trabajos de la iniciativa privada; o en Italia, con la construcción teórica de la paridad jurídica, para ubicar a todos los órganos del Estado en un plano de igualdad y no subordinación, y con la neutralidad política como fundamento del ejercicio de la administración. El debate teórico y conceptual versaba, más que por la idea de evolucionar la teoría de división del poder, para dar cabida a esta nueva realidad institucional, por asegurar su independencia frente a la política.

No en vano, las estructuras estudiadas son agencias, administraciones o autoridades y no órganos. Su madurez institucional ha significado décadas de desarrollo y mecanismos para potenciar su control: control político en términos de la férrea estructura de rendición de cuentas a la que se encuentran sujetos; control presupuestal, porque deben concurrir a los parlamentos para justificar el destino y la forma en que han ejercido el dinero que les fue asignado; control administrativo, toda vez que están sectorizados a la Hacienda Pública en materia de planes, programas, fines, objetivos y control burocrático, a partir de los servicios civiles de carrera.

A lo largo de la investigación se observa, estudia y analiza una parte de la realidad constitucional, política y administrativa del Estado mexicano, relativa a los órganos que desempeñan sus funciones y tareas, las relaciones entre cada una de las formas en que se controlan unas a otras, y entre ellas

mismas. Hemos podido, asimismo, ahondar sobre un tipo de estructura estatal de relativa novedad en el sistema constitucional mexicano, denominada órgano constitucional autónomo; cuya naturaleza jurídica plantea una problemática, desde la perspectiva de la separación del poder, y hasta qué punto pueden o no equipararse con las funciones clásicas del Estado: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial, en términos de la importancia del rol que juegan en la dinámica del poder, y de trascendencia de las funciones y tareas que realizan.

Dada la particularidad del contexto mexicano, es determinante clasificar a los nueve órganos como responsables de realizar funciones del Estado, en sentido amplio; y acotar al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía General de la República como encargados de llevar a cabo funciones del Estado, en sentido estricto; por otra parte, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica, los clasificamos como responsables de materializar tareas en un segundo plano.

En una clasificación más técnica, se proponen cuatro categorías conceptuales:

- 1) Órganos de dirección estratégica: se articulan en esta categoría aquellos creados para cumplir cometidos institucionales, entendidos como la acción material del Estado. En éstos encontramos al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral.
- 2) Órganos de dirección regulatoria: aquellos cuya actividad consiste en regular áreas estratégicas de la economía, el mercado y la sociedad. Aquí podemos encontrar al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica.
- 3) Órganos de dirección y evaluación: son los órganos cuya principal actividad versa sobre el desempeño de las políticas del Gobierno en materia de desarrollo social y educación. En este apartado entran el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
- 4) Órganos de protección de derechos, gestión de datos e información: son aquellos responsables de realizar una función garante de los derechos de acceso a la información, de protección de datos y la producción de datos estadísticos necesarios para el diseño, evaluación y

conducción de las políticas del Estado. Aquí englobamos al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En este sentido, es pertinente destacar que los OCA son instituciones del derecho que vertebran la administración del Estado mexicano, cuyas características distintivas son, entre otras: 1) autonomía, 2) inmediatez constitucional, 3) naturaleza administrativa de las funciones y tareas que llevan a cabo, 4) órganos de Estado con estructura de gobierno, y 5) que se han erigido como instrumentos de control a la función Ejecutiva en aras de consolidar la democracia constitucional en México. Son instituciones relativamente jóvenes, toda vez que su existencia no excede los treinta años, por lo que uno de los debates del presente libro gira en torno a dos aspectos esenciales: el primero, relativo a su madurez y desarrollo institucional; y el segundo, consistente en la necesidad democrática de su existencia.

