

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

138

Volumen L, N° 3
(septiembre-diciembre 2015)

Organismos Constitucionales Autónomos

INNPF

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



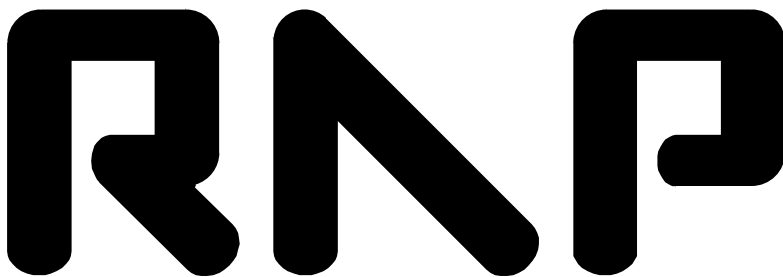
Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas



Años
al servicio
de México

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2657, e-mail: contacto@inap.org.mx



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

138

Volumen L, N° 3
(septiembre-diciembre 2015)

Organismos Constitucionales Autónomos

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



**Años
al servicio
de México**

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 50 81 26 57
<http://www.inap.org.mx>
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle Berrones	Harvey Gutiérrez Álvarez
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	Vicepresidente	Vicepresidente para los IAPs de los Estados, 2015-2016

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director Coordinador de este número:

Carlos Matute González

COMITÉ EDITORIAL

María de J. Alejandro Quiroz, Maximiliano García Guzmán
Francisco Moyado Estrada, Roberto Padilla Domínguez,
Héctor Zamitiz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

138

Volumen L, No. 3
(septiembre-diciembre 2015)

Organismos Constitucionales Autónomos

ÍNDICE

Presentación

Carlos Reta Martínez

11

ANÁLISIS

Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional

Carlos Matute González

15

Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo.

Gabriela Vargas Gómez

37

Banco de México

Carlos Matute González y

Ana Luisa Hernández Ángeles

59

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Organismo Constitucional Autónomo.

Aspectos administrativos.

Gerardo Gil Valdivia

83

La autonomía del INEGI en perspectiva

Eduardo Sojo Garza Aldape

99

Alcances, avances y retos de la autonomía del

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Teresa Bracho González y

Margarita María Zorrilla Fierro

113

La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales <i>Patricia Kurczyn Villalobos</i>	139
La COFECE como órgano constitucional autónomo <i>Alejandra Palacios Prieto</i>	155
El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía eficaz <i>Josué Cirino Valdés Huezó</i>	169
CONEVAL como órgano autónomo en los hechos <i>Gonzalo Hernández Licona</i>	189
El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo <i>Arely Gómez González</i>	205
Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos <i>Mauricio I. Dussauge Laguna</i>	225

RESEÑAS

Fauzi Hamdan Amad. <i>Derecho Administrativo. Suprema Corte de Justicia de la Nación</i> . México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Escuela Libre de Derecho, Primera Edición, julio de 2015, 418 págs. Apuntes de las Cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho, 3. <i>Gerardo Gil Valdivia</i>	247
Fernández Ruiz, María Guadalupe (2015). <i>Marco jurídico estructural de la administración pública mexicana</i> . México, Instituto Nacional de Administración Pública. <i>Eduardo Torres Alonso</i>	251

RESÚMENES	255
------------------	-----

Instrucciones para colaboradores	263
---	-----

Revista de Administración Pública



Presentación

En esta ocasión el número 138 de la Revista de Administración Pública del INAP aborda a los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs) en México, como un asunto de suma importancia para todos aquellos interesados en conocer la transformación de la organización gubernamental; materia que inquieta tanto a servidores públicos, como políticos de todos los partidos, académicos e investigadores; estudiantes de diferentes disciplinas y público en general.

La Revista contiene 12 artículos a cargo de expertos tanto del ámbito académico y de investigación en la materia, como funcionarios públicos y titulares de algunas de estas instituciones, todos ellos participantes comprometidos en la aportación del conocimiento, tanto para nuestro Instituto y sus integrantes, como para la comunidad interesada en estos temas. Los articulistas analizan la relevancia que tienen en la actualidad los OCAs en el proceso de organización del Gobierno y sus particulares características, asimismo desmenuzan mitos y realidades en torno a su figura.

El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos “auto” que significa “mismo” y “vouoo” que significa “ley”, es decir, es la potestad para darse leyes así mismos o dictarse sus propias normas. La autonomía es una forma de división del poder sin que ésta deba ser entendida como soberanía, sino como la distribución de competencias sobre determinadas materias.

Es preciso señalar que aunque la estructura y la actividad de la Administración Pública se insertan en el ámbito del Poder Ejecutivo, ello no impide que también esté presente, en menor medida, en los órganos Legislativo y Judicial, lo mismo que en los OCAs, como lo acreditan el Consejo de la Judicatura Federal, en el ámbito del Poder Judicial. Nosotros definimos a la Administración Pública como la responsable de ejecutar las decisiones de gobierno sobre los asuntos de un Estado.

El fundamento jurídico de la Administración Pública Federal se encuentra en el artículo 90 de nuestra Constitución. De forma detallada encontramos en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su

estructura e integración: *La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación paraestatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.* Ahora los OCAs se incorporan a la Constitución y se construyen como un contrapeso del papel de los poderes del Estado, orgánica y funcionalmente independiente de los tres poderes de la Unión.

Conforme ha avanzado la complejidad del tejido organizacional del Gobierno, y con el propósito de asegurar la ejecución de su misión, éste se ha visto en la necesidad de establecer nuevos modelos de estructura administrativa creando diversos entes públicos con el afán de optimizar sus funciones. Esto implicó desde sus inicios transferir autoridad del Gobierno a estos nuevos órganos desconcentrados y descentralizados para desarrollar una actividad específica de interés público.

Uno de los primeros instrumentos que plantearon estos modelos de organización fue la desconcentración administrativa. Esto significó una nueva forma de ordenación jurídico-administrativa en que la administración centralizada se reestructuró con organismos o dependencias propias para prestar servicios o desarrollar acciones en distintas regiones del territorio del país, con dos cualidades inherentes: acercar la prestación de servicios en el lugar, asegurando el recurso para su ejecución y aligerando las responsabilidades del poder central. Cabe recordar que esta forma de organización se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Además una de sus características principales es que se le confieren facultades de decisión, no obstante están sujetos al poder jerárquico superior.

Esta nueva organización administrativa amplía los procesos de concentración, desconcentración y descentralización administrativas. En la *desconcentración administrativa*, aparece el ejercicio de las facultades decisorias de la Administración Pública, que asigna a órganos inferiores de la misma, lo que implica una transferencia interorgánica de un órgano superior a otro inferior. El órgano superior realiza esta acción con el afán de repartir las múltiples labores de su competencia, permitiéndole a las autoridades de menor rango tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente, en beneficio de los administrados.

En la *descentralización administrativa*, tanto la acción como el efecto de descentralizar es para transferir atribuciones y funciones que antes ejercía la Administración Pública Centralizada.

Los órganos descentralizados reforman la conformación de la Administración Pública mediante la creación de entes públicos donde la relación jerárquica del poder central queda fuera y están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, son responsables de una actividad específica de interés público. Estos entes descentralizados son formas de organización incipientes de asegurar en parte esa autonomía.

Los OCAs en México surgen en la década de los 90's reconocidos en el propio texto constitucional, como organizaciones formalmente independientes, que no están supeditadas específicamente a alguno de los tres Poderes de Gobierno, abriendo la posibilidad de realizar actividades de acuerdo a sus funciones y normatividad que establezcan.

Por su parte los términos "autonomía" y "soberanía" no son equivalentes. El primero es un concepto más restringido, que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución.

En esta perspectiva los OCAs surgen para distribuir el poder en diferentes órganos para que mutuamente se frenen y exista el equilibrio.

Este principio se aplica desde la teoría de división de poderes, sin embargo con el paso del tiempo y la transformación del poder "exclusivo" al "compartido", se da paso a este modelo, mismo que se ha adecuado a las exigencias de la época y del conocimiento político sociológico del Estado contemporáneo democrático en un afán por fortalecer la distribución de funciones.

No obstante, existe la crítica, entre otras, que afirma que los OCAs, sin duda alguna, acotan al Poder Ejecutivo, pero al mismo tiempo debilitan al gobierno, en virtud de que se presentan mayores problemas de coordinación y aminoran el control y transparencia en el uso de los recursos por su "autonomía". Sin embargo, Mauricio Dussauge en su artículo "Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos" argumenta que no es tan cierto lo anterior, entre otras razones, porque: i) "muchas de las cosas que los OCAs hacen actualmente en realidad no se hacían antes, o se desarrollaban bajo esquemas administrativos y de política pública fundamentalmente distintos". ii) "en los OCAs el Estado mexicano contemporáneo sí encuentra un conjunto de instituciones que le permiten afrontar con más recursos los cambios de la realidad político-administrativa del país y de su entorno internacional."

Cabe destacar que estas instituciones aparte de cumplir con los criterios característicos de los "organismos no-mayoritarios" abordados en la literatura académica internacional en materia de Administración Pública y Ciencia Política, constituyen una minoría. En el caso mexicano existen

diez OCAs, a saber: Banco de México (1994); Instituto Nacional Electoral (1996); Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008), Comisión Federal de Competencia Económica (2013); Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013); Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013); Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (2014); Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2014) y el último de ellos que entrará en vigor en 2018, me refiero a la Fiscalía General de la República.

Por todo ello, la importancia que reviste este ejemplar radica en estudiar detalladamente a los OCAs, su quehacer en diferentes ámbitos de Gobierno y su participación en las políticas públicas, delineando la importancia de éstos en el Gobierno mexicano para que el lector esté en posibilidades de analizar, dilucidar y generar un mayor conocimiento del tema.

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a los articulistas: Mauricio I. Dussauge Laguna; Gerardo Gil Valdivia; Arely Gómez González; Gonzalo Hernández Licona; Patricia Kurczyn Villalobos; Carlos Matute González; Alejandra Palacios Prieto; Eduardo Sojo Garza Aldape; Teresa Bracho González y Margarita María Zorrilla Fierro; Gabriela Vargas Gómez; Josué Cirino Valdés Huevo, y Ana Luisa Hernández Ángeles, su participación y entusiasmo para mantener a la vanguardia de la información a sus asociados y público en general, ya que sin lugar a duda este número será del interés de todos sus lectores.

Carlos Reta Martínez
Presidente

Revista de Administración Pública

Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional

Carlos Matute González*

A) La División de Poderes y su evolución a través del tiempo.

“... siempre que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y sólo entonces se constituye una sociedad política o civil...”

John Locke¹

* Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Licenciatura en Derecho y Maestría en Ciencias Jurídicas, ambas con Mención Honorífica, por la Universidad Iberoamericana. Maestría en Derecho con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, y Especialidad en Derecho Fiscal por la misma facultad. Actualmente se está Doctorando en Derecho en la Universidad Panamericana. Ha sido catedrático así como profesor invitado en cursos de posgrado en diversas universidades e Instituciones de Educación Superior.

Es autor de los libros: *La Modernización Administrativa en el Consejo de la Judicatura Federal*, *El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano*, *Nuevo Derecho Administrativo* en coautoría con Sergio Valls Hernández; coautor en la obra colectiva *La Obra Pública en el Estado Mexicano*. Ha publicado artículos en las revistas *Jurídica*; *El Foro*; y en las revistas de: El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; de la Barra Mexicana; del Colegio de Abogados. Es Miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Académico de número de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social. Ha ocupado diversos cargos públicos, tales como: Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Secretario Ejecutivo de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales; Director General de Administración Regional; Titular de la Unidad de Enlace de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo de la Judicatura Federal; Asesor y Coordinador de Asesores del Director Jurídico del IMSS, entre otros. Actualmente se desempeña como Director General de Recursos Materiales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Tr. Amando Lázaro Ros. Madrid, Aguilar, 1969. p. 66.

Una de las primeras doctrinas del Estado moderno que ayudó a forjar una concepción política de respeto a la persona humana y sus derechos, es la división de poderes. Ésta tiene como base la idea de que el poder absoluto en una sociedad corrompe por completo y, por lo tanto, debe repartirse entre diversos órganos para evitar que se cometan excesos o la autoridad se comporte arbitrariamente.

El concepto de sociedad civil es una explicación racional de la necesidad de superar las inconveniencias de la vida colectiva en un estado de la naturaleza, en donde la falta de civilización convierte al hombre en ejecutor y juez de una idea de justicia intolerante y egoísta que justifica cualquier atropello bajo la ley del más fuerte.

En la sociedad civil –en la que se concentra la autoridad en una persona o grupo– el individuo tiene que obedecer, pero por contraparte puede acudir a una autoridad en el caso de considerar que se afectan sus derechos y lo protege del egoísmo o las ambiciones desmedidas de otros individuos. La expresión moderna de la dominación política organizada, la unidad de acción y decisión soberana en un territorio, es el Estado nacional.

La acumulación de este poder durante el absolutismo europeo provocó una reacción en la que la sociedad civil se concibió como el opuesto al Estado, personificado en el monarca, y que exigía la reducción de éste para garantizar el respeto de las libertades individuales y el desarrollo económico basado en un orden mínimo con certeza jurídica. La propuesta liberal, consistió en limitar el poder del Estado nacional, utilizando las teorías políticas de la división de poderes, la democracia, el federalismo, el republicanismo y el Estado de derecho.

La autonomía de los poderes del Estado entre sí, es la propuesta de organización del Estado liberal que sustituye a la propia del absolutismo. Ésta, se basa en las ideas de Montesquieu, quien distingue tres funciones de los gobiernos: la legislativa, la ejecutiva interna y la ejecutiva externa:

“Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil”².

El primero, es el que autoriza al príncipe o magistrado a promulgar leyes de carácter general. Por su parte, el segundo dispone de la guerra y la paz, mientras que el tercero castiga delitos y juzga. Cuando los poderes se reúnen en la misma persona, o en el mismo cuerpo, no hay libertad, es decir, en la visión de Montesquieu no hay libertad posible si el legislativo se une al poder de juzgar sobre la libertad, vida y propiedades de los individuos y al de gobernar.

² Charles de Secondant, Barón de Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid, Tecnos, 2000, p. 107.

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares”³.

La libertad del hombre tiene, como base, cierta distribución de los tres poderes e históricamente, dependiendo de la forma de gobierno, dicha distribución se modera, profundiza o desaparece. En la Inglaterra del siglo XVIII se reunieron dos de dichos poderes en el Parlamento, mientras que las revoluciones Francesa y norteamericana apuntaron hacia la división de los mismos, bajo el sistema presidencialista. Más aún, en el caso de Estados Unidos, la distribución también se realizó de forma territorial a través de la teoría del federalismo. La autonomía orgánica funcional y la autonomía de órdenes jurídicos diferenciados regionalmente son la justificación política del constitucionalismo que imperó en el continente americano.

Entonces, en las raíces del pensamiento liberal se encuentra la idea de que la autonomía de las instituciones intermedias es un elemento esencial para conservar la libertad del individuo. La primera de ellas fue la funcional, expresada en la división de poderes, y la segunda fue la territorial, manifestada en la república federativa. Esta ideología permeó el constitucionalismo occidental y durante el siglo XX fue el modelo formal de organización política adoptada en la mayoría de los países de Iberoamérica. En México, desde la Constitución de 1824, son parte de los conceptos jurídico-políticos fundamentales.

