

## **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, LA NUEVA DIVISIÓN DEL PODER Y SUS EFECTOS EN EL FEDERALISMO MEXICANO”**

### **Autores:**

- *Luis Hermosillo Hernández.*
  - Institución: Universidad Autónoma de Nayarit.
  - Grados de estudio: Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho Público y Doctor en Derecho.
  - Correo electrónico: hermosilloh\_luis@hotmail.com
- *José Hermosillo Martínez.*
  - Institución: Instituto Estatal Electoral de Nayarit.
  - Grados de estudios: Licenciado en Derecho y Maestrante en Administración y Gestión Electoral.
  - Correo electrónico: jose\_hermosillo\_mtz\_15@hotmail.com

**Eje temático al que va dirigido.-** Federalismo, descentralización y política local.

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencia Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto del 2019".

## **Resumen.-**

Por largos años prevalecieron en los regímenes jurídicos latinoamericanos, la clásica división de poderes inspirada en Montesquieu, donde el poder público ejercido en la división de funciones prevaleció en equilibrio institucional, por lo cual era impensable la existencia de órganos constitucionalmente autónomos. Los órganos del poder público, sirvieron entre sí como contrapesos políticos; sin embargo, ante los abusos y excesos de éstos, el órgano judicial Federal sirvió por años como equilibrio político y social, que fortaleció al federalismo, sin embargo, la corrupción e impunidad afectó este poder, lo cual originó la creación de órganos de control constitucional en México.

### **1. Órganos constitucionales autónomos, su eficacia constitucional y democrática en un estado moderno.**

#### **1.1. Antecedentes.**

Los órganos constitucionales tienen su origen y desarrollo en Europa, posteriormente surgen en Latinoamérica, hasta llegar a México, tal y como lo expresa Raymundo Gil (2001, p.11).

Surge en el siglo XVIII la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Suecia, como uno de los primeros organismos autónomos, que tenía como función primordial la fiscalización de la gestión y comportamiento de los funcionarios del reino de aquel país (Verdejo Villasis, 2010, p. 10).

Con el surgimiento de esta clase de organismos autónomos, la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu, John Locke y Aristóteles (Villanueva, 2014), tiene un cambio de dirección, con lo cual, los poderes clásicos denominados como Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se ven ahora vigilados por entes o instituciones fuera de su organigrama (organismos constitucionales autónomos).

A decir de Verdejo Villasis (2010, p. 11), los organismos constitucionales autónomos, no surgen, como un capricho del legislador, o de las nuevas

sociedades, sino como una necesidad de vigilar los excesos de las funciones desarrolladas por los tres poderes clásicos, que fungieron como instituciones u órganos de control constitucional.

## **1.2. Evolución de los órganos constitucionales en el sistema jurídico mexicano.**

México pasó a formar parte de esa corriente de creación de organismos fuera de la esfera constitucional de los tres poderes clásicos, tenemos como antecedente las universidades en el año de 1929, a decir de Pedroza de la Llave (2002, p. 182) el constituyente se preocupó por reconocer la “autonomía de las universidades”, con el propósito de garantizar la educación a la luz del art. 3 constitucional.

Como ejemplo la Universidad Nacional Autónoma de México a través varias reformas logró alcanzar su autonomía evolutivamente, siendo la más importante la del año 1929, mediante la Ley Orgánica del 22 de mayo del año en cita, por iniciativa del Presidente de la República Emilio Portes Gil.

Oliver Araujo (1991, p. 80) al decir de las universidades autónomas, sostiene que sólo en una universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador.

Entendemos que la autonomía constitucional de una institución educativa le concede libertad de toda presión política, donde se puede criticar desde la academia los abusos de poder y la gestión pública equivocada, en el ejercicio de la libertad de pensamiento universal que convergen en una universidad.

Posteriormente a las universidades, quien logra su autonomía constitucional es el Banco de México (BANXICO) mediante reforma constitucional federal al artículo 28, publicado en el Diario de la Federación el 20 de agosto de 1993.

La presión de los organismos financieros internacionales, propician la autonomía de la banca central con el fin de ser, un mecanismo de control al exceso del gasto público, lográndose dar un orden y estabilidad a las finanzas internacionales, entre ellas la economía mexicana (Castellanos Hernández, 2015, p. 96).

Continuando, el Instituto Federal Electoral (IFE), obtuvo su autonomía de la Secretaría de Gobernación, dependiente del Poder Ejecutivo Federal quien tenía el control constitucional de los procesos electorales. Con la reforma constitucional del año 1996, México contó con un organismo electoral federal autónomo, cuya función sustantiva se conduce en apego a los principios de imparcialidad, legalidad, máxima publicidad, objetividad, entre otros principios, sin los cuales y sin la autonomía constitucional, difícilmente podría cumplirse en estricto derecho la función electoral de estos organismos garantes de la democracia.

Del mismo modo y en forma evolutiva podemos nombrar la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), institución de la defensa de los derechos humanos que logra su autonomía constitucional, para dejar atrás su dependencia directa de la Secretaría de Gobernación, como parte del Poder Ejecutivo Federal, con la reforma constitucional del año 1999.