La madurez institucional es una categoría definitiva del camino que deben seguir, y hacia dónde queremos llegar con ellos; toda vez que la multiplicidad de los diseños institucionales que convergen en su realidad, como objeto de estudio, dificulta no sólo su comprensión, sino además, la rendición de cuentas a la que, como órganos del Estado, están sujetos; así como los aspectos esenciales —tanto teóricos como empíricos— a los que se deben someter, en aras de asegurar que prevalezcan en la complejidad de la vida pública. La necesidad de su existencia, en relación con la democracia, es un nexo causal prioritario y fundamental para el desarrollo del Estado mexicano, ya que aunado a las funciones y tareas que llevan a cabo, la forma en que nacen, y los aspectos comunes que rigen su evolución histórica, los han erigido como un contrapeso al poder de la función ejecutiva.

Su naturaleza es multifacética, dado que producen racionalidades administrativas, jurídicas, políticas y técnicas. Administrativas, porque la materialización de su actividad se fundamenta en atribuciones del derecho público, inmersas en la administración del Estado, en el sentido de que prestan un servicio, garantizan algún derecho o evalúan políticas del Gobierno. Jurídicas, porque su conceptualización se fundamenta a partir de la teoría del órgano administrativo; se problematiza teóricamente su ubicación en la teoría de separación del poder a escala global, y en particular, en la teoría de la administración pública mexicana, como nuevas estructuras que se identifican como órganos del Estado que controlan al poder. Políticas, puesto que el contexto en el que desarrollan su actividad, y el diálogo institucional en el que están inmersos, se caracteriza por la alta politicidad, y los mecanismos de selección de sus directivas surgen de procesos políticos. Y técnicas, por

la alta especialización de las funciones y tareas que desempeñan, cualidad por la que no es conveniente que en el seno de sus decisiones y la trascendencia de sus determinaciones se privilegie la política en despropósito de la administración.

En relación con la democracia mexicana, es importante señalar que se encuentra en proceso de consolidación, por lo que las problemáticas que resultan de ella son relativamente recientes (no más de treinta años). La historia constitucional mexicana refiere a un partido dominante, durante el siglo XX, que estableció una cultura de obediencia y sujeción a la voluntad presidencial, por parte de la mayoría de los actores políticos, sociales y económicos. Esa transición trajo consigo que se ampliaran los centros de operación y se universalizaran las potestades de decisión, tanto a nivel estatal como en la propia estructura federal.

Los OCA son producto de la democracia, y el análisis que se ha llevado a cabo, a lo largo del presente libro, lleva a concluir que son parte activa de la misma. No se explica a la democracia mexicana sin los OCA; por el contrario, se corre el riesgo de regresiones democráticas, si el discurso que permea en el ambiente político y público sigue levantando la voz para cuestionar su pertinencia, necesidad y justificación, en lugar de potenciar —mediante mecanismos de reforma institucional— la eficacia de sus acciones, el control de su actividad y la inclusión de los mejores perfiles para integrar sus filas como servidores públicos.

La autonomía que define su naturaleza jurídica es reconocida y otorgada por el poder constituyente permanente, en un ejercicio de autocritica al régimen político y a partir de la premisa de otorgar certidumbre institucional a los ámbitos económico y político, así como la protección de los derechos humanos en una primera fase. El Estado asumió, en términos de las leyes de atracción de Newton, una posición de autorrestricción a su poder y autorregulación de su actividad. En este sentido, la construcción del Estado como proceso inacabado y continuo requiere potenciar, mediante la técnica del diseño institucional, las aristas que han quedado a deber en el desempeño de los OCA, así como las asignaturas pendientes que la democracia mexicana guarda en relación con la satisfacción de necesidades públicas.

Los OCA, en la visión de órganos de Estado que llevan a cabo funciones y tareas, forman parte de la deuda que existe para México en materia de inseguridad, desigualdad, pobreza, violencia y crisis del Estado de derecho. No están exentos de este examen, y al ser las estructuras de más reciente creación, son susceptibles de la crítica social, por lo que es labor conjunta del Estado, como un todo, y de quienes lo estudian elaborar propuestas de

mejora institucional que aseguren la certidumbre institucional en aras de garantizar la democracia constitucional.