No obstante, desde la instauración de gobiernos con división clásica de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el sistema ha continuado su evolución, hasta el reconocimiento de la necesidad de la coordinación entre los mismos. La separación tajante de las funciones en sujetos políticos es la excepción. La labor legislativa no la lleva a cabo en forma exclusiva el órgano colegiado representativo (en México, Congreso de la Unión), sino que los Poderes Ejecutivo y Judicial también emiten normas jurídicas de carácter general en situaciones específicas. Esta circunstancia es la que sustenta la idea de la división de poderes relativa en la jurisprudencia mexicana⁴, que es una interpretación que se ha extendido respecto de la aplicación del dogma contenido en el artículo 49 constitucional:

“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

³ *Ibid.*, pp. 107-108.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial 78/2009 “División de Poderes”. México, 2009.

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.”⁵

Entonces, el dogma de la división de poderes clásico es contrario a la realidad jurídica-política-constitucional en la que la autonomía sólo ha sido un efectivo contrapeso entre poderes en algunos periodos históricos y tiende más a la coordinación o colaboración entre éstos o, en los regímenes presidencialistas y el Estado social de derecho (1918-1988)⁶, a la subordinación al Ejecutivo.

La fuerza de una presidencia electa en forma directa y universal por toda la población, tiende a la disminución efectiva, tanto de la autonomía funcional de los otros poderes estatales, como de la territorial que pertenece a las autoridades subnacionales, locales o regionales.

La acumulación de poder y recursos en los gobiernos nacionales en detrimento de la autonomía de los jueces y los legisladores provocó que, desde la sociedad civil organizada, entendida ésta como las fuerzas políticas, económicas y sociales, no aliadas o controladas por los gobiernos o representadas en los poderes estatales, se impulsará la idea que era necesaria una institucionalidad basada en el reconocimiento jurídico de entes públicos no gubernamentales con autonomía suficiente para oponerse a las decisiones de los órganos estatales tradicionales.

La división funcional de poderes clásica, era insuficiente para establecer nuevos límites a los gobiernos burocráticos en crisis fiscal profunda en la década de los setenta, que absorbían demasiados recursos y los resultados de su actuación eran escasos en términos relativos. Esta situación erosionó su legitimidad y los indujo a la adopción de una estrategia de retraimiento y empoderamiento de organizaciones sociales y económicas no estatales. Una manifestación evidente de este fenómeno, fueron los procesos de apertura política y administrativa de los países dentro de la cortina de hierro después de la caída del Muro de Berlín y los procesos de democratización y extensión de la teoría de los derechos humanos en Iberoamérica.

El concepto de gobernanza consistente en la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención estatal, desplazó al de gobernabilidad, y

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Artículo 49 constitucional en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?>, consultada el 23 de marzo del 2015.

⁶ En este periodo, la forma de Estado adoptada fue la social de derecho consistente, entre otros rasgos, que el Poder Ejecutivo, con base en técnicas de intervención, adquirió preeminencia política sobre los otros dos poderes e imperó en la mayoría de los países del mundo al término de la Primera Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín.

la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial aumentó en relación a la del Ejecutivo;⁷ la fuerza legitimadora del concepto de soberanía del Estado nacional (helleriano) disminuyó considerablemente frente al surgimiento de un nuevo orden internacional y la globalización de la economía; la idea de la autodeterminación relativa de los países, ocupó el lugar de aquella que sostenía la supremacía absoluta de un orden jurídico determinado en un territorio; la descentralización política fue la estrategia para reconstituir el consenso social en torno a los gobiernos nacionales; la existencia de un orden jurídico internacional autónomo del ámbito nacional y aplicable dentro de los estados nacionales fue reconocida, y la centralidad (entendida como excesiva influencia) de los gobiernos fue sustituida por la dispersión de centros de decisión con autonomía ajenos a la administración pública Federal.

En este contexto, se inscribe la creación de entes autónomos constitucionales que asumen facultades, que durante décadas correspondieron a las dependencias del Ejecutivo federal.⁸ Por un lado, la limitación sistemática del poder del gobierno es una propuesta política que adquiere rápidamente expresión jurídica y, por el otro, el abandono del principio de división de poderes clásico, se hace evidente con la existencia de órganos estatales no subordinados a los Poderes de la Unión e integrados con procesos paralelos al principio de representación política, en los que se prefieren a la profesionalización, la independencia, la objetividad, la imparcialidad, la especialización de conocimiento, la no pertenencia a órganos al aparato político-administrativo del Estado como elementos a considerar para el nombramiento.

Si bien, la expresión más inmediata de la autonomía en un Estado constitucional de derecho es la separación de los poderes, la cual está vinculada con la división del trabajo, el sistema de pesos y contrapesos, así como, con la independencia de los órganos estatales entre sí, ésta no es suficiente para garantizar una mayor participación de individuos no integrados formalmente a los órganos gubernamentales o partidistas.

En este sentido, la autonomía que se expresa en la oposición y en la cooperación entre entes gubernamentales y no gubernamentales, en un equilibrio dinámico, se extiende a un sistema más amplio, en la que la división de poderes es fundamental en el diseño institucional, pero no es el único elemento.

⁷ En México, este proceso se conoce como Reforma del Estado iniciado en 1982 con la crisis económica y concluida en el 2000 con la alternancia política en el Ejecutivo Federal, que consistió básicamente en una modificación de la legislación electoral, la creación de los órganos autónomos constitucionales y la reforma judicial.

⁸ Cfr. Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. 4ª. ed., Porrúa, México, 2014, Cap. XVI. En esta obra se hace una descripción de la transformación de órganos desconcentrados o entidades en órganos autónomos constitucionales.

Entonces, es aplicable a los nuevos órganos autónomos constitucionales, lo que Elisur Arteaga Nava sostiene que es óptimo para la relación entre los Poderes de la Unión:

“La separación de poderes en el Estado apunta a cuatro objetivos principales: a) atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; b) que se permita la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros; c) que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive el cumplimiento o perfeccionamiento del acto; d) establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.”⁹

Con la gran diferencia que las funciones del Estado ya no son atribuidas en exclusiva a los tres poderes, sino que ahora, se comparten con órganos autónomos que participan en la neutralización del poder excesivo de alguno de los poderes y en la conformación de una red de cooperación y coordinación extendida en dos sentidos: vínculos con la sociedad civil organizada y nexos con el ordenamiento jurídico internacional.

La autonomía no solamente consiste en una división del trabajo, sino que también, implica que los distintos órganos estatales y administrativos (subordinados o no jerarquizados a los poderes) sean independientes unos de otros. Lo anterior, multiplica los espacios de toma de decisiones y las relaciones entre entidades que gozan de autonomía constitucional (aumenta la complejidad), así como, establece conexiones jurídicas formales entre sujetos pertenecientes al orden nacional y aquellos que son parte del internacional.

Esta separación de poderes, (tradicionales y nuevos), tal y como se desprende de la definición de Elisur Arteaga Nava, no es una autarquía, sino una forma de cooperar con mayor grado de eficiencia del gobierno con otras instancias estatales y de la sociedad, así como, de los entidades nacionales con las internacionales.

B) El concepto de autonomía eje de la pluralidad política

La autonomía se puede precisar como la capacidad de autodeterminación, de autogobierno de un ente al decidir, por sí mismo, la resolución de sus problemas. Conviene mencionar que algunos autores confunden la condición libertaria con la capacidad de un ente para satisfacer sus propias necesidades por sí mismo, es decir, con la posibilidad de existir sin relacionarse necesariamente con otros entes. Esto último, es la autarquía que es un extremo del individualismo liberal o de la autocracia totalitaria.

⁹ Elisur Arteaga Nava. *Derecho Constitucional*, México: Oxford University Press y Harla México, 1998, pp. 35-36.

En ese sentido, la autonomía no es un concepto absoluto, puesto que tiene sus límites vinculados con la necesidad de la relacionarse con el otro, por lo que, los intereses del ente autónomo, ya referido al individuo o a la comunidad, deben adaptarse a un interés general (interés público) o a un ordenamiento jurídico, que establecen cotos a las pretensiones de autogobierno. Esto también es válido para el Estado nacional, ya que el concepto tradicional de soberanía se encuentra en plena revisión teórica e ideológica, los Poderes de la Unión y los órganos autónomos constitucionales.

Ahora bien, si bien es cierto que es posible deducir lógicamente la existencia de los límites de la autonomía y expresarla con frases tales como “trata al otro como quisieras ser tratado”, “la libertad empieza en donde termina la libertad del otro”, el imperativo categórico de Kant “obra de tal modo que la máxima de tu voluntad pueda ser convertida en ley universal” o, en los términos expuestos por Stuart Mill:

“Aunque la sociedad no se base en un contrato y aunque de nada sirve inventar uno para deducir de él las obligaciones sociales, todos los que reciben la protección de la sociedad están obligados a devolver algo en cambio de este beneficio. El solo hecho de vivir en sociedad impone a cada uno determinada línea de conducta para con los demás”.¹⁰

También, es cierto que el contenido de la autonomía no proviene de un ejercicio deductivo, sino de un proceso de diálogo crítico entre los entes que se presentan como autónomos y que exigen de otros entes un trato, por lo menos, igualitario.

La autonomía de un Poder de la Unión no se entiende sin la existencia de los otros y la de los órganos constitucionales autónomos no se concibe sin la presencia de los Poderes de la Unión. La autonomía de los entes nacionales se fortalece o debilita con relación a las entidades del orden jurídico internacional, y los Poderes de la Unión tienden a identificarse con la necesidad de legitimación de lo nacional y los órganos autónomos constitucionales con la consolidación de valores y principios del mundo occidental globalizado.

La pregunta que se plantea es: ¿cuál es el origen de la autonomía? En el individuo, la respuesta se ha buscado en la naturaleza de la persona humana, y en las comunidades se intenta explicar por los elementos sociales, culturales, lingüísticos, religiosos y costumbres, que generan sentimientos de pertenencia y de fidelidad. El primero, conduce a considerar a la voluntad de las partes como la fuente original del derecho y la segunda, a la expresión de la voluntad política por medios institucionalizados que

¹⁰ Stuart Mill, Libertad citado por Héctor Jorge Escola. *El Interés público, como fundamento del Derecho Administrativo*. De Palme, Buenos Aires, 1989.

sean representativos. La autonomía basada en la libertad justifica el derecho convencional y aquella que surge de la existencia de un destino compartido legitima el derecho constitucional.

La autonomía que interesa a este artículo, es la relacionada con la comunidad política, entendida ésta, como “el grupo social con base en un territorio que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo... por la distinción entre gobernantes y gobernados”¹¹ y manifestada en una Constitución liberal, que reconoce la división de poderes, los derechos humanos y la democracia como principio de integración del poder. Esta autonomía se concede a través del orden jurídico a los órganos del Estado en razón a una necesidad de limitación del poder y garantía del respeto a los derechos de la persona humana.

Además, hay que considerar que la autonomía en el Estado¹² tiene un enfoque histórico y relativo insoslayable, que la convierte en un concepto jurídico indeterminado que tiene una zona de certeza y otra de incertidumbre. La determinación de sus límites no es sólo formal, sino que éstos se establecen en la relación cotidiana.

En principio, la certeza proviene de la labor legislativa y de una interpretación positivista de la misma, que si bien, es cierto, no explica la totalidad del fenómeno autonómico, si acota la zona de incertidumbre. En este sentido, la Constitución otorga garantías formales de independencia a los órganos constitucionales, para que las opongan entre sí y abre posibilidades de defensa de las mismas como el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Sin embargo, hay que señalar que entre más compleja sea una realidad jurídica menos útil resulta la metodología jurídico formal para determinar el contenido de la extensión de un autogobierno legítimo de un órgano autónomo constitucional frente a los Poderes de la Unión.

La zona de incertidumbre es en la que, como diría Cassagne, “los principios generales del derecho cumplen varias funciones distintas, pero articuladas entre sí y relativas a su esencia ontológica, a su valor preceptivo o a su alcance cognoscitivo para dilucidar el sentido de una norma o dar la razón de ella y hasta para integrar nuevas formulaciones jurídicas”.¹³ De ahí, que la acción de los órganos constitucionales autónomos se extienda en la misma medida que lo hacen los principios de defensa de los derechos humanos pro persona (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), la promoción de la vida democrática (Instituto Nacional Electoral), la máxima

¹¹ Lucio Lévi “Comunidad Política” en Norberto Bobbio y Nicolás Matteucci. *Diccionario de Política*. Siglo veintiuno editores, México, 1981, pp. 330-332.

¹² Mario de la Cueva. *La Idea del Estado*. UNAM, México, 1980.

¹³ Carlos Cassagne. *Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, p. 43.

publicidad (Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública), entre otros.

La certidumbre es manejable en los términos, utilizando a Kelsen, de la ciencia del derecho y que facilita principios lógicos, meramente instrumentales, para el análisis del orden jurídico. Bajo ese enfoque, los límites de la autonomía parten del dogma básico del Estado de derecho liberal formulado con la sujeción del ejercicio del poder social, en cualquiera de sus manifestaciones¹⁴, al imperio de una norma previa y del dogma de la libertad de los modernos que, se basa en que el individuo sólo puede ser legítimamente sometido por las leyes, con lo que se crea un ámbito de seguridad jurídica y civil como fundamento de la vida social.

En ese sentido, los órganos autónomos constitucionales como cualquier ente estatal deben someter el ejercicio de sus atribuciones a una norma previa y sus integrantes son servidores públicos, aunque sean nombrados entre individuos que formalmente no pertenezcan a órganos políticos, administrativos o partidistas, sino a su condición de miembros destacados de la llamada sociedad civil organizada.

La autonomía en términos formales son las atribuciones del Estado (Poderes de la Unión y órganos autónomos constitucionales) contenidas en el orden jurídico vigente y que se expresan en facultades y competencias. En ese sentido, gozará de autogobierno todo aquél ente que por disposición de la Constitución y de las leyes, pueda emitir sus propias normas y regular su propia conducta, con sujeción a un orden jurídico previamente establecido y sustentado por una Constitución, como expresión de un pacto social básico, es decir, las competencias son la expresión concreta de la autonomía y también, son su límite. Bajo este razonamiento, existen tantos órganos autónomos constitucionales como lo disponga el Constituyente permanente y es una técnica normativa que genera espacios de decisión independientes de la representación política, con la pretensión de mejorar la gestión pública o la protección de algún tipo de derecho en beneficio de los individuos y la colectividad.

Entonces, la consecuencia lógica, que se utiliza como principio instrumental e integrado del orden jurídico, sería que la autonomía no es libertad para hacer lo que se quiera, sino libertad para hacer lo que el ordenamiento jurídico impone a los órganos del Estado y, especialmente, a la administración pública y a los órganos autónomos constitucionales.

¹⁴ Las formas de manifestarse de las atribuciones estatales son las funciones legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Un análisis más profuso sobre cómo se ejercen las mismas en el orden jurídico mexicano y su transformación con referencia a dogma político de la división de poderes de Montesquieu se contiene en Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2003 y César Nava Vázquez. *La División de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*. Porrúa, México, 2008.

En ese tenor, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosas jurisprudencias en las que establece que los actos de autoridad, para ser válidos, deben estar debidamente fundados y motivados en los términos del artículo 16 constitucional.¹⁵

Más sin embargo, la dificultad de la interpretación del término autonomía, tal y como sucede con los demás conceptos jurídicos indeterminados, se presenta en la zona de incertidumbre que también lo caracteriza, y la primerísima cuestión con la que se enfrenta es con la indeterminación de otro concepto, como lo es, el interés público,¹⁶ que no puede ser trasgredido por el ejercicio de la autonomía de los entes estatales, bajo el principio de que “la palabra autonomía jamás debe usarse para perseguir intereses que no sean auténticamente públicos”.

Entonces, los conflictos entre autonomías se presentan dentro de la argumentación jurídico formal (competencia) y el alcance de la atribución que la Constitución asigna (principios que protegen o promueven)¹⁷. Las autonomías se confrontan y cooperan entre sí, en la forma más diversa dependiendo del régimen jurídico que establece la Constitución y las condiciones políticas, económicas y sociales.