Así fueron surgiendo más organismos constitucionales autónomos, siendo a nuestro juicio los más trascendentales en la vida institucional y política de a finales del siglo anterior, siendo la función que desempeñan, contrapesos a la función pública estatal, depositada en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Es importante señalar, que en el caso mexicano existen a nuestro juicio, órganos constitucionales autónomos de naturaleza; jurisdiccional y administrativa, por mencionar algunos ejemplos de los primeros, el Tribunal Superior Agrario y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, siendo estos, órganos jurisdiccionales autónomos con plenitud de jurisdicción e independencia a los demás poderes. Su autonomía constitucional está plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos su autonomía constitucional.

Las reformas constitucionales referidas en líneas anteriores, fueron históricamente grandes avances en la transformación de las instituciones para la vida democrática de México, empezando a gestarse una descentralización del Poder Ejecutivo Federal, en cierta forma se empieza además, a gestar un debilitamiento político en las funciones inherentes al poder central, en virtud de los excesos, corrupción, opacidad en los actos y decisiones de gobierno, de los tres poderes clásicos,

principalmente del Ejecutivo y Legislativo, en el ámbito federal, que es donde han surgido dichas manifestaciones que corrompen y trascienden a otros niveles de gobierno; estatal y municipal, que sumado a diversas conductas antisociales que laceran, quebrantan y debilitan el federalismo. Lo anterior, afecta el desarrollo democrático de un estado moderno, que es al que aspira la sociedad actual, a guisa de ejemplo, existen estados del hemisferio, por citar los casos de Venezuela, Nicaragua, Honduras, Guatemala y el Salvador, como otros más, que se suman a los excesos de corrupción, abusos del poder, opacidad en la información pública, enriquecimiento ilícito y finalmente el tráfico de personas, países que no han logrado el calificativo de estado democrático.

En el siglo XXI han surgido otros organismos con autonomía constitucional y los existentes se vieron transformados por sus leyes orgánicas. Entre los organismos constitucionales autónomos con mayor relevancia destacan, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), a través de la creación y promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002. Este organismo fue creado por iniciativa del entonces Presidente Vicente Fox Quesada en su calidad de Poder Ejecutivo Federal, candidato surgido por el Partido Acción Nacional (PAN), que puso fin a más de 70 años de Presidentes de la República, de forma ininterrumpida de la institución política hegemónica del Partido de la Revolución Institucional (PRI).

El IFAI, cuya función sustantiva es la transparencia y el acceso a la información, surge como parte del reclamo social a la exacerbada corrupción por parte de los poderes clásicos, con mayor énfasis el Poder Ejecutivo Federal, que por décadas actuó con marcada opacidad, sin rendición de cuentas a la sociedad y por lo tanto muy escasa transparencia en la función pública y administrativa, sin dejar de lado, la poca credibilidad del órgano legislativo federal, que son de las instituciones públicas con menor credibilidad por la sociedad, igualmente sus diputados federales y senadores que lo conforman.

De los resultados obtenidos de la “Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del año

2017, se vio reflejado lo mencionado en el párrafo anterior, en el apartado de la encuesta en mención denominado como “Confianza en instituciones o actores de la sociedad”, arrojó que la población mexicana tiene un 87.3% de confianza en la familia, siendo el actor con mayor nivel de confianza, mientras que el Gobierno Estatal obtuvo un 29.3%, Gobierno Federal un 25.5%, Cámaras de Diputados y Senadores 20.6% y Partidos Políticos un 17.8%, siendo cada porcentaje el nivel de confianza, siendo el más bajo precisamente los partidos políticos.

Al terminar su función, el Presidente Vicente Fox, como resultado de los comicios, resultó vencedor el candidato Felipe Calderón Hinojosa, por el PAN en el proceso electoral federal 2005-2006, con muy poco margen de votos del candidato Andrés Manuel López Obrador.

De manera posterior al Presidente Calderón, el PRI en alianza con otros partidos, vence en elecciones federales del año 2012, a través del candidato Enrique Peña Nieto, logrando el segundo lugar en preferencia electoral nuevamente, Andrés Manuel López Obrador.

Posteriormente a su toma de protesta el Presidente Enrique Peña Nieto, como titular del Poder Ejecutivo Federal celebró el llamado “Pacto por México”, acuerdos de carácter político suscritos por el Ejecutivo Federal y los tres dirigentes nacionales de los partidos políticos más importantes en la democracia mexicana en ese momento; Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.

El Pacto por México, en su esencia fue un conjunto de acuerdos políticos de suma relevancia institucional, histórica, jurídica y política con el propósito en común de realizar grandes transformaciones al marco constitucional y leyes secundarias, que proyectaran a México hacia un futuro más próspero con un nuevo paradigma constitucional de reingeniería institucional federal, que trascendiera a las entidades federativas y los municipios.

A través de estos acuerdos políticos, se marcó un antes y después en la historia de los “órganos constitucionales autónomos” en México, ya que en base a las

negociaciones hechas por el Ejecutivo Federal y los partidos políticos en el marco del pacto en mención, el Presidente realizó una serie de iniciativas de reforma constitucional previamente acordadas por las más importantes expresiones políticas del país, las cuales envió al Congreso de la Unión (Poder Legislativo) conformado por la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, para su aprobación y con la aprobación correspondiente de las legislaturas locales de cada entidad federativa.