En este sentido, como formas de control político, se plantean propuestas de mejora regulatoria al definir estándares básicos que todos los OCA deben cumplir, las características comunes que deben reunir para ser considerados en esta noción, así como los mecanismos que aseguren su rendición de cuentas, evitando con ello que escapen del control y escrutinio público.

Se plantea que salvo el fiscal y el *ombudsperson*, todos los miembros de las directivas de órganos autónomos sean denominados consejeros; que para ser candidatos deben cumplir los mismos requisitos que para ser presidente de la República, además de que exista una acreditable capacidad técnica y de especialidad del órgano; además, que se privilegie a quienes formen parte o se hayan desempeñado en instituciones del Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y se prohíba la militancia y participación activa en partidos políticos, al menos durante un año, antes del proceso de designación. Asimismo, ante las recientes cooptaciones sobre los mecanismos de selección, se propone que, en caso de que no se alcance la mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado en tres rondas de votaciones, el voto de calidad sea atribución de la fracción parlamentaria que represente la minoría legislativa del Senado, a efecto de asegurar que no se imponga bajo ningún esquema de mayoría a quien deberá integrar al órgano en cuestión.

El diseño institucional de los OCA ha quedado a deber, en cuanto a asegurar la garantía jurídica de su autonomía; hace falta protegerlos con mecanismos más eficaces para disminuir las injerencias políticas en los procesos de designación. Los casos del Coneval y del INEGI son referencias en este sentido, dado que el primero no cuenta con una Ley Orgánica que complete su autonomía constitucional en un instrumento legal eficaz y en el segundo, la facultad de designar a su presidente es exclusiva del presidente de la República.

Esto da cuenta de que, al momento de crear estas instituciones, los responsables de moldear su arquitectura institucional no quisieron —sea por voluntad política o acuerdos que recogieron intereses concurrentes— dotarlos de las suficientes herramientas para asegurar su autonomía. En su momento, se prefirió la autonomía como proceso inacabado, sin dimensionar que la potestad sobre el destino del órgano recae en la Presidencia de la República, lo que dio pauta para que alguien, con una visión distinta sobre el rol de estos órganos, ahora tenga en sus manos la posibilidad de designar o remover libremente a estos centros estratégicos en función de su ideología, interés político o posición personal sobre su pertinencia.

En este sentido, es fundamental que en el ejercicio de la actividad de legisferar, que dota de instrumentos normativos a los diseños institucionales, no se deje de lado que la forma de diseñar una institución será indicativa de su verdadero potencial y del grado de trascendencia que tendrá en el futuro. Se deben crear instituciones sólidas, con mecanismos que aseguren una autonomía para trascender a los trienios y sexenios de los periodos legislativos para los cuales se elige a la Cámara de Diputados, al Senado y al presidente de la República. Las herramientas que permitan a los OCA cumplir su función, deben prevalecer ante las “prisas” y “pugnas” de la política; depende de cómo las diseñe el constituyente permanente, al igual que las formas bajo las cuales articule su necesaria despartidización, en favor de potenciar la lógica de la administración imparcial, neutral y profesional: elementos irrenunciables del quehacer público.

Bajo esta lógica conviene destacar al servicio civil como una institución fundamental para comprender a la democracia moderna. Los mecanismos de ingreso, selección, promoción y evaluación del servicio público deben ser diseñados a partir de criterios de especialización e innovación profesional. En las filas de la burocracia, como base de la función administrativa del Estado, deben incluirse los perfiles mejor formados y capacitados para cumplir con las funciones y tareas que constituyen el instrumento de mayor cercanía entre la sociedad y el Gobierno.

La satisfacción de las necesidades públicas requiere la profesionalización de los servidores públicos. La garantía de las exigencias sociales está determinada a partir de quiénes cubren los perfiles que sirven al ciudadano. La oficina, la ventanilla y la administración a pie de calle son elementos sin los cuales es inconcebible la realidad del Estado. En este sentido, la calidad de la democracia requiere calidad en el servicio público que se presta y calidad en la formación de quien lo desempeña.