A este entramado jurídico derivado de la existencia de los órganos autónomos constitucionales como son el INE, CNDH, BANXICO e INEGI

¹⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> consultada el 14 de julio del 2014, “Artículo 16: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

¹⁶ Héctor Jorge Escola. *El Interés público, como fundamento del Derecho Administrativo*. De Palma, Buenos Aires, 1989.

¹⁷ El Presidente Peña Nieto en Querétaro, durante la ceremonia del 97° aniversario de nuestra Carta Magna, identificó los principios mencionados: “Las reformas a la Constitución crean nuevas instituciones del Estado mexicano. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un órgano esencial, para asegurar la educación de calidad que queremos para nuestros niños y jóvenes. El Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene la encomienda de asegurar que los servicios de televisión, radio, telefonía y datos lleguen a todas las regiones del país, con mejores tarifas y una mayor calidad. Por otro lado, la Comisión Federal de Competencia Económica tiene la responsabilidad de garantizar la libre competencia y concurrencia, para que los mexicanos cuenten con una mayor oferta de productos que compitan en calidad y precio. A raíz de la Reforma Energética se elevan a rango constitucional la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía; y se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. La Fiscalía General de la República, derivada de la Reforma Político-Electoral, será una institución autónoma, que permitirá desplegar una política de procuración de justicia, más eficaz y de largo plazo. A su vez, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tendrá la imparcialidad necesaria para medir la pobreza y la efectividad de los programas sociales. Finalmente, el Instituto Nacional Electoral ejercerá las facultades del actual Instituto Federal Electoral y, además, realizará otras funciones que fortalecen su participación en elecciones locales, y su relación con los organismos electorales estatales”.

(creados entre 1992-2012), entre otros, hay que agregarle las entidades de la administración pública, federales y estatales, que gozan de autonomía derivada de la Constitución, el Tribunal Agrario, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Infonavit, entre otros y los entes semigubernamentales, como las instituciones de educación superior que gozan de autonomía, las empresas productivas del Estado y las entidades de la administración pública federal no sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En este contexto, la propuesta más recurrente para mejorar la gestión pública ha sido aumentar la autonomía de algunas entidades y la limitación a la concentración de poder en los gobiernos nacionales. La autonomía se convierte en la palabra mágica. Así, se han expresado exigencias de mayor autonomía que han concluido en la adición de 6 órganos autónomos constitucionales en el periodo 2012-2014, Fiscalía General de la República, el Instituto Federal de Competencia (IFETEL), el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Comisión Nacional de Competencia Económica (COFECE).

En este sentido, el concepto instrumental de autonomía se expresa con fuerza en la tendencia actual de organizar las funciones estatales con base en órganos autónomos constitucionales. El denominador común de la estrategia de superar las deficiencias del Estado social de derecho, es la creación y fortalecimiento de autonomías de personas públicas no gubernamentales, no vinculadas directamente con ninguno de los Poderes de la Unión tradicionales y con una lógica ajena a la división de poderes basada en el principio montesquiesiano plasmado en el artículo 49 constitucional.

C) Definiendo a los órganos autónomos constitucionales en México.

Uno de los rasgos fundamentales del proceso de reforma del Estado (1982-2000) es el surgimiento de los órganos autónomos constitucionales que, tienen conforme a la Jurisprudencia 20/2007 de la Suprema Corte, las características siguientes:

“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; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.¹⁸

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial Núm. 20/2007. “Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características”. En línea: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos1/TesisJurisprudencialesdelPleno/2007/15TJ20-2007.pdf> (consultado el 27 de noviembre del 2015), p. 2.

Desde 1992, a partir del otorgamiento de la autonomía constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el número de este tipo de órganos ha aumentado significativamente. Por lo que antes las materias como la organización de las elecciones, la procuración de justicia, el control de la inflación, la evaluación de las políticas sociales y de la educación, la información estadística, entre otras más, eran atribuciones del Estado que éste desarrollaba a través del ejercicio de las tres funciones tradicionales, especialmente el Ejecutivo, que se le asignaron expresamente a personas jurídicas distintas a éstos, sin que esto implique un abandono del principio de división de poderes establecido en la Constitución, conforme lo ha interpretado la Suprema Corte en la jurisprudencia citada.

El argumento que sustenta la existencia de estos órganos es que la creación de órganos especializados autónomos de los poderes tradicionales mejora los controles ciudadanos sobre la actividad del Estado y garantiza un desempeño profesional, objetivo y eficiente del sector público; ello, en la medida que no hay dependencia jerárquica formal alguna y en los procesos de nombramientos de sus titulares participan distintas instancias con representación democrática y/o solvencia moral y técnica.

Los órganos autónomos constitucionales y su fecha de creación son:

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, 28 de enero de 1992;
- El Banco de México, 20 de agosto de 1993;
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 7 de abril del 2006;
- El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 26 de febrero del 2013;
- El Instituto Federal de Telecomunicaciones, 11 de junio del 2013;
- La Comisión Federal de Competencia Económica, 11 de junio del 2013;
- El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 7 de febrero del 2014;
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 10 de febrero del 2014;
- La Fiscalía General de la República, 10 de febrero del 2014, y
- El Instituto Nacional Electoral (antes IFE), 10 de febrero del 2014.

Todas estas reformas constitucionales tienden a crear y fortalecer entes autónomos en espacios distintos a los que corresponden a los tres poderes de la Unión, aunque necesariamente vinculados con los mismos, sin relación de dependencia jerárquica.

Además, hay órganos que pertenecen a los Poderes Legislativo y Judicial que gozan de diversos grados de autonomía, ya sea de gestión, plena jurisdicción, gobierno o presupuestos, como son: la Auditoría Superior de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Este recuento, hace evidente que después de casi cien años de vigencia de nuestra Constitución, ésta consigna una estructura del Estado distinta

a la que surgió del movimiento revolucionario, que dio origen al Estado social de Derecho. Ahora, estamos ante un Estado de las autonomías en el que el poder social y la representación política deben tomar en cuenta el pluralismo político y la complejidad económica que conlleva la globalización.

Si bien, el Estado reclama para sí mismo, la autonomía absoluta también, denominada soberanía. El Estado constitucional de derecho propone un modelo intermedio con base en el reconocimiento de autonomías a colectividades, en el que se otorgue por lo menos la autonomía de gestión a órganos de la administración pública, se reconozca y asigne autonomía constitucional a órganos que expresamente lleven a cabo funciones del Estado y se conceda facultades públicas a entes no gubernamentales.

En el primer grupo se incluye a tribunales administrativos (los contenciosos administrativos) y de la administración (el Agrario y los de Conciliación y Arbitraje), a las autoridades supervisoras y reguladoras de servicios públicos y financieros (CNSF, CNBV, CONSAR y CONDUSEF), entre otros. En el segundo, a los órganos autónomos constitucionales y el tercero a los partidos políticos, las asociaciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de asistencia privada, los sindicatos, las cámaras de comercio, los colegios de profesionistas, las sociedades concesionarias de servicios públicos y todas aquellas personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

Un entramado de autonomías es lo que se conoce como sector público amplio. En este concepto, la división de poderes clásica por funciones, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, se enriquece por una diversidad de divisiones del poder social que hace muy complejo y técnico su ejercicio. La autonomía constitucional de los poderes del Estado, que se equilibran entre sí en un plano de igualdad, se complementa con otro tipo de autonomías de menor grado, como la de gestión, la financiera, la técnica, la académica, la regional, la orgánica, entre otras, que estructuralmente pueden o no encontrarse en un plano de subordinación.

La autonomía, como ya se ha expresado, es un concepto del Estado liberal vinculado con la poliarquía. Tiene su expresión más connotada con la creación del Estado que reconoce la división de poderes, aunque no es su única manifestación.

D) La autonomía y el orden jurídico.

La definición de autonomía de Marienhoff:

“Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella... La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano... refleja el grado más alto de no sujeción a normas

del ente soberano que puede poseer un órgano incrustado en un Estado moderno. El jurista argentino atribuye al concepto de autonomía naturaleza eminentemente política y no jurídica y la contrasta con “la autarquía, que significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta”.¹⁹

Esta postura de Marienhoff, quien identifica a la autonomía sólo con la forma más amplia de ésta que es la autonomía política, concedida dentro de la Constitución mexicana a los Poderes de la Unión, las entidades federativas y los órganos autónomos constitucionales, muestra que en el tema no hay consenso y que las clasificaciones dependen del orden jurídico positivo con el que se relacionen.

De esta forma, una característica que define a los órganos autónomos constitucionales es su capacidad de autonormarse o autonomía política, que sólo se concede en la ley suprema del orden jurídico, vinculando una función específica del Estado con un órgano no subordinado a ninguno de los Poderes de la Unión.

Norberto Bobbio y Niccolò Matteucci²⁰, en su *Diccionario de Política*, relacionan al vocablo autonomía con los de autogobierno y descentralización, mientras que Gabino Fraga²¹ lo incluye dentro de la explicación que hace de la administración pública para estatal o descentralizada y de los autogobiernos estatales y municipales.

Así, tanto los autores italianos como el mexicano reconocen, por lo menos, dos tipos de autonomía: la política y la administrativa, correspondiendo la primera a lo que Marienhoff llama autonomía y la segunda a la autarquía. Es así, que una segunda característica para los órganos autónomos constitucionales es que son descentralizados políticamente, con un mayor grado de autonomía a la que corresponde a un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Una tercera característica para los órganos autónomos constitucionales es que su creación provenga de la norma que se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico. Sin embargo, cabe mencionar que en la Constitución Política mexicana sólo se hace referencia al concepto de autonomía, sin hacer las diferenciaciones mencionadas con anterioridad, y se aplica a órganos de distinta naturaleza, a saber, las entidades federativas (llamadas incluso soberanas), el municipio libre, el Banco de México, el Tribunal Agrario, el Consejo de la Judicatura Federal, los tribunales contenciosos administrativos, el Instituto Nacional Electoral,

¹⁹ Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 401.

²⁰ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*, Tomo I, México, Siglo XXI, c1981, pp. 128-136.

²¹ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 197-208.

el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los Tribunales y juzgados federales, las comisiones nacional y las estatales de derechos humanos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, las Universidades e Institutos de Educación Superior a los que la ley otorga autonomía, entre otros. Por lo anterior, en la creación de un órgano autónomo constitucional no es suficiente que éste se considere autónomo en la norma suprema, sino que además se requiere que la misma Constitución le otorgue la autonomía orgánica y funcional.

Existen varios criterios para clasificar la autonomía. Abordaré sólo tres que son:

- a) Por la jerarquía de la norma que otorga la autonomía;
- b) Por la amplitud de la autonomía, y
- c) Por la forma de la división del trabajo.

a) Por la jerarquía de la norma que otorga la autonomía

Ésta puede ser constitucional, legal o reglamentaria. Este criterio es excesivamente formal y limita la autonomía que se puede conceder al instrumento jurídico que lo contiene.

Es importante resaltar que en el mismo documento jurídico, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se ha concedido autonomía a los organismos constitucionales autónomos, con el propósito de destacar su no pertenencia a los tres poderes de la Unión, pero también a otros entes estatales que el Constituyente ha considerado que tienen una importancia relevante para el orden jurídico, tal como las universidades, el Tribunal Agrario, los tribunales contenciosos administrativos, la administración pública descentralizada, la Auditoría Superior de la Federación, las entidades productivas del Estado, el Consejo de la Judicatura Federal y el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, entre otros.

La autonomía legal, la concede el legislador común a partir de las leyes supremas y técnicamente está limitada a la extensión de las facultades que la Constitución federal o las estatales, en su caso, otorgan al responsable de formular las normas de carácter general.

En principio, una autonomía legal es menos amplia que la constitucional. Sin embargo, situaciones de hecho, sobretudo de índole económico o técnico, pueden subvertir este axioma. En las leyes reglamentarias de un artículo constitucional o en las ordinarias se crean y organizan, así como, se determinan facultades de órganos estatales que asumen funciones de tal importancia para el desarrollo del país, que pueden adquirir mayor trascendencia que un órgano cuya autonomía derive en forma directa de la Constitución.

b) Por la amplitud de la autonomía

Es importante resaltar que en el ordenamiento jurídico mexicano no existe esa diferenciación y la separación que se realiza es teórica. La autonomía política es la demostración de que en el seno del Estado moderno, incluido el más despótico, coexiste una pluralidad de poderes a pesar de unicidad del poder del Estado. Mientras que, la autonomía administrativa es la forma de organización que aligera la tarea del Estado en cuestiones de servicios públicos y garantiza que los lleven a cabo órganos especializados por territorio o función.

La autonomía política concede la prerrogativa de independencia ligada con la posesión de un poder propio, cuya manifestación más evidente, pero no la única, es la facultad de autorregularse.

La autonomía administrativa es la distribución de competencias entre distintos órganos pertenecientes a un mismo poder y que, por lo tanto, uno de estos órganos conserva poderes de mando directos sobre los demás en ejercicio de una relación jerárquica.

c) Por la forma de división del trabajo.

Esta clasificación de la autonomía plantea la importancia que han asumido los “expertos” en la administración de la cosa pública, así como, la necesidad de acercar la administración a los ciudadanos. Además, hay que señalar que las autonomías derivadas de estos conceptos no concuerdan necesariamente con el sistema constitucional, ni con la administración pública tradicionales, por lo que su inserción en el engranaje institucional resulta jurídica y políticamente complejo, tal y como sucede con los órganos constitucionalmente autónomos, los organismos públicos descentralizados y las comisiones nacionales.

Bajo el criterio de la división del trabajo, entendido éste como la asunción de funciones que dejan de llevar a cabo los órganos clásicos de los Poderes o la administración pública centralizada o jerarquizada, con la intención de hacer más eficiente a la organización estatal y, por lo tanto, contribuir a su legitimación.

Los órganos que poseen este tipo de autonomías se caracterizan por desempeñar funciones reguladoras, de prestación de servicios, explotación de un bien del dominio público, la seguridad social y fines sociales, adoptando diversos regímenes jurídicos.

Un ejemplo de este tipo de autonomía es la técnica que se expresa en la descentralización administrativa por función o materia. Consiste en

que los órganos no están sometidos a reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio, son aplicables a los servicios centralizados.²²

El mayor grado de autonomía por la división del trabajo es la de gestión y es la que se concede a los órganos autónomos constitucionales. Los entes que tienen autonomía de gestión, rasgo que comparte con los órganos autónomos constitucionales por mandato de la ley suprema son las universidades, el Tribunal Agrario, los tribunales administrativos contenciosos, los tribunales laborales, las empresas productivas del Estado, los fideicomisos públicos no entidad con estructura análoga, la Auditoría Superior de la Federación, la administración pública paraestatal, el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, cuya mención es excepcional por tratarse de un organismo público descentralizado.

Ahora bien, al tratar de definir a los organismos autónomos constitucionales, se hizo evidente que éstos comparten ciertas características con otros entes que forman parte de la administración pública descentralizada y los entes semigubernamentales, como las empresas productivas del Estado.

Aquellos con la capacidad de auto-normarse, que ejercen una función del Estado, tienen autonomía de gestión y financiera y son creados en la Constitución se enumeran a continuación:

NO.	ORGANISMO AUTÓNOMO CONSTITUCIONAL	FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN	FECHA DE CREACIÓN
1.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Artículo 102, apartado B	28 de enero de 1992
2.	Banco de México (Banxico)	Artículo 28	20 de agosto de 1993
3.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Artículos 26 y 73, fracción XXIX-D	7 de abril del 2006
4.	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)	Artículo 3	26 de febrero del 2013
5.	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Artículo 28	11 de junio del 2013
6.	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Artículo 28	11 de junio del 2013
7.	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI)	Artículo 6	7 de febrero del 2014

²² *Ibid.*, p. 200.