Las diversas reformas al marco constitucional federal, trataron temas de gran relevancia para el país en materia energética, telecomunicaciones, transparencia, político-electoral, hacendaria, educativa y entre otras, mencionando que tanto a nivel federal como local, fueron rápidamente aprobadas, provocando críticas por diversos segmentos de la sociedad, investigadores en las materias, académicos y grupos de poder económico y social, por no ser proyectos de ley realmente debatidos y discutidos, a través del proceso legislativo, tal es el caso de la “reforma energética”, la cual el jurista mexicano Jorge Witker (2014, p. 91) critica severamente desde una visión jurídico-económica, debido a que en un plazo record mundial de 5 días (dos días en el senado, un día en la cámara de diputados y dos días en 16 congresos locales) se aprobó la iniciativa de ley presidencial, poniéndose en riesgo e incertidumbre los recursos naturales de la nación, por los cambios estructurales tan rápidos, sin prevenir la organización interna gubernamental del sector energético del país, por la creación y transformación de nuevas instituciones del ramo, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y el cambio de institución descentralizada a empresa productiva del Estado de Petróleos Mexicanos (PEMEX), entre otras instituciones creadas y modificadas en su marco legal, y la apertura de inversión privada nacional e internacional en el sector energético.

Como consecuencia de las diversas reformas constitucionales, se dio nacimiento a nuevos órganos constitucionales autónomos y la transformación de otros ya existentes, durante el sexenio de Peña Nieto, como fueron:

1. Banco de México (BANXICO),
2. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),

3. Instituto Nacional Electoral (INE) antes IFE,
4. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE),
5. Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE),
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT),
7. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) antes IFAI,
8. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y
10. Fiscalía General de la República (FGR) antes PGR.

Es entonces que en el sexenio del Presidente Peña Nieto, surgieron, se modificaron sustancialmente y se acrecentaron esta clase de organismos constitucionales autónomos, con lo cual la división del poder público en México, toma una reconfiguración totalmente nueva, con lo cual existen en nuestra opinión mayores contrapesos al ejercicio de la función pública depositada en los tres poderes.

A escasos meses de llegar al Poder Ejecutivo Federal, López Obrador como resultado del proceso electoral federal 2017-2018, mediante iniciativas con el beneplácito y aprobación del Poder Legislativo Federal y de las legislaturas locales, se ha iniciado una serie de contra reformas constitucionales, por citar la del sector educativo que desapareció al organismo constitucional autónomo, denominado como Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) que su función sustantiva era evaluar al sector educativo y en su lugar creo un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, dependiente del mismo Poder Ejecutivo Federal y otras iniciativas en proceso de discusión legislativa, cuyo fin es acrecentar el control político e institucional del Ejecutivo Federal, centralizando funciones ejecutivas que ahora ejerce en su esfera jurídica.

### **1.3. Pesos y contrapesos de los órganos constitucionales al poder público.**

Nuestra nación tiene como forma de estado el federal (Sabsay, 2011; Garza García, 1997) y con forma de gobierno una república representativa (Paoli Bolio, 2016), lo anterior visible en el art. 40 de la Constitución Federal de México.

En resumen, podemos decir que el federalismo es un sistema por medio del cual hay una distribución de competencias entre el poder central y las autoridades de los estados que integran la unión (Sirvent Gutiérrez, 2011, p. 105).

A decir de Giovanni Sartori (2002, pp. 161-162) los sistemas políticos se configuran en su totalidad como “sistemas de equilibrios”, cita la preferencia de Aristóteles, que supone una preocupación por el equilibrio, basado en la idea que un cuerpo político alcanza su óptimo estructural cuando éste realiza una combinación armónica y equilibrada de los elementos que lo componen.

El constitucionalismo moderno, entendido como una solución jurídica de un problema político que se basa en esa técnica constructiva, de limitar y controlar el poder por medio de poderes que se reequilibran uno con otro, separados con la finalidad que uno pueda volver a contrabalancear al otro. El autor italiano, bajo esta idea, el equilibrio, debe entenderse sobre todo como un ideal, de tal suerte que desde Aristóteles, hasta el constitucionalismo moderno, la búsqueda del equilibrio ha sido la búsqueda del óptimum político y nos continua diciendo Sartori, que recientemente se ha comenzado a utilizar el equilibrio como un modelo; es decir, no como un esquema que se refiere sólo a la solución ideal, sino como cualquier solución para todos los sistemas políticos. Para el constitucionalismo, el equilibrio es el buen equilibrio y para la ciencia política, el equilibrio es cualquier equilibrio.

Resulta de igual modo pertinente citar lo manifestado por Atienza (2012, p. 154) en relación al poder, quien señala, que el poder no es un medio de dominio, sino que al institucionalizarse tiene un carácter neutral el cual tiene necesidad de coordinarse en una suma de intereses para conseguir un fin.

Entendiendo lo anterior a nuestro sistema federal, en una federación al existir división de competencias, existe reparto del poder público, el cual debe ser sumado por el poder central, las entidades federativas y los órganos autónomos constitucionales, coordinadamente en pro de la sociedad.