El mérito es el eje toral del servicio público, y a partir de la consolidación de criterios que potencien esta arista es como se puede lograr el control de la burocracia: elemento inherente del constructo denominado Estado. No es viable concebir a un Estado con una sólida estructura burocrática, sin los controles adecuados para encaminar los objetivos y fines perseguidos por aquella hacia los fines primigenios del Estado.

De la coincidencia entre los fines de la burocracia y los fines del Estado dependen la eficacia de la administración y el cumplimiento de las normas constitucionales; para ello se constituye la carrera administrativa como institución responsable de asegurar que, en las filas del servicio público, se garantice la idoneidad de los perfiles que la conforman, y permeen, con los valores del servicio público, las actividades que llevan a cabo. Estos valores

son continuidad, eficacia, eficiencia, fiscalidad, honestidad, imparcialidad, legalidad, rendición de cuentas, transparencia y veracidad. La mejor manera de incluir estos valores en la administración del Estado es a partir de una cultura de servicio público, que encuentra su mejor materialización en la profesionalización, a partir del diseño de un servicio civil innovador y de vanguardia en México.

Un servicio civil ejemplar es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, dado que tiene un buen modelo de arranque para sumar a todos los OCA y a toda la administración del Estado. Lo anterior es así, porque incluye en su diseño institucional no sólo planes, programas, instrumentos de evaluación del desempeño e incentivos relacionados con la carrera administrativa, sino además, políticas y lineamientos que potencian el talento de los integrantes de su estructura burocrática, materializan la inclusión de minorías, concretan la equidad de género, y además, plantea puntos de coincidencia entre las aspiraciones de vida de los servidores públicos, con la consecución de los fines del órgano, la política regulatoria de telecomunicaciones a su cargo, y la lógica en la cual se inserta como órgano del Estado mexicano. Lo anterior es un referente de hacia dónde debemos encaminar el servicio civil que se busca consolidar en el Estado mexicano, para instituir en la lógica de la carrera administrativa el plan de vida de los servidores públicos.

Dada la complejidad de la vida estatal, la necesidad de asegurar una buena administración pública, para cumplir la exigencia democrática de tener los OCA, su creación ocasionó la fragmentación institucional del Estado, debido a la proliferación de este tipo de estructuras estatales en el diseño constitucional mexicano. Esta fragmentación es producto del contexto particular en que cada órgano fue creado, y de la decisión de quienes los categorizaron como órganos fuera de la órbita clásica de la separación del poder público. Ello dificultó, además de su concepción teórica, la conceptualización y definición de los controles necesarios para asegurar el cumplimiento de sus fines, y consolidar con ello una legitimidad democrática que conectara su labor con la vida diaria de la sociedad; es decir, distantes del apego o conciencia de una ideología política.

Actualmente, el debate sobre su idoneidad y pertinencia está en la agenda pública, dado que no han acabado por consolidar un efectivo desarrollo institucional que los justifique ante el escrutinio público como instituciones necesarias para salvaguardar la democracia constitucional. Para ello, es necesario trascender del debate en torno a cómo se ubican en la lógica de la teoría de separación del poder, para ubicar su necesidad como instituciones inmersas en una nueva realidad de la vida estatal, al desempeñar funciones primigenias del Estado, como las tareas de gobierno, la ejecución

de políticas regulatorias del mercado, la evaluación de políticas sociales y demográficas, así como garantizar el acceso a derechos como la transparencia. Estos elementos los ubican como estructuras necesarias, pertinentes e idóneas en la consecución de los fines del Estado, en la construcción de la democracia como forma de vida y en la armonización de las exigencias de la vida comunitaria mediante el orden constitucional, contexto en el cual se deben llevar a cabo las reformas pertinentes que reduzcan las brechas entre norma y normalidad.