NO.	ORGANISMO AUTÓNOMO CONSTITUCIONAL	FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN	FECHA DE CREACIÓN
8.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Artículo 26	10 de febrero del 2014
9.	Fiscalía General de la República	Artículo 102	10 de febrero del 2014
10.	Instituto Nacional Electoral	Artículo 41	10 de febrero del 2014

Para determinar la relación de un órgano autónomo constitucional con los Poderes de la Unión debe tomarse en cuenta la forma en que la autonomía se regula en la norma suprema, las garantías de independencia que ésta otorga y los condicionamientos que la normatividad secundaria en las cuestiones financieras y operación.

Consideraciones finales

Un medio del contraste para el análisis de la autonomía funcional y la distribución del poder social son las ideas de Montesquieu relacionadas con la división funcional del poder estatal²³ así como, la distinción que entre régimen presidencial y parlamentario que se produce constitucionalmente por la aplicación de las mismas. El primero es el modo rígido de separación de poderes donde se identifica un cuerpo legislativo con representación política, destinado a la emisión de normas de carácter general y una rama ejecutiva responsable de la actividad propia del gobierno, sujeto a una normatividad prefijada, y el segundo, es aquél en el que se institucionaliza la colaboración de los responsables de las funciones legislativas y ejecutivas que se depositan en un mismo órgano colegiado.²⁴

Los órganos autónomos constitucionales son una excepción a la división tripartita de las funciones del Estado y una forma de expresar institucionalmente un pluralismo político en el que los órganos tradicionales del Estado comparten la toma de decisiones con la sociedad civil organizada en un concepto amplio de gobernanza.

²³ Charles de Secondant, Barón de Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid, Tecnos, 2000. Este autor considera que un buen gobierno será aquél que actúe conforme a las leyes positivas emitidas conforme a las diferentes justificaciones: la natural, la moral, la de las costumbres y usos, y se someta a las circunstancias. Además sostiene que una teoría política que garantiza el equilibrio y ponderación en la convivencia entre los poderes del Estado conduce a la felicidad de los hombres. La cuestión es ¿cómo evitar que un gobierno pierda los límites que su naturaleza exige? Y ¿cómo impedir la tiranía?

²⁴ *Confr.* Giuseppe de Vergottini. *Derecho Constitucional Comparado*. (Tr. Claudia Herrera) UNAM-SEPS, México, 2004, pp. 369 y ss.

La importancia que ha adquirido tanto la creación de los órganos constitucionales autónomos como, consecuentemente, el concepto de autonomía radica en que a partir del otorgamiento de ésta a entes distintos a los poderes del Estado o incluso a entes no gubernamentales, se justifican los procesos de integración y concertación de políticas públicas entre distintos actores políticos y administrativos en un Estado constitucional de derecho²⁵, que es aquel en el que impera un tipo ideal de constitución democrática.

En esta forma de Estado imperan los valores vinculados al principio de la división de poderes, en sentido estricto, relacionado con las funciones básicas del Estado y, en el sentido amplio, referido al pluralismo político, social y cultural, al principio de descentralización política funcional y a la independencia de la competencia para cumplir con principios trascendentes como la defensa de los derechos humanos, el impulso de la calidad de la educación, la promoción de la máxima publicidad en la actuación de los sujetos obligados en materia de transparencia, entre otros.

El Estado constitucional de derecho es aquel en el que el Estado como monopolio de la fuerza en manos de pocos hombres es limitado por un ordenamiento jurídico democrático, plural y legítimo y la gestión de lo público es compartida con órganos que no tienen dependencia jerárquica de los poderes tradicionales del Estado.

La autonomía de órganos es esencial para el desarrollo del ser humano en la sociedad moderna, ya que la constante interacción entre órganos que pretenden una autonomía absoluta (soberanía) y las colectividades que exigen para sí y, en su caso, se les reconoce una autonomía relativa tiende a crear espacios de libertad a los individuos. En esa lógica, se inscribe la creación de los órganos autónomos constitucionales que establece límites a la autoridad del poder del Estado Nacional y gestores de valores y principios del orden normativo internacional en el régimen jurídico interior.

John Rawls considera que toda persona tiene una autonomía racional que proviene del hecho de que los individuos son libres y se conciben, así mismos, como poseedores de la capacidad moral para concebir el bien y el mal. Esta autonomía padeció durante la segunda mitad del siglo pasado por el crecimiento del poder de los gobiernos nacionales en detrimento de la independencia de los jueces y legisladores, y la exclusión de la sociedad civil organizada en la determinación de los alcances del interés público de una comunidad política.

El buen gobierno es la combinación de la intención genuina de una autoridad por la obtención de un fin compartido por una sociedad

²⁵ Peter Habererle. *Estado Constitucional*. Estudio introductorio Diego Valadés, UNAM, México, 2001, 1-46 pp.

determinada y el respeto a las libertades de sus integrantes. Éste requiere de un arreglo jurídico político que incluya órganos especializados con autonomía derivada de la ley suprema que no dependan jerárquicamente de los entes representativos para que sus decisiones sean adoptadas bajo los principios de objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia y excelencia.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce. "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, 2000.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *et al. El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*, Tomo I, México, Siglo XXI, 1981.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- Cassagne, Carlos. *Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.
- De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. UNAM, México, 1980.
- Escola, Héctor Jorge. *El Interés público, como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires, De Palma, 2006.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2000.
- García Vázquez, Nancy. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México, INAP/El Colegio de Jalisco, 2008.
- Haberle, Peter. *El Estado Constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Tr. Amando Lázaro Ros, Madrid, Aguilar, 1969.
- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.
- Matute González, Carlos F. *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*. México, Porrúa, 2007.
- Minutti Zanatta, Rubén. *La reforma política y jurídica del Distrito Federal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Montesquieu, Charles de Secondat, Barón de. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid, Tecnos, 2000.
- Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Chile, CEPAL ECLAC, 2001.
- Salazar Martínez, María. *Autoridades Independientes: Análisis Comparado entre los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*. Madrid, Ariel Derecho, 2002.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial 20/2007. México, 2007.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial 78/2009. México, 2009.
- Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. 4ª. ed. México, Porrúa, 2014.
- Vergottini, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*. Tr. Claudia Herrera. UNAM-SEPS, México, 2004.
- Zannoni, Eduardo A. *Crisis de la razón jurídica*. Buenos Aires, Astrea, 1980.

Revista de Administración Pública



Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo

Gabriela Vargas Gómez*

Introducción

Las dinámicas sociales no son espontáneas ni gratuitas, sus resultados tampoco. La evolución de la participación política en México, si bien no ha sido radical, si ha venido desarrollándose a través de diversos ámbitos de la vida social en nuestro país, y ha sido el electoral, uno de los ejes rectores, para encauzar las más sentidas demandas de una sociedad, que aún está lejos de sentirse representada políticamente.

Nuestra historia da cuenta como, cada vez que ha acontecido un hecho que toca las más sentidas fibras del sentir ciudadano, la clase política pone en marcha mecanismos institucionales que busquen dar respuesta, en mayor o menor medida, a los reclamos que le dan origen.

Es ese contexto la referencia en la que debemos buscar explicar el surgimiento de los órganos autónomos en nuestro país. No sólo como resultado de una tendencia mundial iniciada en Europa, cuyas expresiones han llegado a nuestros confines geográficos, sino porque es de sobra conocido que, en Latinoamérica, incluyendo México, la tradicional división de los poderes estatales asentados en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ha tenido una lenta evolución, debido a que nuestro sistema

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad del Tepeyac y Maestra en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tiene especializaciones en Gobierno y Administración por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), así como en Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Universidad Henry Dunant, Suiza. Ha desempeñado cargos como Titular de la Unidad de Enlace del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Vocal del Comité de Transparencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), así como asesora de Consejero en el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) 2009-2012. Actualmente es integrante de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores del INE, y articulista invitada del periódico de circulación nacional *El Universal*.

político y constitucional, estuvo históricamente inclinado a favorecer un presidencialismo con atribuciones meta constitucionales.

Hasta principios de los años ochenta, casi todas las reformas constitucionales fueron resultado de iniciativas del Presidente en turno. Hasta finales de esa década, su discusión y votación en el Congreso era meramente formal, pues su aprobación era asegurada por la consistente mayoría absoluta que mantuvo el PRI en la cámara de Diputados y Senadores.¹

Por ello, las reformas constitucionales de los últimos veinticinco años en nuestro país, no sólo han pretendido equilibrar las competencias de dichos poderes, como resultado de una cada vez mayor fragmentación del poder, sino también han impulsado el surgimiento de órganos y entes necesarios, que, por su naturaleza y especialidad, inhiban la ascendencia de los poderes tradicionales.

El proceso democratizador en México, puso en el centro de debates la importancia de la creación de órganos autónomos necesarios para lograr un entramado institucional legal, que posibilitara restringir y dar equilibrio al ejercicio de diversas atribuciones estatales.

La añorada autonomía, que en sentido amplio debiéramos entender como la libertad o independencia de cualquier entidad o individuo², en realidad no tiene ese carácter cuando nos referimos a los órganos constitucionales autónomos, los cuáles son definidos como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución, que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, y cuya finalidad radica en controlar los poderes tradicionales.

Lo que motiva la creación de estos órganos, a decir de Cárdenas Gracia³, es la pretensión de que realicen funciones técnicas de control, cuyas funciones específicas no respondan a consigna política alguna, y cuyo trabajo requiera de independencia, ya sea de los poderes tradicionales, de los partidos políticos o de otros grupos de poder, para ser eficaz, sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano.

¹ Laura Baca Olamendi. "Autoritarismo". *Léxico de la Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 10.

² Martín Alonso. *Enciclopedia del Idioma*. México, Aguilar, 1991, p. 579.

³ Jaime Cárdenas Gracia. *Una Constitución para la democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, UNAM, 1996, p. 244.

Su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.⁴

Susana Thalía Pedroza de la Llave⁵ ha identificado varios elementos para considerar si un ente u órgano es considerado autónomo:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica; administrativa y financiera;
- 2) Debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben ser publicadas en el periódico oficial, que en México es el *Diario Oficial de la Federación*;
- 3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos;
- 4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo;
- 5) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera;
- 6) Deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad;
- 7) Debido a su carácter técnico no deben tener influencia proveniente de las fuerzas políticas;
- 8) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad;
- 9) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia;
- 10) Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas;
- 11) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado;
- 12) Debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública;
- 13) Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia;

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial Núm. 12/2008 "Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características". En línea: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001339.pdf> (consultado el 25 de abril del 2016), p. 1.

⁵ Susana Thalía Pedroza de la Llave. "Los órganos constitucionales autónomos en México". *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. México, UNAM, 2002, pp. 173-194.

- 14) Debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación;
- 15) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada;
- 16) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales;
- 17) Tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario, y
- 18) No debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

El Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano autónomo

Las reformas hacia la autonomía

Las transformaciones institucionales que datan desde la Ley Federal Electoral de 1946, donde se crea un capítulo denominado “de los organismos electorales”, fueron evolucionando en años posteriores. En 1988 el Ejecutivo delegaba la organización de las elecciones federales en la Comisión Federal Electoral (CFE), pero era el Congreso, al conformarse en Colegio Electoral, el responsable de calificar las mismas. La teoría era respetar la división de poderes y contribuir a la legitimidad del proceso. El Poder Judicial estaba excluido.⁶ Después, de las controvertidas elecciones presidenciales de 1988, donde la legitimidad y legalidad de los resultados electorales fueron fuertemente cuestionados por la sociedad, el ámbito electoral, arena de las mayores confrontaciones de la clase política, se conformó en el espacio necesario para el diálogo y las reformas necesarias, que permitieran superar el ambiente de desconfianza que cuestionaba la legitimidad de las autoridades recién electas.

El primer paso fue la reforma constitucional, aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 1989. Esta reforma crea un organismo nuevo, relativamente independiente, responsable de organizar las elecciones federales, removiendo dicha responsabilidad del control directo de la Secretaría de Gobernación.

El legislador de 1990, atendiendo a los lineamientos establecidos en el nuevo texto del artículo 41 constitucional, en el sentido de que la función estatal de organizar las elecciones, debía hacerse a través de un organismo público, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, autoridad en la materia y con personalidad jurídica y patrimonio propio, por una parte, y considerando, por otra, que el órgano superior de dirección de dicho organismo debía integrarse por consejeros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, consejeros magistrados y representantes

⁶ John Ackerman. *Organismos autónomos: El caso de México*. México, UNAM, 2007, p. 52.

de partidos políticos nacionales, determinó que tal organismo adoptara la forma del Instituto, y lo dotó de fines precisos, vinculados a principios en función de los cuales debía orientar sus actividades.

Para garantizar los principios de su actuación: certeza, legalidad, profesionalismo, imparcialidad y objetividad, debía conformarse un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral, cuya actividad fuese especializada y no estuviese sujeta a vaivenes políticos que pudieran paralizar al Instituto y, en consecuencia, cualquier elección. Se denotan así, las razones que ilustran porque el entonces IFE fue de origen siempre, un candidato potencial a transformarse en órgano autónomo.⁷

La integración del Consejo General del IFE durante esa reforma, se encontraba aún lejos de otorgarle autonomía en los hechos, ya que se integró con el Secretario de Gobernación en calidad de representante del Poder Ejecutivo, representantes del Legislativo, y representantes de los partidos políticos. Sin embargo, se incorporó la participación de seis Consejeros Magistrados, que, si bien eran propuestos por el Presidente de la República, se pretende introducir, por primera vez, la figura del experto independiente e imparcial, ajeno a influencias partidistas⁸. La elección de personas con prestigio y experiencia en la materia, es uno de los precedentes para impulsar al IFE hacia su autonomía.

La Reforma de 1994

En un contexto de crisis económica y política, caracterizada por el levantamiento zapatista, y el asesinato del entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, 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 coadyuvaban a que se promoviera rápidamente una reforma electoral que impidiera 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. La reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 1994 y las reformas legales el 18 de mayo de 1994.

Quizá por esa zozobra social, el llamado “voto por la paz” con el que se invitaba a la población a acudir a las urnas, en vez de sumarse a

⁷ Ignacio Ramos, José Herrera. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*. México, Raíz Universitaria, 1991.

⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, 2008.

manifestaciones de otra índole, tuvo éxito. La clase política acordó, posponer las reformas para después de las elecciones de 1994, en aras de mantener la paz social.

Los temas de dicha reforma se concentraron en la inequidad de las condiciones de la competencia (financiamiento público y acceso a radio y televisión, principalmente) y la persistencia de fórmulas electorales que propiciaban la subrepresentación en el Congreso. Una vez instalado el nuevo gobierno se inició la elaboración de una agenda de discusión con el propósito de arribar a una “reforma electoral definitiva” y dar paso a la normalidad democrática.⁹

La reforma que surgió de este proceso mantuvo al secretario de Gobernación en el Consejo. Sin embargo, estableció formalmente la figura de “consejero ciudadano”, otorgando a la Cámara de Diputados el derecho de nombrar de forma independiente a seis de los once consejeros. En esta reforma se otorgó, también, un papel oficial a los observadores nacionales e internacionales en el proceso electoral, y creó la Fiscalía Especializada para Atención de Delitos Electorales (FEPADE).¹⁰

La reforma de 1996

La reforma de 1996 no estuvo exenta de conflictos. Continuaban los efectos de la crisis económica de 1994-1995, así como, el conflicto en Chiapas. Sin embargo, en esta reforma sale el Secretario de Gobernación de la Presidencia del Consejo, y finalmente quedó el IFE bajo el control exclusivo de los consejeros ciudadanos, lo que marcó, en los hechos, la consolidación del proceso de ciudadanización de dicho organismo. En síntesis, esta reforma:

- a) Reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente para los consejeros ciudadanos. Con ello, se removió el derecho de voto, que, hasta ese momento, habían ejercido los representantes del Ejecutivo, la legislatura y los partidos políticos, reconociéndoles únicamente el de voz;
- b) En el nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la

⁹ Instituto Federal Electoral. “Estudio sobre abstencionismo en México”. En línea: http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/estudio_sobre_abstencionismo.htm#eval (consultado el 25 de abril del 2016).