En México como ya se había mencionado y en apego a la teoría principalmente de Montesquieu, el art. 49 de la ley suprema de nuestro país, refiere que el “Supremo

Poder de la Federación” se divide para su ejercicio en los tres poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Federal, de la misma manera en nuestra carta magna estos tres poderes tienen establecidas su organización, facultades y obligaciones, que le dan estructura al orden federal, fundamentado en el citado art. 49 al 114 del citado Código Supremo.

Por otra parte, los arts. 116, 117, 118 y 124, de la norma constitucional, estructuran al orden estatal, se establecen funciones y competencias ha dicho orden de gobierno, en este articulado, específicamente el numeral 116 establece la división de poderes para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el ámbito local en similitud con el orden federal.

Así mismo, como parte de la federación tenemos el orden municipal, el cual se estructura principal y esencialmente por el art. 115 constitucional federal.

Diversos doctrinistas del derecho municipal (Quintana Roldán, 2011; Fernández Ruíz, 2003; Robles Martínez, 2002) consideran este orden de gobierno; el municipio, como la base del federalismo, por ello reviste este orden un papel importante y crucial en los tres órdenes de gobierno, al ser la institución municipal el primer contacto con el ciudadano, cuyo fin esencial es la satisfacción de las necesidades básicas del gobernado, mediante la prestación de los servicios públicos municipales y las funciones municipales propias a este orden del gobierno.

El federalismo mexicano se caracteriza por ser el orden federal de mayor poder económico y político frente a los órdenes estatal y municipal, lo cual ha llevado a los municipios del país a transcurrir una crisis financiera de manera permanente y debilitamiento institucional. Del mismo modo, actualmente las 32 entidades federativas no cuentan y carecen de fuerza política y económica, guardando un grado de desproporcionalidad de fuerza, frente al poder central.

Otro tópico que no podemos ser omisos en el presente trabajo, es el tema de la seguridad pública y el exacerbado grado de corrupción que ha llevado a diversas entidades federativas, a tener instituciones débiles, incapaces de resolver sus problemas sociales, inoperante o inexistentes, lo cual las ha llevado estar a merced

total del poder central, lo cual debilita nuestro federalismo al intervenir e invadir competencias estatales y municipales en ánimo de resolver la problemática que ciertas entidades federativas no pueden internamente solucionar en sus diversas manifestaciones, tanto de carácter económico y de seguridad pública; sin embargo, no se puede omitir que entidades federativas y municipios, que su principal flagelo, lo es el exceso de corrupción a que se han sometido las instituciones, por otra parte la inseguridad pública que priva en sus habitantes es otro problema.

Resalta decir que el Poder Ejecutivo Federal actual, ha emprendido desde el inicio de su gestión, políticas públicas y reformas en su esfera constitucional, con el aval del órgano legislativo federal, en regresión a las grandes reformas estructurales y constitucionales efectuadas a iniciativa del Presidente de la República anterior, resaltamos la cuestión educativa, como expusimos en líneas anteriores, en el sexenio que antecede se creó el INEE como órgano garante de la educación en el país, con la función principal de evaluar los docentes de nivel básico y media superior, desde esos momentos y pese a que el art. 3 constitucional establece que la educación es tarea y/o función de los tres órdenes de gobierno, el poder central con la reforma en mención, tomo el control de la educación en el país, delegándola en un organismo constitucional autónomo por estar el poder central en su Secretaría de Educación Pública Federal (SEP) en dudas de llevar a cabo procesos transparentes, para lo cual como ya se había mencionado, dicho organismo desapareció por iniciativa de ley del Presidente actualmente aprobada, mediante la cual retomo a través de un organismo descentralizado, la rectoría educativa del país, con la aprobación constitucional de las legislaturas de los Estados y el Poder Legislativo Federal, con lo cual la educación se centralizo aún más.

Otra política pública del Ejecutivo Federal, se ha hecho llegar de poder, es en materia de seguridad pública con la creación de la denominada Guardia Nacional, la cual sule a la Policía Federal. Con este nuevo cuerpo de seguridad tendrá una mayor injerencia y presencia en las entidades federativas, resaltando que, para la creación de esta institución fue necesario el proceso legislativo citado; la aprobación de las dos cámaras del Poder Legislativo Federal y las legislaturas locales, está

probado que las entidades federativas ante cada iniciativa de reforma constitucional que turna el poder central, estas no oponen resistencia y lo que debiera ser un proceso de reforma constitucional rígido como fue diseñado en un inicio para dar fortaleza al federalismo (a la división de competencias), ha sido convertido en un proceso de reforma constitucional flexible, por lo cual actualmente el contrapeso de las entidades federativas esta mermado y es casi nulo.

Sin dejar de lado, que tanto el Poder Ejecutivo Federal y la mayoría en las dos cámaras que conforman el Poder Legislativo Federal, son producto de la misma expresión política nacional; Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), por lo tanto son casi inexistentes los contra pesos entre el órgano Ejecutivo y Legislativo, por su excesiva injerencia del primero al segundo. De igual manera existen intentos de sometimiento del ejecutivo Federal hacia el Poder Judicial Federal, garante de la protección de los derechos humanos, de los abusos y excesos del poder central.