## FUENTES DE CONSULTA

### *Bibliográficas*

- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015; disponible en <https://goo.gl/HTüg4>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El gobierno del Gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- AGUILERA HINTELHOLHER, Rina M., *La trascendencia del Estado y la administración pública en la esfera social y pública*, México, Instituto de Administración Pública de Puebla, 2018.
- ARELLANO GAULT, David, “¿Por qué un servicio profesional de carrera es importante para una democracia? Los retos del servicio civil en México”, *Revista Profesional de Carrera*, México, vol. I, núm. I, 2004.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987.
- BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1973.
- BORINS, Sandford, “La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores”, en CEJUDO, Guillermo M. et al. (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.
- BRACHO GONZÁLEZ, Teresa y ZORRILLA FIERRO, María Margarita, “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015.
- BURCKHARDT, Jacob, *La cultura del Renacimiento en Italia*, trad. de Teresa Blanco et al., Madrid, Akal, 2004; disponible en <https://goo.gl/dfSEZd>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Ius Revista Latina*, México, Universidad Latina; disponible en <https://goo.gl/ev263m>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- CAPUCCIO, Laura, “Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual en Italia”, en GAVARA DE CARA, Juan Carlos, *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, Barcelona, Bosch, 2013.
- CÁRDENAS, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2012; disponible en <https://goo.gl/kMuqL9>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lion Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CASSINELLI MUÑOZ, H., *Derecho público*, 2a. ed., Montevideo, FCU, 2002.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, “Órganos autónomos” (Corolario), *Excelsior*, 23 de marzo de 2014; disponible en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/947574>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- DI PLINIO, Giampiero, “La administración estatal”, en FRANCO FERRARI, Giuseppe (coord.), *Derecho administrativo italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- DUGUIT, León, *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, trad. de Pablo Pérez Tremps, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, México, vol. IV, núm. 7, 2007.
- ECHEBARRIA, Koldo (ed.), Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006; disponible en [publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situación-del-servicio-civil-en-América-Latina.pdf](http://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situación-del-servicio-civil-en-América-Latina.pdf), consultado el 1 de diciembre de 2020.
- EISENMANN, Charles, *La justice constitutionnelle et la haute cour constitutionnelle d'Autriche*, París, Económica, PUAM, 1986.
- ESTRADA MICHEL, Rafael (comp.), *La división del poder público. Temas constitucionales*, México, Porrúa, 2007.
- FERNÁNDEZ ROJAS, Gabriel, “La administración por agencias administrativas en los Estados Unidos de América”, *Universitas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, núm. 106, diciembre de 2003.

- FERRAJOLI, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales” (trad. de Miguel Carbonell), *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 15, julio-diciembre de 2005; disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/5772/7600>.
- FREEDMAN, J., *Crisis y legitimidad: el proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “El Estado social y sus implicaciones”, *Obras completas*, Madrid, 2011.
- GARITA ALONSO, Miguel Ángel, *Nuevo concepto de la división de poderes*, México, UNAM, 2003; disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4146/2.pdf>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Bastián *et al.*, “Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13)”, *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 50, núm. 1, enero-febrero de 2016; disponible en <shorturl.at/zCT29>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- GOODNOW, Frank J. y SHAFRITZ, Jay M., *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- HEREDIA, Juan Manuel, “Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera”, en DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. y PARDO, María del Carmen (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.
- HOBBS, Thomas, *El Leviatán*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, Río Piedras, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, 1966.
- “Ideas e Instituciones Políticas y Sociales II” (Locke-Hume), México, ITAM.
- KANT, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1979.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MEJÍA LIRA, José, “Los grandes retos del servicio profesional de carrera en la administración pública en México”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, México, vol. I, núm. 2, 2004.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, “El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una