¹⁰ Ackerman, *op. cit.*

- Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”;
- c) Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva;
 - d) Se crearon las Comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE, y
 - e) Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por: El Consejero Presidente del Instituto y ocho consejeros electorales más (todos ellos con derecho a voz y voto).¹¹

A decir de Leonardo Valdés, con la transformación de los Consejeros Magistrados a Consejeros Ciudadanos en 1994 y después a Consejeros Electorales en 1996, el Consejo General del IFE fue consolidando paulatinamente un proceso de ciudadanización que concluyó con la salida del Secretario de Gobernación de la Presidencia de dicho Consejo en ese año, y que permitió al IFE ir ganando la confianza ciudadana.

Durante el período que va de 1996 al 2003, el IFE dio muestras de fortaleza de “desarrollo institucional” con respecto a tres variables, según Ackerman.¹² Primero, cumplió de forma eficaz con su mandato básico: organizar elecciones libres y justas. También, dio pasos importantes hacia el cumplimiento de su mandato más amplio. Fiscalizó el comportamiento financiero de los partidos políticos y llevó a cabo un proceso masivo de educación cívica.

También, destacó en términos de “autonomía empoderada”. Primero, desde 1996 sentó sus bases como un organismo completamente autónomo. En la elección de su dirección se eliminó la intervención del Poder Ejecutivo, se determinó que su presupuesto fuese asignado directamente por el Congreso, y la Constitución mandata su plena autonomía de gestión. Segundo, se ampliaron sus facultades para fiscalizar los gastos de campaña de los partidos, así como recibir información, incluso de particulares. Tercero, la estructura del organismo se fortaleció en dos sentidos: Crear y hacer crecer un amplio y sólido servicio profesional de carrera, y promover la participación ciudadana institucionalizada en muchos ámbitos.

¹¹ Instituto Federal Electoral. “Historia del Instituto Federal Electoral”. En línea: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b-32d5b7787e6910d08600a0/> (consultado el 12 de abril del 2016).

¹² Ackerman, *op. cit.*

Elecciones Presidenciales 2006

Tuvieron que pasar casi diez años para que el diseño institucional del IFE fuese sometido a una dura prueba. Unas elecciones presidenciales con un alto grado de competitividad entre los candidatos del PAN, Felipe Calderón, y la Coalición por el bien de Todos que encabezaba Andrés Manuel López Obrador; unas campañas caracterizadas por la denigración entre los principales contendientes, financiamiento no reportado a la autoridad electoral, inequidad en la cobertura mediática, y un errado manejo de información de los resultados electorales, puso en la mesa del debate político la imparcialidad, atribuciones, y eficacia de la integración y operación de la estructura del entonces IFE.

La guerra de encuestas, las tendencias electorales con sesgos, y los vacíos informativos no sólo del IFE, sino también del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y la propia Fiscalía para los Delitos Electorales (FEPADE), contribuyeron a un clima de incertidumbre, que propició que la sociedad civil se manifestara y exigiera transparencia de los resultados consignados en las boletas electorales. La presión política y social buscó nuevamente negociarse a través de nuevas reglas electorales, y la reforma 2007-2008 es el registro más importante de ello.

La reforma 2007-2008

La reforma del 2007 endureció los requisitos para ser Consejero Electoral. Quienes encabezaran dichos cargos debían garantizar imparcialidad. Se limitaron las candidaturas a dichos cargos, incluso a gobernadores y secretarios de Estado, de no cubrir el requisito de haberse separado con cuatro años de antelación a la fecha de su nombramiento.

Se otorgaron nuevas atribuciones tanto al Consejo General como a su Consejero Presidente, como aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades, proponer al Consejo General el nombramiento del Titular de la Unidad de Fiscalización de los partidos políticos, y difundir los resultados de la jornada electoral, previa aprobación del Consejo, en respuesta a la crisis de la elección del 2006, para dar certeza y transparencia a los resultados electorales el día de la jornada electoral.¹³

Con la reforma del 2007 se duplican las comisiones de Consejeros existentes desde 1990, y se prevé la creación de comisiones temporales, lo que las transforma en los hechos, como un medio de ejecución del Consejo General. Para evitar se configuraran previas mayorías en el

¹³ Leonardo Valdés Zurita. "Instituto Federal Electoral". *Estudios sobre la reforma electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, 2008, pp. 347-359.

Consejo General y mantener su carácter colegiado, se limitó a tres el número de consejeros en su integración.

Destaca de estas comisiones, que su conformación depende de la voluntad de los propios Consejeros, pues ellos mismos solicitan su incorporación a las Comisiones que son de su interés. Sin embargo, sus decisiones no son determinantes, pues éstas se reservan para el máximo órgano de dirección, en cuanto debe decidir de forma colegiada, método que debe observar todo órgano autónomo.

Con anterioridad sólo los consejeros constituían las comisiones. Con la reforma, el Código en su artículo 16, párrafo 4, prevé la participación de Consejeros del Poder Legislativo y de los representantes de los partidos políticos en todas las comisiones permanentes, con excepción de la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

Esta modificación implicó un grave retroceso a la autonomía normativa del IFE, ya que, como se refirió con antelación, en las sesiones públicas de las Comisiones, se discuten previamente los asuntos que conocerá el Consejo, y los partidos, a través de sus representaciones, si bien no tiene voto, si tienen voz, facultad que utilizan frecuentemente para posicionar temas que, más que enriquecer en los temas especializados que se ponen a su consideración, en su gran mayoría, tienen un sesgo político que pretende influir en la decisión de los consejeros, y la opinión pública.

Destaca que en esta reforma se crea, por primera vez, una Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, como un órgano técnico del Consejo General, a cargo de la no menor tarea de fiscalizar las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas, sin ver limitada su actuación por el secreto bancario, fiscal y fiduciario. Se le reconoce adicionalmente, que sus dictámenes y resoluciones, además de no discutirse en Comisión alguna, se sometan directamente a la aprobación del Consejo General.

Es importante señalar que, el hecho de no pasar previamente por el análisis de alguna comisión de los Consejeros, fortalecía la independencia de dicha unidad, pues no era objeto de revisión o interpretación alguna de su trabajo, previo conocimiento del Consejo General. Esta disposición colocaba a todos los consejeros en igualdad de circunstancias para conocer los proyectos de dictamen, evitando cualquier tipo de filtración que diera lugar a buscar acuerdos con los partidos objeto de sanción, previa su discusión por el Consejo en pleno.¹⁴ Por la trascendencia de sus atribuciones, se estableció como requisito al cargo de titular de dicha Unidad de Fiscalización, los propios de todo director ejecutivo, más

¹⁴ Cárdenas, *op. cit.*, pág. 246. En esta obra se menciona la paridad de rango como criterio para identificar a un órgano autónomo que refiere García Pelayo.

probada experiencia en tareas de fiscalización, además de obtener el voto cuando menos de dos terceras partes del Consejo General. Con ello se da un paso agigantado en materia de rendición de cuentas del financiamiento público y privado otorgado a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y campañas electorales.

De la misma importancia fue la atribución que se le otorgó desde entonces al IFE, en la administración de los tiempos en radio y televisión de los partidos, además, de posibilitarle ejecutar la suspensión inmediata de sus mensajes en dichos espacios, así como, el retiro de cualquier otra propaganda. La autoridad administrativa electoral, se convirtió así, por imperativo legal, en vigilante para actuar con oportunidad y eficiencia, y evitar con ello mensajes de propaganda negativa o que atentaran contra el principio de equidad.

Esta atribución cuasi-jurisdiccional, reforzó de manera implícita un estatus jurídico-especial a los Consejeros que, parafraseando a Thalía Pedroza, les resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad, como son los partidos políticos, pero también los propios medios de comunicación, e incluso la Secretaría de Gobernación en lo concerniente a sus atribuciones vinculadas a los medios de comunicación.

Esta reforma transforma al IFE en un organismo regulador, con facultades de vigilancia y control, pero también de sanción. Cómo señaló el entonces consejero electoral, Rodrigo Morales, sus nuevas atribuciones lo transformaron de una autoridad administrativa, "... a una casi omnipresente que regula todo lo que tiene que ver con los comicios; ya que no solamente los sujetos sancionables son los partidos, sino cualquier otro actor cuyas acciones se relacionen con las elecciones".¹⁵

Las elecciones del 2012 y la reforma constitucional del 2014

Las elecciones presidenciales del 2012, si bien no fueron objetadas en sus resultados, si lo fueron en los gastos de campaña y exposición mediática de quienes ganaron la contienda, como fue el caso de la Alianza Compromiso por México.

El margen de votos con el que ganó el PRI hizo inobjetable jurídicamente su triunfo. Sin embargo, la composición de la Cámara para el periodo 2012-2015¹⁶ (Diputados PRI 214; PAN 113; PRD 99; PVEM 27; MC 12; PT 11;

¹⁵ Centro de Capacitación Judicial Electoral. Número Especial. "Proceso de reforma constitucional electoral 2007". Nueva Época, Año 1, México: TEPJF, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2008, p. 368.

¹⁶ Cámara de Diputados. LXII Legislatura. "Listado de Diputados por Grupo Parlamentario". En línea: http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL (consultado el 25 abril del 2016).

NA 10; MORENA 12, S/P 2)¹⁷, obligó al Ejecutivo a impulsar una alianza de facto que le garantizara no sólo gobernabilidad, sino la posibilidad de promover iniciativas, como la energética, que le permitieran desarrollar su proyecto de nación. Surge entonces el llamado *Pacto por México*, encabezado principalmente por el PRI, el PAN y el PRD, pacto que fue cuestionado por los partidos minoritarios, que se sintieron excluidos del mismo, al no ser partícipes de la agenda política de temas nacionales que ahí se definirían.

Una condición para que PAN y PRD acompañaran los objetivos del Pacto, fue llevar a cabo una reforma constitucional, que pretendió en sus orígenes menoscabar la influencia de los gobiernos locales en sus procesos electorales respectivos, transformando para ello el Instituto Federal Electoral, en el actual Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, sustituyendo al anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la ahora vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

Con esta reforma se dota al nuevo INE de facultades para fortalecer su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

En cuanto a la integración del Consejo General, se modifica por un Consejero Presidente y diez consejeros electorales; electos de manera escalonada por la Cámara de Diputados para un periodo de nueve años sin reelección. En cuanto a la elección de los Consejeros destaca la introducción 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 la Constitución.

Este comité tiene como objetivo garantizar que los candidatos cubran perfiles especializados, y los requisitos constitucionales que garanticen su idoneidad para el cargo, proceso que genera un listado de los mejor evaluados, para luego remitirlo al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, quien continúa con el trámite.

El nuevo procedimiento prevé, que de no alcanzarse en los plazos legales, la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, se convoque al Pleno de la Cámara a una sesión en la que se realice la elección mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación. De no llevarse a cabo este

¹⁷ Si bien Morena no contendió en esa elección, logra tener su registro e integra su grupo parlamentario durante esa legislatura, sin gozar de prerrogativa alguna.

proceso en los plazos previstos, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien realice, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación.¹⁸

Este procedimiento introduce modalidades para garantizar que quienes detentan dichos cargos, cumplan con el perfil requerido. Por otro lado, la potencial intervención de la Suprema Corte, inhibe la práctica recurrente de la Cámara de posponer indefinidamente las designaciones de los Consejeros, en aras de acuerdos políticos. También fortalece la rendición de cuentas, al incluir al Poder Judicial como instancia última para dar cumplimiento a la ley. Limitar la actuación del Poder Legislativo, en aras de garantizar la conformación del nuevo Instituto Nacional Electoral, sienta un precedente normativo relevante, para evitar colapsar o entorpecer las labores del nuevo instituto, por la falta de quorum, circunstancias ya conocidas por el IFE.

En la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) se le reconoce al Instituto la facultad para atraer asuntos de la competencia electoral local, por su trascendencia o para sentar criterio de interpretación. Se establecen para ello las facultades de asunción y atracción; se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, conocidos como OPLES.

En materia de Distritación, se establece que la demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último Censo General de Población y los criterios generales determinados por el Consejo General. Si bien el IFE ya lo realizaba a nivel federal, se extiende su competencia para hacer lo propio en materia local. El Consejo General ordenará a la Junta los estudios conducentes y aprobará los criterios generales.

En relación al Voto en el extranjero, se posibilita que los ciudadanos que residan en el extranjero o que el día de la jornada electoral se encuentren temporalmente fuera del país, puedan ejercer su derecho al voto para la elección presidencial, Gobernador de las entidades federativas y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Adicionalmente se incorpora la credencialización en el exterior, para promover el ejercicio de este derecho.

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*: 10/02/2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

RETOS ACTUALES

La integración del Consejo General

Esta reforma tiene grandes avances en la integración del Consejo General. Sin embargo, la realidad demuestra que si bien es importante que cada partido político cuente con un representante para manifestar lo que a su derecho convenga y expresar públicamente sus posiciones, resulta excesivo contar con un segundo representante en la figura de consejero del Poder Legislativo, en particular por el carácter cada vez más técnico de los asuntos que ahí se dirimen, por lo que debiera valorarse la utilidad de su permanencia.

Si a ello sumamos la reciente figura de los candidatos independientes, que eventualmente les correspondería tener representación en dicho órgano, nos encontramos ante un dilema no sólo espacial de la herradura de la democracia, sino de diálogo. Una autoridad con el número de atribuciones que actualmente tiene el INE, que adicionalmente tiene que someter a discusión los asuntos de su materia en el seno del Consejo, y éste a su vez puede crecer todavía más en su composición, puede hacer poco funcional el trabajo del Instituto.

La conformación de los OPLES

La facultad de nombrar a los consejeros electorales locales que conformarían los llamados Organismos Públicos Locales, (OPLES) de las entidades que llevarían a cabo sus procesos electorales en 2015 inicialmente, fue una de las más importantes atribuciones que se le otorgaron al INE.

Para los efectos se creó la Comisión de Vinculación del INE, responsable de conducir dicho proceso con objetividad, en razón de las propias tendencias partidistas de los Consejeros que la integraban. Fue de conocimiento público la inconformidad de algunos consejeros de no ser parte de tan decisiva Comisión, por la trascendencia de ser parte de la selección de aquéllos perfiles que se apegaran a los criterios de imparcialidad y profesionalismo, que debe caracterizar a quienes tienen a su cargo los procesos electorales en su entidad, salvando las presiones que las autoridades locales aún suelen ejercer en estos comicios.

Esta integración, si bien salvo los cuestionamientos públicos, puso en la mesa de discusión la necesidad de establecer un método objetivo para seleccionar los Consejeros que integren las Comisiones, cualquiera que ésta sea. De modo tal, que no existan candidatos prefigurados a las mismas por las temáticas, y respondan, de ser posible, a métodos aleatorios como la insaculación, que incluso podría incorporar el género en sus variables,

permitiendo con ello garantizar diversidad en la composición de dichas comisiones, dando mayor certeza de su actuación.¹⁹

Si bien es cierto, el INE debe contar con autonomía orgánica o potestad normativa o reglamentaria, y tener la capacidad de auto organizarse, como es el caso de que los Consejeros decidan a que Comisión quieren pertenecer, no debe obviarse la transparencia que debe acompañar la toma de decisiones de un ente de esta naturaleza, ya que la mayor fortaleza de los mismos es su credibilidad. La falta de criterios objetivos puede hacer vulnerable su actuación ante la opinión pública.