Dentro de las políticas públicas del actual Poder Ejecutivo está la denominada “austeridad republicana”, la cual consiste en un supuesto ahorro del gasto público, despido de servidores públicos, recortes a programas sociales, reducción de salarios, poco o nulo crecimiento en los presupuestos institucionales y entre otros. Esta política pública tiene como marco jurídico la “Ley Federal de Remuneración de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, la cual fue declarada parcialmente invalida en diversos artículos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Poder Judicial Federal) a virtud de controversias constitucionales promovidas por otras instituciones, entre ellas órganos constitucionales autónomos y diversos medios de impugnación constitucional que invalidaron parcialmente la citada norma jurídica.

Fue pública la disputa existente entre ambos órganos del poder público, sobre todo por razones presupuestarias, resoluciones de amparos y otros medios constitucionales que fueron resueltos de forma favorable en sede judicial, contrario a la postura del Poder Ejecutivo. En virtud de lo anterior, para temperamentar la buena relación, el Poder Judicial de la Federación en voz de su ministro Presidente,

se adhirió al llamado del Presidente de la República, a través de recorte presupuestal, intentos de reducción salarial y de ahorro en gasto interno.

Lo anterior denota los desequilibrios que existen entre los poderes clásicos que están mermados, teniendo en cuenta que pese a las declaraciones del Ministro Presidente Zaldívar del Poder Judicial de la Federación de independencia y respeto que existe entre poderes, es evidente y público la fricción, y no muy sana relación que guardan actualmente el Poder Ejecutivo y el Judicial en la esfera federal.

En resumen a lo anterior, las entidades federativas que deberían jugar un rol de contrapeso al poder central creado por la unión de estas mismas, actualmente también son mermados con el actuar y las políticas del Ejecutivo Federal, logrando en su mayoría el sometimiento político, presupuestario y de escasa inversión pública federal en lo local como mecanismo de presión.

Partiendo de lo anterior y de la falta de contrapesos clásicos institucionales, el papel que juegan los órganos constitucionales autónomos cobra relevancia, esto en la realidad ha quedado constatado con diversas declaraciones hechas por el mismo titular del Ejecutivo. En algunas de sus declaraciones de prensa que concede a diario en el salón tesorería de la sede del Palacio Nacional, visible en una nota del Diario el Financiero del 14 de febrero del 2019:

*“Hubo mucha simulación, se crearon diversos organismos supuestamente autónomos, independientes, toda una constelación de organismos independientes, autónomos, otro gobierno para operar el saqueo, para facilitar el robo, para entregar contratos, permisos a empresas particulares.”*

Las anteriores manifestaciones las realizó sobre el INAI y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), consiguiendo el Presidente que de esta última institución renunciaran diversos comisionados entre ellos su Comisionado Presidente.

Del mismo modo, en una nota dada a conocer por el periodista López Dóriga el 07 de mayo del 2019 donde se hacía alusión que el Comisionado Presidente del INAI, lamentaba que el titular del Poder Ejecutivo no respondiera una carta donde solicitaba una audiencia para tener un acercamiento institucional y así explicarle al

ejecutivo el funcionamiento de la institución garante a nivel nacional del acceso a la información y la transparencia.

Mientras el INAI y otros órganos constitucionales autónomos están en batalla institucional con el Poder Ejecutivo y Legislativo, otros órganos se han mantenido al margen de entrar en discusiones con el actual presidente, entre los casos más relevantes está el de COFECE, organismo garante y promotor de la competencia económica en México siendo al arribo al poder de López Obrador, de los más criticados órganos, como infuncional, corrupto y como una institución cara, empero, pese a esas fricciones institucionales, la titular de COFECE declaro en el marco de un evento denominado “Hablemos de competencia en América del Norte”, que la agenda de competitividad del organismo que preside, se alinearía a la del Presidente, mostrando con ello el sometimiento institucional.

A contrario sensu al alineamiento institucional que han tenido a mal algunos organismos constitucionales con el Poder Ejecutivo desde el punto de vista nuestro, el INE, CNDH e INAI, actualmente su relación institucional se encuentran con cierto grado de desacuerdos con la visión del presidente, lo cual puede ser en pro de la sociedad en general y de otras instituciones federales, estatales y del orden municipal.

Caso especial resulta expresar del Instituto Nacional Electoral (INE), en estos momentos el Poder Legislativo discute una nueva reforma constitucional electoral, la cual busca quitarle facultades, reducir presupuesto, así como la desaparición del Consejo General del INE, es decir el órgano interno de dirección del INE. Así mismo, como parte de esta propuesta de reforma electoral, se ha puesto sobre la mesa, la intención de desaparecer a los llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) que viene a ser homólogos del INE en cada entidad federativa, y que el INE sea el único órgano electoral encargado de preparar, organizar, desarrollar y calificar las elecciones en los tres órdenes de gobierno, esto sería a juicio nuestro debilitar el federalismo mexicano y una regresión a la evolución constitucional del fortalecimiento institucional y respeto bien logrado frente a la sociedad, debilitar al INE pone en riesgo la credibilidad de elecciones futuras debido que la competencia

y autonomía de la lucha por el poder público a través de los partidos políticos y candidaturas independientes de cada entidad federativa y el ámbito municipal, dejarían de estar reguladas por legislaturas locales y ser materia reservada al ámbito nacional, cuestión a la que el INE, OPLES y sectores de la sociedad se oponen.