- agenda para la acción”, en CEJUDO, Guillermo M. *et al.* (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.
- PARDO, María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, México, Colegio de México, 2016.
- PETTIT, Philip, “El diseño institucional y la elección racional”, en GOODIN, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, 2013.
- PIZZORUSSO, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, trad. de Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, t. I.
- RABASA, Emilio (coord.), *Nuestra Constitución*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990; disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3416/5.pdf>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- ROMANO, Santi, *Curso de derecho constitucional*, 8a. ed., Padua, Cedam-Casa Editrice Dott. Antonio Milane, 1943.
- ROSSI, Luigi, *La paridad jurídica del poder constitucional en el Estado moderno*; disponible en <https://bit.ly/2RSGm8w>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- RUIZ IGLESIAS, Magalys, “Las competencias básicas del servidor público: hacia la construcción de identidad profesional”, en GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos (comp.), *Profesionalización del servicio público bajo el enfoque de competencia: experiencias comparadas*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2008.
- SMITH, Adam, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, ed. de Edwin Cannan, trad. y est. prel. de Gabriel Franco, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- SOUTO FIGUEIRA, Adriana, “Los principales hitos en el proceso de configuración de la relación entre el Poder Ejecutivo y las agencias independientes en los Estados Unidos de Norteamérica”, *Dereito*, vol. 21, núm. 1, enero-junio de 2012.
- STIRN, Bernard, “Las autoridades administrativas francesas”; disponible en <https://co.ambafrance.org/Las-autoridades-administrativas>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- TACCOGNA, Gerolamo, “La actividad consensual de la administración pública”, en FRANCO FERRARI, Guiseppe (coord.), *Derecho administrativo italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- TROPER, Michel, “Séparation des pouvoirs”, *Dictionnaire Montesquieu*, sous la direction de Catherine Volpilhac-Augier, ENS de Lyon, septiembre de

- 2013; disponible en <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr>.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, “El control del poder en México: una perspectiva desde la rendición de cuentas”, en UVALLE BERRONES, Ricardo y GARCÍA GUZMÁN, Maximiliano (coords.), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, Porrúa, 2017.
- VALADÉS, Diego, “Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica en las relaciones entre Gobierno y Congreso”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VALADÉS, Diego y FIX FIERRO, Héctor (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado (Anteproyecto). Ley de Desarrollo Constitucional (Anteproyecto)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- VALDÉS HUEZO, Josué Cirino, “El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía eficaz”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015.
- VARGAS GÓMEZ, Gabriela, “Del IFE al INE. La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015.
- WILLOUGHBY, William F., *An Introduction for the Study of Modern States*, New York, The Century CO; disponible en <https://goo.gl/hEjpkx>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- WILSON, Woodrow, *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, México, Ediciones Coyoacán, 2001.
- ZANOBINI, G., *La amministrazione locale*, Padua, CEDAM, 1936.

### *Electrónicas*

- Agencias Administrativas Independientes y Agencias Públicas Independientes; disponible en <https://bit.ly/2TijlND>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Banxico; disponible en <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/acerca-del-banco-mexico.html>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

- Boletín mediante el cual el Senado aprueba la Autonomía Constitucional al IFAI; disponible en <https://bit.ly/2LjolC0>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Cofece; disponible en <https://www.cofece.mx/conocenos/>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Coneval, ¿Quiénes somos?; disponible en <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Constitución de la República Italiana; disponible en <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Constitución Política de Colombia; disponible en <https://bit.ly/2E13Ox2>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano; disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5120/4492>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LV Legislatura, año II, segundo periodo ordinario, sesión núm. 20, 22 de junio de 1993, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LIX Legislatura, año III, primer periodo ordinario, sesión núm. 28, 24 de noviembre de 2005, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año I, segundo periodo ordinario, sesión núm. 27, 19 de abril de 2013, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, sesión núm. 35, 3 de diciembre de 2013, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Diario de los Debates. Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año I, primer periodo, vol. II, 13 de diciembre de 2012, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Disposiciones por las que se crea el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones; disponible en [http://www.ift.org.mx/repo\\_transparencia?doc=I\\_17\\_UA-DSSPIFT.pdf](http://www.ift.org.mx/repo_transparencia?doc=I_17_UA-DSSPIFT.pdf), consultado el 1 de diciembre de 2020.
- IFT; disponible en <http://www.ift.org.mx/conocenos/acerca-del-instituto/historia>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- INAI; disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