La asunción de las elecciones locales

La asunción de la competencia de una elección local señala la ley, solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente si existen factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que llevará a cabo una elección y, en consecuencia, el Organismo Público Local competente se vea rebasado. También, es procedente si no existen condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por Organismo Público Local. Por el alcance de esta atribución, la misma sólo puede iniciarse a petición fundada y motivada ante el Instituto, ante al menos cuatro de sus consejeros o de la mayoría del consejo del Organismo Público Local.

El INE ejerció estas nuevas atribuciones, en la elección estatal de Colima del 2015, donde se cuestionó la imparcialidad del Instituto Electoral local, al señalar el triunfo de un candidato que no había obtenido la mayoría de los votos de forma apresurada y poco certera. Para evitar un conflicto electoral de mayor envergadura, se realizó la elección extraordinaria, pero en esta segunda ocasión a cargo del INE, la cual transcurrió en normalidad, sentando un buen precedente en su actuación.

Distritación

Al sumarse al INE la atribución para llevar a cabo las distritaciones locales, además, de las federales que ya venía realizando, se amplía la posibilidad de introducir un método científico a un tema altamente político, materia de los mayores conflictos entre los partidos. A modo de ejemplo, la distritación federal que debió llevarse a cabo en 2014 por el Registro Federal de Electores, no prosperó cuando el PRD y el PAN no la aprobaron en su fase final, por haber surgido de un modelo generado por un grupo técnico del entonces IFE, y no incorporar el mismo, la flexibilidad que a su juicio era necesaria, criterios que no tenían lugar en el modelo técnico propuesto por la autoridad.

¹⁹ Gabriela Vargas Gómez. "Consejeros electorales locales y transparencia". En línea: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/06/70628.php> (consultado el 25 abril del 2016).

Los nuevos criterios generales que incorpora el modelo vigente en la actualidad, recomendados por la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), y aprobados por el propio Consejo General del INE en 2015, han generado diversos cuestionamientos en su implementación. En particular el llamado criterio ocho: Factores socioeconómicos y accidentes geográficos, que puede ser tan flexible en la valoración de variables, como la autoridad lo permita, el único requisito es el consenso de todas las fuerzas políticas, para que el Comité técnico responsable del INE, valore con una perspectiva más flexible la aplicación del modelo referido.

Con ese consenso partidista se aprobaron distritaciones locales poco metódicas como la de Veracruz, Sinaloa y Oaxaca en 2015, en donde el criterio político tuvo gran influencia en la aplicación de los criterios técnicos. Llama la atención que la Junta Ejecutiva aprobará incorporar un criterio que, en el extremo de su interpretación, se aleje del modelo eminentemente técnico.

Si ya la ley ha reconocido esta atribución al INE, bastaría aplicar el modelo creado para esos efectos y obtener la mejor distritación científica posible, sin mediar en la misma sesgos políticos que pueden favorecer el intercambio de favores entre los propios actores políticos con la autoridad electoral, incluso las locales, en aras de promover distritaciones por consenso que favorezcan a los gobiernos en turno o grupos de poder, cuya influencia buscó reducir la reforma en comento.

Voto de los mexicanos residentes en el extranjero

El nuevo proceso de credencialización permanente en embajadas y consulados, y elaborar la lista nominal de electores para el voto en el extranjero aplicable en elecciones de Presidente, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Gobernadores de las entidades federativas, implica un trabajo logístico y de recursos de gran alcance.

Dado que el ejercicio del voto en el extranjero se realizará bajo las modalidades de voto personal en los consulados, embajadas y centros de votación autorizados; o por medio del servicio postal, el trabajo conjunto de los partidos con el Registro Federal de Electores y la Secretaría de Relaciones Exteriores, será fundamental para garantizar la credibilidad y confianza en dichos procesos. No sólo desde su operación, sino de nuestros connacionales en el exterior para solicitar ser incorporados al Padrón Electoral, y en su momento, tramitar su credencial de elector que les permita votar fuera del territorio nacional, por medio postal o por internet.

Si valoramos que ello ya será posible a nivel federal en las elecciones presidenciales del 2018, vemos que el INE tiene un gran reto en el corto

plazo, en el que debe existir el compromiso de todos los involucrados, para garantizar la transparencia de todos los procedimientos que, si bien, está garantizada en nuestro ámbito territorial, debe seguir igual ruta en el exterior.²⁰

Conclusiones

Un organismo como el IFE, ahora INE, no puede estar al margen de la valoración y percepción social de su actuación (ver Anexo). Principalmente porque su actual fortaleza radica en la confianza ciudadana que ha logrado cimentar a través de los años y de lo que hemos dado cuenta.

Su nacimiento, transformación y carácter autónomo actual ha sido resultado de acuerdos políticos, que, sin el aval de la sociedad, no hubieran creado una institución que ha dado cuenta de la transformación democrática del México contemporáneo, y cuya existencia brinda confianza a los mexicanos y mexicanas.

El actual INE es resultado también de nuestras propias exigencias como sociedad y de nuestra participación política. Fortalecer su autonomía y supervisar su actuación es responsabilidad de todos. Ningún organismo autónomo tuvo una historia fácil, por lo menos en nuestro país. La historia del INE ha sido compleja, pero sin duda, ha creado una sólida institución, que nos garantiza un hecho invaluable: la pacífica transición del poder a través del voto.

Bibliografía

- Ackerman, John. *Organismos autónomos: El caso de México*. México, UNAM, 2007.
- Alonso, Martín. *Enciclopedia del Idioma*. México, Aguilar, 1991.
- Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México, UNAM-IEPC Jalisco, 2010.
- Baca, Laura. "Autoritarismo". *Léxico de la Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral. Número Especial. "Proceso de reforma constitucional electoral 2007". Nueva Época, Año 1, México: TEPJF, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2008.
- Cámara de Diputados, LXII Legislatura. "Listado de Diputados por Grupo Parlamentario". En línea: http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/

²⁰ Senado de la República. LXII Legislatura. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales". En línea: http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/DICT_130514_1.pdf (consultado el 25 de abril del 2016).

- listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL (consultado el 25 abril del 2016).
- Cárdenas, Jaime. *Una Constitución para la democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, UNAM, 1996.
- Instituto Federal Electoral. "Estudio sobre abstencionismo en México". En línea: http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/estudio_sobre_abstencionismo.htm#eval (consultado el 25 de abril del 2016).
- Instituto Federal Electoral. "Historia del Instituto Federal Electoral". En línea: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> (consultado el 25 de abril del 2016).
- Parametría. "Confianza en instituciones". En línea: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782 (consultado el 25 abril del 2016).
- Parametría. "INE". En línea: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782 (consultado el 25 abril del 2016).
- Pedroza, Susana. "Los órganos constitucionales autónomos en México". *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. México, UNAM, 2002.
- Ramos, Ignacio y Herrera, José. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*. México, Raíz Universitaria, 1991.
- Senado de la República, LXII Legislatura. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales". En línea: http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/DICT_130514_1.pdf (consultado el 25 de abril del 2016).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial Núm. 12/2008 "Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características". En línea: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001339.pdf> (consultado el 25 de abril del 2016).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, 2008.
- Valdés, Leonardo. "Instituto Federal Electoral". *Estudios sobre la reforma electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, 2008.
- Vargas, Gabriela. "Consejeros electorales locales y transparencia". En línea: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/06/70628.php> (consultado el 25 abril del 2016).

ANEXO

La percepción del IFE-INE en la opinión pública

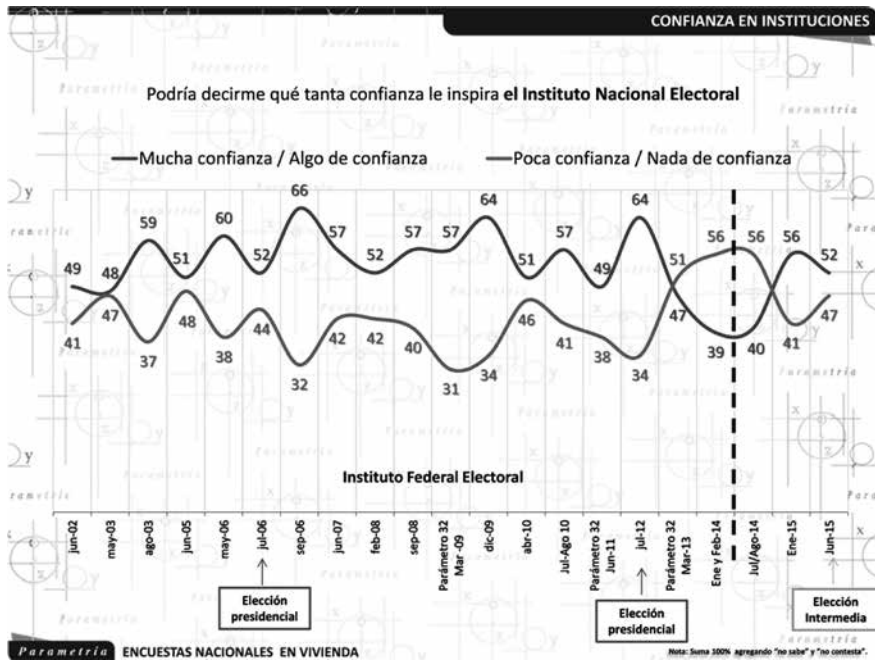
La serie histórica integrada por encuestas en vivienda, realizadas por Parametría (Gráfica 1), la cual inició en el año 2002 observa cómo el IFE era una de las instituciones que generaba más confianza en los mexicanos, cumplía con su razón de ser. El porcentaje de personas que dijo confiar en el órgano electoral encargado entre otras cosas de organizar y realizar las elecciones para Presidente, osciló del 2002 al 2012 entre 48% y 66%. En este periodo de tiempo siempre fueron más las personas que dijeron tener “mucho” o “algo” de confianza en esta institución que aquellos que mencionaron tener “poco” o “nada”.

Sin embargo, observamos un cambio importante en el año 2013 y el primer semestre del 2014, en estas fechas, por primera vez más de la mitad de la población dijo desconfiar del Instituto Federal Electoral (51% y 56% respectivamente), en las encuestas realizadas en esos años fueron más los ciudadanos que mencionaron no confiar en el IFE que aquellos que dijeron sí hacerlo, algo que nunca antes se había presentado.

El desgaste en el tiempo, los constantes ataques por parte de los partidos políticos, decisiones polémicas que fueron tomadas en los procesos electorales –por ejemplo, en la elección del 2006– así como un cierto desencanto de los ciudadanos con el sistema democrático pueden ser algunas de las causas de este deterioro en la confianza del órgano electoral federal, quien a partir de marzo del 2013 muestra pérdida de confianza.

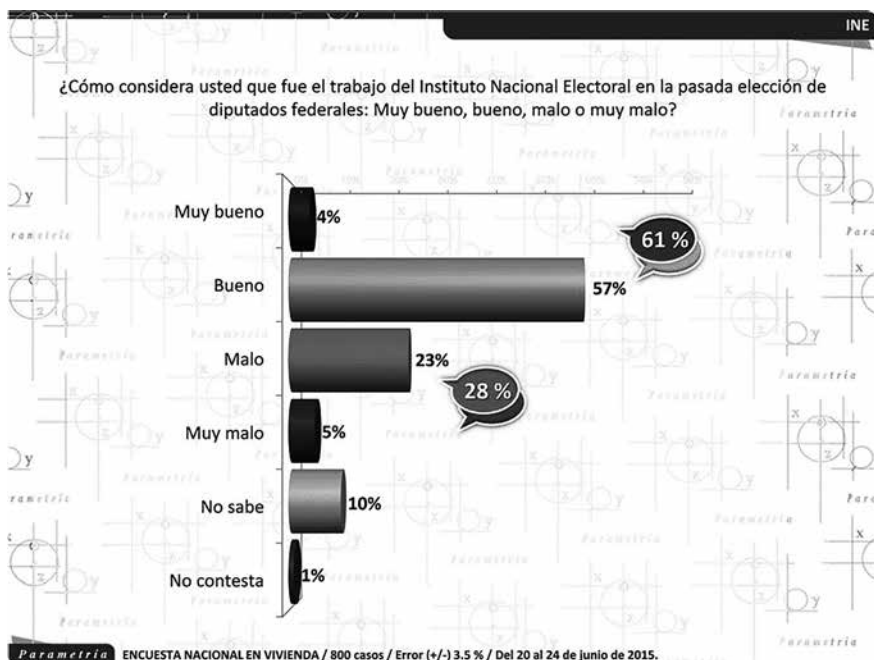
No obstante, un evento positivo es que en enero del 2015 y julio del mismo año, ya con los cambios realizados al ahora INE, se observa un repunte en la confianza que los mexicanos tienen en esta institución. En la más reciente medición realizada en junio del 2015, el 52% de los mexicanos dijeron tener mucho o algo de confianza en el órgano electoral nacional mientras que 47% informó lo contrario.

Gráfica 1



Fuente: Parametría. "Confianza en instituciones". En línea: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782 (consultado el 25 abril del 2016).

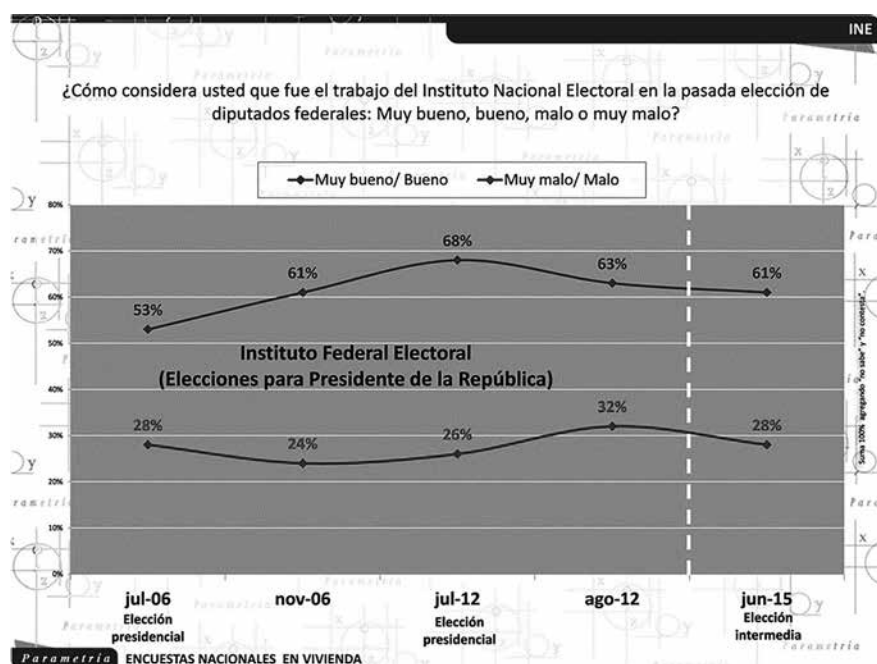
Las elecciones del 2015 de acuerdo a una encuesta realizada por Parametría (Gráfica 2), fue un buen inicio para esta institución. Seis de cada diez calificó el trabajo realizado por este órgano como "muy bueno" o "bueno" mientras que tres de cada diez lo evaluó como "malo" o "muy malo". Es decir, son más aquellos que aprueban el trabajo realizado que quienes lo reprueban.

Gráfica 2

Fuente: Parametría. "INE". En línea: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782 (consultado el 25 abril del 2016).

Al revisar este dato en el tiempo (Gráfica 3) observamos cómo del año 2012 al 2015 disminuyeron las personas que calificaron el trabajo del INE como malo o muy malo, pasó de 32% a 28%. Empero el porcentaje más bajo de calificaciones negativas se presentó en noviembre del 2006 con sólo 24%. Por el contrario, el porcentaje más alto de evaluaciones positivas lo encontramos en julio del 2012 cuando siete de cada diez mexicanos consideraron que la labor del entonces IFE había sido buena o muy buena.