Por otra parte, a finales del mes de junio del año en curso, el órgano constitucional autónomo denominado como Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), emitió la recomendación 29/2019 para el Poder Ejecutivo y sus instituciones dependientes, para lo cual estas, incluyendo al presidente, se negaron a recibir dicha recomendación consistente en la desaparición de estancias infantiles o guarderías de niños, como violatorias a sus derechos humanos. En virtud de esto el ombudsman ha manifestado públicamente que solicitara al Senado de la República, citar a los titulares de las dependencias federales correspondientes para cuestionarlos sobre lo ocurrido y sobre algunos motivos que dieron origen a la recomendación 29/2019.

Como se ha visto en los casos citados, actualmente existe una lucha entre instituciones, donde el Poder Ejecutivo en un ánimo de concentrar el poder a buscado desaparecer o alinear a los órganos constitucionales autónomos, cuestión que no ha logrado del todo y hoy por hoy, hay órganos que le hacen frente y buscan desde su ámbito de competencia equilibrar el poder público, de ahí la importancia de esta clase de órganos, que ante unas entidades federativas débiles y que no defienden el federalismo ni luchan por mantener sus facultades de competencia, esta clase de instituciones junto al Poder Judicial Federal, han mantenido en parte el equilibrio de poderes frente al Poder Ejecutivo y Legislativo federales, y con ello mantener en el federalismo que queda, parte del poder público.

## **2. Necesidad de supervivencia de los órganos de control constitucional.**

### **2.1. La aplicación convencional por los órganos constitucionales.**

Los órganos constitucionales autónomos, no solo desempeñan una función como cualquier otra institución pública de carácter básica (a modo de ejemplo el registro

civil estatal), puesto que independiente de su función sustantiva, son organismos que sirven de contrapeso político, económico, social y hasta constitucional, en su relación con los poderes clásicos de la unión, además de ser verdaderos garantes del orden constitucional dentro del ámbito de su competencia.

Así, el art. 1 de la constitución nacional establece:

*“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...”*

Como se puede observar del fragmento constitucional en cita, se contempla en México, que la totalidad de autoridades, sin importar su naturaleza; administrativa o jurisdiccional, están obligadas a realizar todo lo que esté a su alcance para respetar los derechos humanos.

En vista de lo anterior, los órganos constitucionales autónomos de naturaleza administrativa están obligados en términos ya expuestos, a salvaguardar los derechos humanos, con ello el orden constitucional y convencional, cabe hacer la pregunta si estos organismos, pueden ejercer controles constitucionales y convencionales, resaltando que esta función normalmente la realizan los órganos jurisdiccionales y especialmente es atribución por excelencia de los tribunales constitucionales.

En vista de lo anterior podemos citar el siguiente criterio del pleno de la SCJN con los datos siguientes; Época: Décima Época, Registro: 160525, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXIX/2011(9a.), Página: 552:

*PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.*

*La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de*

*constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia...*

Se desprende del criterio judicial en cita, las autoridades, entendiendo estas como aquellas no jurisdiccionales, deben y pueden interpretar las leyes a la luz de los derechos humanos para dar una protección más amplia a las personas.

Como parte de los antecedentes en México, donde autoridades administrativas han actuado en pro de los derechos humanos y han superado obstáculos legales (principio de legalidad), con lo cual ha prevalecido el principio de la supremacía constitucional y convencional, se recomienda leer los siguientes casos y doctrina:

- Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano, expediente SG-JDC-10929/2015.<sup>1</sup>
- Jurisprudencia: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Debe interpretar las Leyes de su competencia conforme a los derechos de la Persona.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-10929-2015.pdf>

<sup>2</sup> Época: Novena Época, Registro: 164028, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. LXXV/2010, Página: 464.

- La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.<sup>3</sup>

Aunado a lo anterior, cobra relevancia citar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gelman vs. Uruguay del día 20 de marzo del 2013, de la cual Del Rosario (2015, pp. 168-169) considera de gran trascendencia, ya que en esta sentencia se plasma el deber de aplicar el control de convencionalidad ex officio, y que no se encuentra reservado única y exclusivamente a los órganos jurisdiccionales, sino que se extiende a toda autoridad de representación democrática directa e indirecta, teniendo como límite de actuación el ámbito de sus competencias.

Ilustra citar el párrafo 59 del voto emitido el por el Juez Mac-Gregor dentro de la supervisión de cumplimiento de la sentencia en comentario:

*“La obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar el tratado internacional de buena fe (pacta sunt servanda) y, como ya ha señalado esta Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida. Las obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado, es decir, que todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades públicas o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional.”*

---

<sup>3</sup> Del Rosario Rodríguez, Marcos, “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 33, julio-diciembre de 2015, p.168-172.