- Índice del Proceso Legislativo correspondiente a la Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999; disponible en <https://bit.ly/2Y7x2Rp>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- INE; disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menutem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley 13/1994; disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/06/01/13/con>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley 15/1980; disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-8650-consolidado.pdf>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley 16/1989; disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-16989>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley 24/1988; disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18764>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley 32/2003; disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20253>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley 34/1998; disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-23284>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley de la Asociación Nacional de Televisión; disponible en <https://www.antv.gov.co/index.php/normativa/ley-de-creacion-antv/send/7-leyes/163-ley-1507-de-2012>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47\\_260617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_260617.pdf), consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley del 6 de Enero de 1978 relativa a la Informática, los Ficheros y las Libertades; disponible en <https://bit.ly/2Fn2XbS>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Ley Orgánica 15/1999; disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-23750-consolidado.pdf>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Lista de Entes Públicos, incluyendo Organismos Autónomos; disponible en [https://webantigua.transparencia.org.es/entes\\_publicas\\_en\\_espana/listado\\_detallado\\_entidades\\_sector\\_publico\\_estatal.pdf](https://webantigua.transparencia.org.es/entes_publicas_en_espana/listado_detallado_entidades_sector_publico_estatal.pdf), consultado el 1 de diciembre de 2020.
- Manual de Estructura del Estado Colombiano; disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, libro XI, cap. VI; disponible en <https://goo.gl/Mekwiq>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

*OECD Economic Surveys Mexico 1992*, París, OECD Publishing; disponible en [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-mex-1992-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1992-en), consultado el 1 de diciembre de 2020.

Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay; disponible en [https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=74](https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=74), consultado el 1 de diciembre de 2020.

“Poder judicial y autonomía de los órganos constitucionales: el singular caso italiano de la autodicha”, *Ius Doctrina*, vol. 10, núm. 2, 2017; disponible en <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/31914/31619>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre del 2018, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2019, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2020, consultado el 1 de diciembre de 2020.

¿*Qué es el INEE?*; disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

SÁNCHEZ MÁRQUEZ, Ricardo, *Ponciano Arriaga Leija*; disponible en <https://bit.ly/2HabRdl>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Vie Publique, Direction de l'Information Légale et Administrative; disponible en <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/comment-s-organise-aai.html>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

## ACERCA DEL AUTOR

Ricardo Alexis Uvalle Aguilera es doctor en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y catedrático en la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Ha sido profesor invitado en la Universidad del Rosario (Colombia), la Universidad de Castilla-La Mancha, la Universidad Mar del Plata, el Centro Peruano de Formación e Investigación Continua y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Participó en el Global Youth Intensive Program for Constitutional Law Scholars (Corea del Sur). Ha colaborado como conferencista en congresos internacionales en la Universidad de Yale, la Universidad de Caldas, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Católica de Chile y el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Ha escrito en revistas indexadas sobre transparencia, corrupción, la extinción de los fideicomisos públicos, la guardia nacional y la defensa de los órganos constitucionales autónomos, entre otros. Ha sido dictaminador de revistas indexadas, como la *Revista Derecho del Estado* de la Universidad Externado de Colombia, el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* y la *Revista Estudios en Derecho a la Información* del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

*Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 6 de enero de 2022. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

**E**l libro analiza, explica y argumenta algunos aspectos problemáticos, teóricos y empíricos relacionados con los órganos constitucionales autónomos en México, a la luz de la racionalización sobre el Estado, que deben reformarse para asegurar la vigencia de su legitimidad y la eficacia de su funcionamiento. Se plantean interrogantes y propuestas de solución referentes a su ubicación en el ámbito del Estado mexicano, y se elabora para ese fin un diagnóstico acompañado de soluciones relativas a la necesidad de operacionarlos.

Los órganos constitucionales autónomos tienen cimientos constitucionales para realizar funciones y tareas materialmente administrativas, lo que permite fundamentar y llevar a cabo una reforma constitucional que incorpore un artículo 90 bis a la Constitución, en el cual se definan los argumentos que deban acompañar su visión y creación, de modo que tengan carácter de principios, al vincularse a preceptos constitucionales que fortalezcan su naturaleza de órganos de Estado, con fundamento en el artículo 41 constitucional.