Gráfica 3

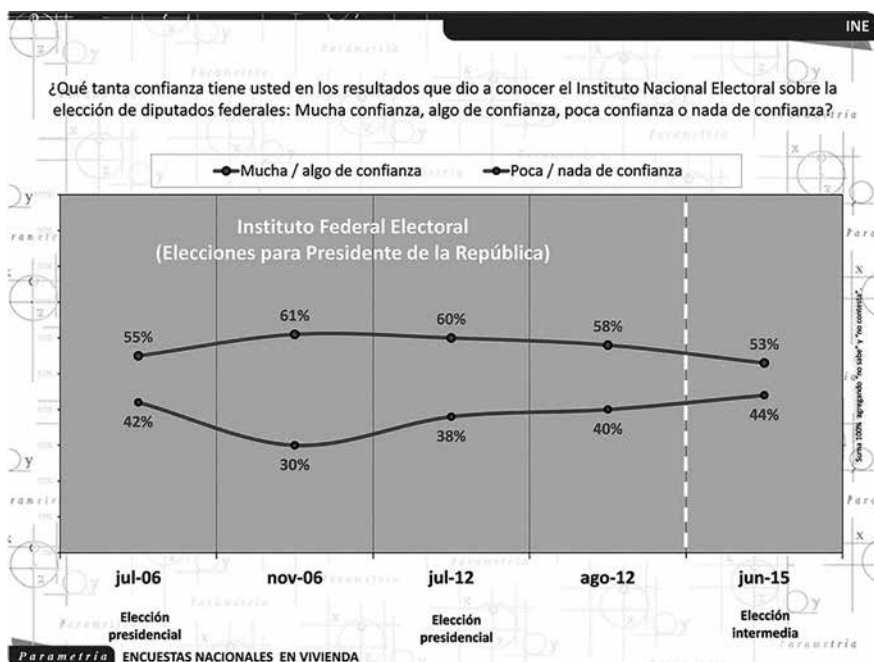


Fuente: Parametría. "INE". En línea: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782 (consultado el 25 abril del 2016).

Un dato preocupante es que a partir del año 2006 (Gráfica 4), se observa una tendencia a la baja en los mexicanos que indican tener confianza en los resultados que da a conocer el órgano electoral nacional. Mientras que en noviembre del 2006 el 61% dijo confiar en los datos otorgados por el entonces IFE sobre la elección presidencial, en la más reciente encuesta, el porcentaje de personas que confió en que los resultados de las elecciones donde se eligieron diputados federales fueron ciertos descendió a 53%.

Si bien, aún son más quienes confían en los datos dados a conocer por este organismo sobre cómo quedó finalmente la contienda electoral 2015, se observa que hay cada vez menos mexicanos que así lo consideran, un dato que debe ser analizado cuidadosamente.

Gráfica 4



Fuente: Parametría. "INE". En línea: http://www.parametría.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782 (consultado el 25 abril del 2016).

Revista de Administración Pública



Banco de México

Carlos Matute González*
y Ana Luisa Hernández Ángeles*

Antecedentes

Bancos Emisores en Europa¹

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, en algunos países capitalistas, se resintieron los efectos de los estragos económicos que derivan de una emisión descontrolada de moneda. El principal efecto de este fenómeno

* Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Licenciatura en Derecho y Maestría en Ciencias Jurídicas, ambas con Mención Honorífica, por la Universidad Iberoamericana. Maestría en Derecho con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, y Especialidad en Derecho Fiscal por la misma facultad. Actualmente se está Doctorando en Derecho en la Universidad Panamericana. Ha sido catedrático, así como, profesor invitado en cursos de posgrado en diversas universidades e Instituciones de Educación Superior.

Es autor de los libros *La Modernización Administrativa en el Consejo de la Judicatura Federal*, *El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano*, *Nuevo Derecho Administrativo* en coautoría con Sergio Valls Hernández; coautor en la obra colectiva *La Obra Pública en el Estado Mexicano*. Ha publicado artículos en las revistas *Jurídica*; *El Foro*; y en las revistas de: El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; de la Barra Mexicana; del Colegio de Abogados. Es Miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Académico de número de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social. Ha ocupado diversos cargos públicos, tales como: Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Secretario Ejecutivo de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales; Director General de Administración Regional; Titular de la Unidad de Enlace de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo de la Judicatura Federal; Asesor y Coordinador de Asesores del Director Jurídico del IMSS, entre otros. Actualmente se desempeña como Director General de Recursos Materiales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

** Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Dictaminadora en la Dirección General de Recursos Materiales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Turrent, Eduardo. *Autonomía de la Banca Central en México*, Banco de México, México, 2012.

fue el aumento de la inflación, que tiene innumerables secuelas dañinas, por lo tanto, la mayoría de los bancos centrales buscó reglamentar la emisión del dinero en forma más o menos estricta y creciente.

Banco de Inglaterra

El Banco de Inglaterra se estableció originalmente en 1694 y logró adquirir el carácter definitivo de banca central en un largo proceso evolutivo de más de tres siglos. Dicho proceso de avance verificó al menos cuatro actividades en cuanto a las relaciones del banco con el Gobierno Británico:

1. Centralización de reservas financieras;
2. Banco de bancos responsable del préstamo de última instancia;
3. Monopolio de la emisión de moneda, y
4. Curso legal de los billetes emitidos por la institución británica durante las distintas etapas de su existencia.

Esta institución financiera fue la primera en funcionar como Banco Central desde la segunda mitad del siglo XIX.

Banco de Francia

Por su parte en Francia, dicha institución adquirió el monopolio de emisión de moneda en un largo proceso de aproximaciones sucesivas, detonado por las reformas bancarias de 1848, en las que, el gobierno otorgó curso forzoso a los billetes del Banco de Francia. A partir de ese año, los bancos regionales empezaron a fusionarse con la institución nacional y se convirtieron en sucursales de su red, fortaleciendo la centralidad de la actividad financiera.

Banco de Alemania

El Banco de Alemania se creó en 1875 y su antecedente inmediato es el Banco de Prusia. Al igual que la experiencia británica, esta institución financiera se conformó con capital privado. Asimismo, la influencia francesa quedó marcada en la administración del banco, cuyo Presidente era nombrado en forma vitalicia por el Emperador a propuesta del Canciller. Los accionistas particulares, elegían a los integrantes del Comité Central, lo que otorgaba cierta garantía de autonomía frente a las políticas de la hacienda gubernamental.

Banco de Suecia

El Banco de Suecia es una referencia importante, ya que es anterior al Banco de Inglaterra, pero adquiere el perfil de Banco Central con posterioridad a éste. La institución siempre conservó gran autonomía frente a la Corona desde su primera reorganización en 1668 y para garantizarla fue puesto bajo la autoridad y supervisión del Parlamento.

A raíz de ese año, el capital de la institución fue aportado por el Estado y la administración quedó a cargo de un órgano colegiado, cuyos integrantes eran designados por el Parlamento, del cual emanó también la ley para establecer el patrón oro y otorgar el monopolio de la emisión de moneda.

Reserva Federal E.U.A.

En Estados Unidos de América, desde el inicio de su vida independiente surgió la idea de contar con un banco central, aunque ello se logró hasta 1913, con la implantación del sistema de reserva federal. Alexander Hamilton, primer Secretario del Tesoro organizó el primer banco de los Estados Unidos. Hamilton pretendía que esa institución tuviera la misma capacidad de influencia en el desarrollo del sistema bancario en su país, que aquella que correspondía al Banco de Inglaterra.² No obstante, el primer banco de los Estados Unidos no logró subsistir a las políticas anti federalista, ni tampoco el segundo intento que se realizó durante la guerra civil.

Del periodo posterior a la guerra civil, hasta el establecimiento de la Reserva Federal, el régimen monetario de los Estados Unidos estaba fragmentado y sin autoridad financiera central que lo respaldara. Las secuelas de la crisis bancaria de 1907 consistentes en el desplome de la actividad económica, la restricción de pagos, las quiebras bancarias y la afectación severa a los ahorros de los cuentahabientes fueron suficientes para que las autoridades reaccionaran y construyeran los cimientos institucionales y legales para la puesta en marcha de un sistema de banca central.

La faceta del sistema de Reserva Federal, que representó la referencia fundamental para la banca central en México, es la operación con independencia o autonomía de la Reserva Federal con respecto al gobierno y, en especial, la Secretaría del Tesoro. La Reserva Federal adoptó una estructura administrativa que garantizó su independencia y simultáneamente favoreció la colaboración funcional con dichas instancias. Para lograr estos fines, se acordaron tres elementos fundamentales:

1. El establecimiento de 12 bancos de reservas regionales, independientes entre sí y del gobierno, pero con formas de organización idénticas. Se tomaron medidas para que en el control de dichos bancos regionales existiera balance y éstos no quedarán subordinados a ningún sector en particular;
2. La integración equilibrada y el otorgamiento de facultades operativas suficientes a la junta de Reserva Federal, y
3. La fijación de los principios que regirían las operaciones de banca central y la función de emisión de billetes.

² Conant, Charles A., "A History of Modern Banks of Issue", Nueva York, Putnam's sons, 1927, p. 337, citado en Turrent, Eduardo. *Autonomía... op. cit.*, México, 2012.

La rendición de cuentas del sistema de Reserva Federal estadounidense se garantizó y se impuso la obligación de informar sobre su desempeño a la sociedad a través de un canal representativo políticamente, como lo es el Congreso. Además compartía con el gobierno la tarea de controlar la inflación.

Origen del Banco de México³

Previamente a que el Banco de México abriera sus puertas, el 1 de septiembre de 1925, la situación que prevalecía, durante el Porfiriato y después de éste, era que cada banco imprimía su propia moneda, es decir, había una multiplicidad de bancos de emisión con diverso grado de capitalización.

En 1897, por intervención principalmente del Secretario de Hacienda Limantour, se emitió legislación que obligaba a los bancos de emisión a obtener una concesión para emitir moneda.

El principio en que se inspira la ley de 1897, tratándose de bancos de emisión, consiste en reconocer que el interés fundamental de estos bancos es el de la circulación fiduciaria y que, por tanto, así los esfuerzos legislativos, como los del ejecutivo interventor, se encaminan a procurar la garantía de billetes y depósitos que son, como lo sabemos, instrumentos esencialmente circulatorios.⁴

No obstante, esta situación generaba desconfianza entre la población, porque no había certeza respecto del valor de la moneda que usaban. La desconfianza se recrudeció a partir de la Revolución de 1910.

Una vez concluida la Revolución inició la discusión de las características que debía tener un banco único de emisión. Una de las primeras ideas relacionadas con este debate era determinar la naturaleza de la institución financiera centralizadora: un banco privado (modelo francés) o gubernamental (modelo inglés). La postura imperante fue el otorgamiento de la facultad de emitir moneda a un banco que estaría “bajo el control del gobierno”. La creación del banco único de emisión se plasmó en el artículo 28 constitucional:

Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los

³ Turrent, Eduardo. *Autonomía ...*, op. cit., México, 2012.

⁴ Martínez Sobral, Enrique. Estudios elementales de legislación bancaria, Tipografía en la oficina impresora de estampillas de Palacio Nacional, citado por Lagunilla Iñárritu, Alfredo. *Historia de la Banca y Moneda en México*, Editorial JUS, 1981, p. 46.

correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.⁵

Cabe mencionar que esta legislación se hizo durante una época donde se traslapaban la banca de emisión, la banca central y la banca especializada.⁶ Antes y posteriormente a la redacción del artículo 28 constitucional, existió diversa normatividad alrededor de la operación de la banca de emisión y la banca de desarrollo.

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Texto conforme al Diario Oficial, Tomo V, 4ª Época, No. 30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161. En línea: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> (consultado el 19 de enero del 2016).

⁶ C. Meján, Luis Manuel. *Sistema Financiero Mexicano: Instituciones Jurídicas*. México, Porrúa, 2008, p. 13.

AÑO	LEGISLACIÓN BANCA DE EMISIÓN*	LEGISLACIÓN BANCA CENTRAL**
1884	- Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos.	
1888	- Decreto autorizando al Ejecutivo para reformar la concesión del banco hipotecario y para contratar el establecimiento de instituciones de crédito.	
1889	- Código de Comercio.	
1897	- Ley General de Instituciones de Crédito.	
1900	- Ley sobre Almacenes Generales de Depósito.	
1904	- Decreto sobre el uso de la palabra Banco.	
1905	- Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito.	
1908	- Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito.	
1912	- Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito (reformada en dos ocasiones).	
1914	- Decreto que amplía el plazo establecido para que los bancos de emisión cumplan con sus obligaciones (en dos ocasiones). - Decreto sobre la circulación fiduciaria de los bancos de emisión. - Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito. - Decreto que adiciona a la Ley General de Instituciones de Crédito (en dos ocasiones).	
1915	- Decreto sobre la circulación fiduciaria de los bancos de emisión. - Circular que crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito.	
1916	- Decreto que regula el establecimiento de casas de cambio. - Decreto que instituye una comisión que se denominará "Comisión Monetaria" con objeto de reorganizar la circulación de la moneda fiduciaria. - Decreto que crea un fondo regulador de la moneda fiduciaria, con objeto de garantizar su circulación. - Decreto que prohíbe las operaciones de cambio. - Decreto que autoriza a reanudar las operaciones de cambio y permite la apertura de una bolsa de valores. - Decreto sobre la liquidación de bancos de emisión (en dos ocasiones).	
1917	- Decreto sobre la liquidación de bancos de emisión (en dos ocasiones). - Decreto que designa a la comisión monetaria para liquidar a los bancos de emisión.	- Artículo 28 constitucional, sobre el banco único de emisión.
1919	- Decreto que deroga a los bancos de emisión.	- Decreto que regula la inversión de depósitos bancarios.
1921	- Decreto que reglamenta la liquidación y devolución de bancos de emisión (en dos ocasiones)	- Decreto que regula la inversión de depósitos bancarios.

* Elaborado a partir de C. Meján, Luis Manuel. *Op. cit.*, p. 12.** Elaborado a partir de C. Meján, Luis Manuel. *Op. cit.*, pp. 13-14.

AÑO	LEGISLACIÓN BANCA DE EMISIÓN*	LEGISLACIÓN BANCA CENTRAL**
1923	- Decreto que reglamenta la liquidación y devolución de bancos de emisión.	
1924		- Decreto que concede moratoria a los deudores de Bancos hipotecarios. - Decreto que levanta la moratoria para bancos refaccionarios. - Ley de suspensión de pagos de bancos o establecimientos bancarios. - Ley sobre Bancos Refaccionarios. - Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. - Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria
1925		- Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (en dos ocasiones). - Ley que crea el Banco de México. - Ley de Bancos de Fideicomiso.

La fundación del Banco se tardó siete años, debido a la falta de fondos en el erario público para poder constituirlo. En 1924, fue posible por las economías que el General Joaquín Amaro logró en el ejército y el impulso del Presidente Álvaro Obregón, bajo la dirección de Manuel Gómez Morín. La Ley que crea el Banco fue expedida hasta el 25 de agosto de 1925.⁷

Las facultades que se le otorgaron al Banco de México en el documento de creación fueron:

- Crear moneda (tanto pieza metálicas y billetes);
- Regular la circulación monetaria;
- Regular las Tasas de interés;
- Regular el Tipo de cambio;
- Agente y asesor financiero del Gobierno;
- Banquero del Gobierno, y
- Fungir como Institución ordinaria de crédito y descuento.

⁷ C. Meján, Luis Manuel. *Op. cit.*, pp. 14.