Del voto emitido por el mexicano, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se desprende que todos los poderes u órganos del Estado, deben cumplir con las obligaciones suscritas por sus Estados en los tratados, por ello esta sentencia fortalece el hecho, que las autoridades diferentes a los órganos jurisdiccionales puedan llevar a cabo una clase de control de la norma, en pro de los derechos humanos.

A lo expuesto en este punto cabe hacer la siguiente pregunta, ¿qué importancia vinculante guarda con el tema que se desarrolla en párrafos anteriores?, a manera de respuesta, su importancia consiste en que los órganos constitucionales autónomos amén de la función sustantiva esencial que estos desempeñan, deben garantizar una conjunto de derechos de la forma más amplia posible en beneficio de la sociedad, a modo de ejemplo se señalan algunos derechos que tutelan y funciones esenciales, siguiendo algunas ideas de Fabián Ruíz (2017) en su obra:

<b>ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO</b>	<b>FUNCIÓN PRIMORDIAL Y DERECHO QUE SALVAGUARDA</b>
Banco de México (BANXICO)	Procurar la estabilidad económica y el poder adquisitivo con la moneda
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Velar por la no violación de los derechos humanos
Instituto Nacional Electoral (INE)	Dar acceso a los ciudadanos a puesto de elección popular, salvaguardar el voto como un derecho humano
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Impulsar la competencia económica sin competencia desleal y desmonopolizar los mercados
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Regular la prestación del servicio de comunicaciones

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Garantizar a los ciudadanos el acceso a la información de carácter público, transparentar el actuar de las instituciones y proteger los datos personales
Instituto Nacional de Estadística, Geografía (INEGI)	Generar, administrar y publicar la información recabada en relación al estado que guarda la nación
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Medir los estándares de pobreza y evaluar los programas de las políticas públicas implementadas por el Estado
Fiscalía General de la República (FGR)	Procurar la impartición de justicia con estricto apego a la ley y los derechos humanos
Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) <sup>4</sup>	Evaluar el sistema educativo y asegurar la transparencia de acceso a la actividad docente

Fuente: elaboración propia.

De los órganos constitucionales autónomos vigentes, de las funciones sustantivas de cada uno de ellos, se desprenden un sin fin de derechos humanos muy específicos; como derecho a votar, ser votado, acceso a la información, por citar algunos, dependiendo del órgano constitucional del cual se trate. El hecho fundamental es que estos entes autónomos, tienen obligaciones en el marco de sus funciones constitucionales, con apego a los derechos humanos, como quedo de manifiesto en reflexiones anteriores, con lo cual se requieren de mecanismos para proteger estos derechos, que a través de los controles de constitucionalidad y de

---

<sup>4</sup> Este órgano constitucional autónomo se advierte que si bien ya desapareció, consideramos importante citarlo y dar a conocer la función primordial que tenía reservada en el ámbito de su competencia.

convencionalidad, tutelan de manera efectiva esos derechos que otorgan su marco legal correspondiente.

Ahora bien, el rol que desempeñan dentro del federalismo los órganos constitucionales, funciona como vía de escape para retomar y defender algunos derechos y reclamos sociales, que a nivel local no encuentran respuesta institucional, social y política.

## **2.2. Los aportes y rol que juegan los órganos constitucionales en nuestro sistema político mexicano.**

Ha quedado de manifiesto que un federalismo como el mexicano, uno de los papeles que juegan esta clase de órganos constitucionales, son y sirven de contrapeso a los poderes clásicos y el equilibrio entre instituciones.

Siguiendo el criterio doctrinario y político de Sartori, para el constitucionalismo, el equilibrio es el buen equilibrio y para la ciencia política, el equilibrio es cualquier equilibrio.

Bajo esta idea en una democracia constitucional, los órganos constitucionales autónomos tienen como fin el buen equilibrio entre los poderes clásicos y los demás actores que conforman un Estado moderno y democrático, además sirven de freno a los abusos y excesos del poder central, venga donde venga ese exceso o abuso.

El papel que han desempeñado estas instituciones ha sido de avanzada en varios órganos del poder público, tal es el caso de BANXICO, INAI, COFECE, CNDH e INE, alcanzando este último órgano, reconocimiento internacional en la funciones que desempeña.

A través de resoluciones administrativas, facultades, procedimientos y actuaciones, los diversos órganos multicitados han logrado limitar los excesos de la administración pública tanto federal como local.

Pese a las bondades de las que hemos hablado de los órganos constitucionales autónomos, conviene citar a Rodríguez Alatorre (2015, pp. 303-304) al cual advierte la situación actual que guardan las instituciones en el Estado mexicano, que de no

tener cuidado en la proliferación de organismos autónomos, podemos caer en la autarquía.

En ese mismo sentido se pronuncia John Keane (2018, p. 30) el cual en su obra refiere lo siguiente:

*“La democracia monitorizada como aquella donde en varios países considerados como democráticos han surgido aparatos de monitoreo del poder y control del poder, extendiéndose por los costados y hacia abajo y a través de todo el orden político. Penetran por los pasillos del gobierno y ocupan rincones y recovecos de la sociedad civil, con lo cual complican enormemente, y en ocasiones equivocadamente, las vidas de políticos, partidos, legislaturas y gobiernos.”*

Con estas dos advertencias hechas sobre la proliferación de instituciones diferentes de la división clásica de los poderes, como es el caso mexicano, consideramos que aún estamos en un punto de equilibrio, donde si bien existen algunos órganos constitucionales autónomos que pudieran no existir, el aporte que han hecho estas instituciones, ha sido en pro de la democracia mexicana, ha fortalecido el equilibrio de poderes dentro del pacto federal, con lo cual son viables a juicio nuestro la existencia de órganos constitucionales autónomos, que han venido evolucionando las funciones clásicas e históricas depositadas en los tres órganos del poder público.

### **3. Conclusiones.**

Primera.- La proliferación de los órganos constitucionales autónomos son fragmentos del poder público que en pocos años han transformado constitucionalmente la división de funciones que históricamente perduraron por varios años.

Segunda.- Los órganos de control constitucional bien ejercidos en sus funciones, sirven de freno al poder central, lo transparentan de su opacidad gubernamental que aún prevalece, tienden a frenar actos de corrupción que en mucho lacera a la sociedad, nuestro sistema político mexicano y latinoamericano.

Tercera.- Son viables la existencia de los órganos constitucionales autónomos, ya que fortalecen el federalismo en el ámbito de sus competencias, en los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal.

#### **4. Fuentes de consulta.**

(2018, 8 de noviembre) Cofece alinea su agenda de competitividad con propuestas de AMLO. López-Dóriga Digital. Recuperado el 22 de junio del 2019 de <https://lopezdoriga.com/nacional/cofece-alinea-su-agenda-de-competitividad-con-propuestas-de-amlo/>

(2019, 14 de febrero). López Obrador descarta reforma para eliminar órganos autónomos y reguladores. El Financiero. Sección Nacional. Recuperado el 20 de junio del 2019 de <https://elfinanciero.com.mx/nacional/lopez-obrador-descarta-reforma-para-eliminar-organos-autonomos-y-reguladores?fbclid=IwAR03QPllg59Nc9D0mB8u3bG-G812WeOSxBbdTqngivMW6AS5k6vPN1wFN20>.

(2019, 7 de mayo). INAI lamenta falta de respuesta para reunión con López Obrador, López-Dóriga Digital. Recuperado el 19 de junio del 2019 de <https://lopezdoriga.com/nacional/inai-lamenta-falta-de-respuesta-para-reunion-con-lopez-obrador/>

A. Sabsay, Daniel (2011). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires, Argentina, La Ley.

Atienza, Manuel (2012). *El sentido del derecho*. España, Editorial Ariel.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (2015). Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del pacto por México. En *Historia y constitución Tomo II* (87-111). México, Edición Serie Jurídica Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Del Rosario Rodríguez, Marcos (2015). La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 33, julio-diciembre. pp. 157-191.

Fernández Ruiz, Jorge (2003). *Régimen jurídico municipal en México*. México, Editorial Porrúa.

Garza García, César Carlos (1997). *Derecho constitucional mexicano*. México, McGraw-Hill.

Keane, John (2018). *Vida y muerte de la democracia*. México. Fondo de Cultura Económica.

Oliver Araujo, Joan (1991). Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional. *Revista de Derecho Político*. Núm. 33, 77-98. Recuperado el 25 de junio del 2019 de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1991-33-DEF26126/PDF>

Paoli Bolio, Francisco José (2016). Comentario al artículo 40. En *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones sección tercera VIII Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado Artículos 36-38* (pp. 133-141). 9 (ed.), México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002). Cap. 5 Los órganos constitucionales autónomos en México. En *Estado de derecho y transición jurídica* (pp. 173-194). México, Edición Serie Jurídica Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Quintana Roldán, Carlos F. (2011). *Derecho municipal*. 10 (ed.). México, Editorial Porrúa.

Raymundo Gil, Rendón (2001). ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?. *Revista Derecho y Cultura*. Núm. 2, 11-15.

Robles Martínez, Reynaldo (2002). *El municipio*. 5 (ed.). México, Editorial Porrúa.

Rodríguez Alatorre, Brenda (2015). Los organismos constitucionales autónomos. Un análisis al amparo de las nuevas reformas. En *Memorias Noveno congreso nacional de organismos públicos autónomos, Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos* (301-304). México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Sartori, Giovanni (2003). La política lógica y método en las ciencias sociales. México. Fondo de Cultura Económica.

Sirvent Gutiérrez, Consuelo (2011). *Sistemas jurídicos contemporáneos*. 13 (ed.). México, Editorial Porrúa.

Verdejo Villasis, Loreto (2010). Los organismos constitucionales autónomos en la clásica división de poderes; crisis o evolución. *Revista electrónica de posgrados en derecho*. Recuperado el 25 de junio del 2019, de <https://repositorio.iberopuebla.mx/bitstream/handle/20.500.11777/1151/LOSORGANISMOSCONSTITUCIONALESAUTONOMOSENLACLASICADIVISIONDE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Villanueva Gómez, Luis Enrique (2014), La división de poderes: teoría y realidad. México. Recuperado el 25 de junio del 2019 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

Witker, Jorge (2014). *Introducción al derecho económico*. 10 (ed.). México, Grupo Editorial Hess.