Además, se le encomendó propiciar el surgimiento de un nuevo sistema bancario, reactivar el crédito y reconciliar a la población con el uso de billetes. Durante los primeros años de su fundación, tuvo un éxito razonable como institución de crédito. A la banca privada se le dio la libertad de asociarse o no con él, lo cual dificultó la consolidación del Banco de México como Banco Central, en virtud de que pocas instituciones bancarias se asociaron.

Antes de la entrada en operación del Banco de México, en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (1926), se establecieron siete tipos de instituciones crediticias⁸:

1. Banco único de emisión y comisión monetaria;
2. Bancos hipotecarios;
3. Bancos refaccionarios;
4. Bancos agrícolas;
5. Bancos industriales;
6. Bancos de depósito y descuento, y
7. Bancos de fideicomiso.

Primeras reformas

El 25 de julio de 1931 se expide la Ley Monetaria, misma que desmonetizó el oro en el país y confirió características de moneda a los billetes, aunque se conservó la libre aceptación. Ocho meses después, se emitieron nuevas reformas a la Ley Monetaria y se expidió Ley Orgánica para el Banco de México, en la que se presentan los siguientes cambios respecto de las atribuciones originales:

- Se le retiran facultades de banco comercial;
- Se hizo obligatoria afiliación para banca comercial, y
- Se flexibilizaron para reglas de emisión de billetes.

Asimismo, se autorizó al banco a comprar oro a precios de mercado, lo que consolidó la reserva monetaria y la emisión de billetes. Una vez que se logró la aceptación del billete, el Banco pudo cumplir el resto de las funciones encomendadas por su ley orgánica:

- Regular la circulación monetaria;
- Regular las tasas de interés;
- Regular cambios en el exterior;
- Constituirse en la Tesorería del Gobierno Federal;
- Centralizar las reservas bancarias;
- Fungir como Banco de bancos, y
- Funcionar como la institución financiera prestamista de última instancia.

⁸ Acevedo Balcorta, Jaime Antonio. *El sistema bancario mexicano: Sinopsis crítica*. Chihuahua. Ediciones del Azar, 2012, p. 31.

En 1935, se elevó el precio de la plata, lo que provocó el riesgo de que el valor intrínseco de las monedas fraccionarias, que eran de plata, fueran superiores al valor facial, sobre todo con la moneda de un peso. Esta situación se resolvió emitiendo monedas con menor contenido de plata y con billetes de un peso, también conocidos como “camarones”.

En 1936, se expide una nueva Ley Orgánica “ortodoxa” para el Banco, en la que se adoptan reglas muy estrictas para la emisión de medios de pago, lo anterior para librarse de toda “nota inflacionista”. De forma particular, se buscó limitar el crédito que se le pudiera otorgar al gobierno. No obstante, nunca se puso en vigor en sentido estricto debido a la falta de autonomía de esta institución respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1938, el Banco se reforma en lo referente a los límites de crédito que se puede dar al gobierno y al tipo de papel que el banco puede adquirir en sus operaciones con bancos comerciales. Cabe mencionar que meses antes, debido al deterioro de la balanza de pagos y fugas de capital por la expropiación petrolera, el Banco de México se había retirado del mercado y el tipo de cambio había pasado de 3 a 5 pesos por dólar.

En 1939, el entorno se modifica drásticamente debido a la Segunda Guerra Mundial: los capitales flotantes y “golondrinos” buscan refugio en México. Como consecuencia, en 1941 se otorgó un nuevo esquema legal en materia bancaria y financiera con la expedición de una nueva Ley Bancaria y nueva Ley Orgánica del Banco de México.

Entre 1940 y 1945: el Banco tuvo el reto de aplicar una política de contención monetaria. Lo anterior, debido a que se aumentó significativamente la reserva monetaria del Banco Central. Además, hubo una acelerada expansión de los medios de pago y potencial inflacionario, por lo que se intentó realizar operaciones de mercado abierto, así como, influir en la composición de las carteras de los bancos para evitar transacciones y créditos especulativos.

La medida que funcionó mejor fue la “elevación de encajes”, es decir, los depósitos obligatorios que la banca debía abonar en el Banco Central (del 50% para el Distrito Federal y 45% para resto del país). Una vez concluida la guerra y durante muchos años, se recurrió a esta medida tanto para la regulación monetaria, como para el financiamiento del déficit del gobierno y el ejercer “control selectivo del crédito”. En 1949, al producirse nuevamente una preocupante entrada de divisas, se reformó la Ley Bancaria y se otorgó al Banco Central la facultad potestativa de elevar el encaje de la banca comercial hasta 100% sobre el crecimiento de sus pasivos. Esta obligación se graduó en función de la forma en que las instituciones integrasen sus carteras de crédito o, en otras palabras, según canalizaran su financiamiento a los distintos sectores de la economía.

En 1944, se suscribe el pacto de Bretton Woods, en donde se acordó un sistema de cambios fijos para las monedas del mundo. En 1948, México liberó la tasa de cambio del peso y en 1949 se resolvió ensayar la paridad al nivel 8.65, que prevaleció hasta 1954 cuando se tuvo que hacer un nuevo ajuste. Entre 1948 y 1949 se sufrió una crisis de balanza de pagos atribuibles a reacomodos y ajustes de la economía mundial.

El Banco de México durante el Desarrollo Estabilizador

“Si la disyuntiva fuera entre progresar velozmente o tener una moneda estable, no habría duda sobre la elección”

Rodrigo Gómez

En 1952, se nombra a Rodrigo Gómez a la cabeza del Banco de México, quien junto con Antonio Ortiz Mena (Secretario de Hacienda durante dos sexenios) fue uno de los artífices del llamado “desarrollo estabilizador” (1954 a 1970).

El PIB creció a un ritmo muy superior al de la población, por ello crecieron el ingreso per cápita y los salarios reales, igualmente la reserva monetaria fue creciente durante el periodo. El sector financiero experimentó un progreso relativo, resultado de la aplicación de una política monetaria prudente –precios semejantes a los de Estados Unidos. Se pudo conservar un tipo de cambio fijo (12.50) dentro de un régimen de libertad cambiaria. El encaje legal apoyó a proporcionar crédito no inflacionario a actividades prioritarias y, también, a compensar fluctuaciones de la economía. En 1958, se incorporó a las sociedades financieras al régimen del encaje legal.

Los años previos a la autonomía

Los años 70's se caracterizaron por ser una época de dificultades para el Banco de México. Hasta 1982, los problemas tuvieron su origen en la aplicación de políticas económicas excesivamente expansivas y en la obligación que se impuso al Banco Central de extender amplio crédito para financiar los déficits fiscales en que entonces se había incurrido. La estabilidad de los precios se deterioró, y se cayó en crisis de balanza de pagos de 1976 y 1982. A partir de 1983 los esfuerzos se dirigieron, fundamentalmente, a controlar la inflación, a corregir los desequilibrios de la economía y a procurar la recuperación de la confianza de los agentes económicos.

Una de las iniciativas más sobresalientes del Banco de México fue la creación en México de la llamada “banca múltiple” en 1976. Una vez consumada la conversión de la banca, de especializada a múltiple, se promovió un programa de fusión de instituciones pequeñas con la intención de fortalecer su solidez y procurar una mayor competitividad en el sistema financiero.

En 1974, se creó en el Banco de México (y se introdujo en la práctica) el concepto de Costo Porcentual Promedio de Captación para la banca múltiple (CPP). Esta tasa promedio, que era un tipo de referencia para los créditos bancarios, evitó muchos conflictos entre los bancos cuando, más avanzada esa década, las tasas de interés se elevaron debido a la inflación. Asimismo, en 1978, se crearon los Certificados de la Tesorería (Cetes). Estos títulos, previos a la promulgación en 1975 de una nueva Ley Reglamentaria del Mercado de Valores, fueron la base para el desarrollo en México de un mercado de bonos y valores de renta fija.

En 1982, se “nacionalizó” la banca a través de un decreto expropiatorio para la banca privada —el cual no afectó al Banco de México, en virtud de que ya era parte de la administración pública federal. Dentro de las medidas aplicadas a partir de esto fue la implantación de un control de cambios generalizado.⁹

1985: La Nueva Ley Orgánica del Banco de México, post-nacionalización y pre-autonomía constitucional

En 1985, se expide una nueva ley orgánica del Banco de México, misma que abroga la de 1941. Éste es el antecedente a la concesión de la autonomía constitucional en 1993, e así mismo, se establece la organización básica de esta institución financiera, que fue el fundamento de su transformación en la década posterior.

En ésta se constituye como organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios. Ello implica, que si bien contaba un grado de autonomía considerable, todavía era parte integrante de la administración pública paraestatal del Poder Ejecutivo.

Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular el organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México.

El organismo mencionado es el banco central de la nación y tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarías favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

⁹ Turrent, Eduardo. *Historia Sintética de la Banca en México*. Banco de México, pp. 17-18. En línea: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico/%7BFFF17467-8ED6-2AB2-1B3B-ACCE5C2AF0E6%7D.pdf> (consultado el 4 de febrero de 2016).

*El banco tendrá su domicilio en la ciudad de México y podrá establecer sucursales o agencias o nombrar corresponsales.*¹⁰

Las funciones que se le confirieron, de acuerdo al artículo segundo de la ley antes referida son:

- I. *Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios;*
- II. *Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación;*
- III. *Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo;*
- IV. *Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera, y*
- V. *Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.*¹¹

La administración del Banco de México se encomendó a tres entidades: Junta de Gobierno, Comisión de Crédito y Cambios, y un Director General. Cabe mencionar que la conformación de estos órganos gubernativos y directivos, en los que se otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público posiciones clave en la toma de decisiones, provocaba que esta dependencia ejerciera una injerencia amplia en la operación del Banco.

Junta de Gobierno

El órgano de gobierno se conformaba por once integrantes, incluyendo a los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial; un subsecretario de Hacienda y Crédito Público, que designaba el titular; los Presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores, así como de la Asociación Mexicana de Bancos y tres personas de reconocida competencia en materia financiera designadas a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹² La Junta de Gobierno estaba presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y tenía la obligación de sesionar por lo menos una vez cada dos meses y sus acuerdos se tomaban por mayoría de votos.¹³ Hay que señalar que la mayoría de sus integrantes eran miembros de la Administración Pública Federal removibles libremente por el titular del Ejecutivo.

¹⁰ Ley Orgánica del Banco de México, 1985, artículo 1. en línea: http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6297/1/DOCT2065336_ARTICULO_12.PDF (consultado el 19 de enero de 2016).

¹¹ *Ibid.*, Artículo 2.

¹² *Ibid.*, Artículo 23.

¹³ *Ibid.*, Artículo 24.

A la Junta se le otorgaron las atribuciones siguientes:

- I. *Determinar el monto máximo que pueda alcanzar el saldo del financiamiento interno del banco, de acuerdo con lo señalado en el artículo 7°;*
- II. *Conocer y considerar los informes que el Director General deberá presentarle sobre el saldo del financiamiento interno del banco;*
- III. *Conocer las proposiciones del Director General sobre los términos y condiciones del crédito que el banco otorgue al Gobierno Federal conforme a lo previsto en el artículo 9° y, en su caso, aprobarlas;*
- IV. *Conocer los informes que le presente el Director General sobre la situación económica y financiera, interna y externa, y formular recomendaciones respecto a las acciones a emprender por el banco;*
- V. *Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 4° y las composiciones metálicas de las monedas cuando deban someterse a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*
- VI. *Resolver sobre la desmonetización de billetes en los términos del artículo 22 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;*
- VII. *Resolver los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;*
- VIII. *Constituir, a propuesta del Director General, consejos regionales;*
- IX. *Acordar el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de sucursales y agencias;*
- X. *Resolver sobre la adquisición o enajenamiento de acciones o partes sociales por el banco de empresas que le presten servicios;*
- XI. *Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;*
- XII. *Conocer, antes de su publicación, el informe anual del Director General sobre la situación económica del país, y formular recomendaciones respecto al mismo;*
- XIII. *Examinar y, en su caso, aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio;*
- XIV. *Considerar y, en su caso, aprobar, a propuesta del Director General, el proyecto de presupuesto de gasto corriente e inversión física para el ejercicio siguiente, así como las modificaciones que corresponda hacer a dicho presupuesto;*
- XV. *Nombrar, a propuesta del Director General, a los directores generales adjuntos, concederles licencias y conocer de las renunciaciones que presenten. Estos nombramientos deberán recaer en personas que cuenten cuando menos con cinco años de servicios en puestos de alto nivel en el Banco de México, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en instituciones de crédito. Las designaciones de que se trata se harán dando preferencia al personal de la institución, a igualdad de méritos;*
- XVI. *Nombrar y remover al Secretario de la junta, así como a su suplente;*
- XVII. *Establecer criterios generales que deban observarse en las relaciones del banco con sus empleados, así como fijar el sueldo del Director General, y*

XVIII. *Considerar, a propuesta del Director General, el Reglamento Interior del Banco, así como sus reformas y, en su caso, aprobarlos.*¹⁴

Comisión de Crédito y Cambios

La Comisión de Crédito y Cambios era un órgano intermedio¹⁵ en el que participaban una dependencia y una entidad de la Administración Pública Federal, ésta se conformaba por cuatro integrantes, incluyendo al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Subsecretario que forma parte de la Junta de Gobierno; el Director General del Banco y un Director General Adjunto que designe el titular.¹⁶

La comisión estaba presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y podía reunirse en todo tiempo a solicitud de éste. Sus resoluciones se tomaban por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la SHCP.¹⁷ Se le otorgaron las siguientes facultades:

- I. *Determinar criterios de acuerdo con los cuales el banco deba llevar a cabo sus operaciones de mercado con fines de regulación crediticia y cambiaria;*
- II. *Determinar los montos, plazos, rendimientos, condiciones de colocación y demás características de los bonos de regulación monetaria;*
- III. *Establecer el régimen de inversión obligatoria para las instituciones de crédito a que se refiere el artículo 15, fracciones I y II;*
- IV. *Establecer los criterios de carácter general a los que deba sujetarse el banco en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 14;*
- V. *Fijar criterios a los que deba sujetarse el banco en el ejercicio de las facultades que las leyes le confieren para regular operaciones de terceros con divisas, oro y plata;*
- VI. *Establecer normas para la determinación del o de los tipos de cambio que de acuerdo con las disposiciones aplicables compete fijar al banco, y*
- VII. *Señalar directrices respecto al monto, composición y valuación de la reserva a que se refiere el artículo 11.*

¹⁴ *Ibíd.*, Artículo 25.

¹⁵ Los órganos intermedios son aquellos en los que participan entes públicos en ejercicio de sus competencias propias para coordinarse y atender un asunto particular en forma temporal o permanente. Estos órganos pueden ser intra-administrativos –pertenecientes a una organización como es la APF– o inter-administrativos que incluye entes de distintos poderes, órganos autónomos o niveles de gobierno.

¹⁶ *Ibíd.*, Artículo 26.

¹⁷ *Ibíd.*, Artículo 26

Director General

El titular del órgano ejecutivo del Banco de México lo nombraba el Presidente de la República, acreditando reconocida competencia en materia monetaria, crediticia y bancaria, además, haber ocupado, durante al menos cinco años cargos de alto nivel decisorio dentro de la SCHP o en instituciones de crédito. Sus atribuciones eran las siguientes:

- I. *Tener a su cargo el gobierno del banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que esta ley confiere a la Junta de Gobierno y a la Comisión de Crédito y Cambios;*
- II. *Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Crédito y Cambios;*
- III. *Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario en los términos del Reglamento Interior;*
- IV. *Informar a la Junta de Gobierno, con la periodicidad que ésta determine, sobre el saldo del financiamiento interno del banco;*
- V. *Presentar anualmente a la Junta de Gobierno los estados financieros;*
- VI. *Aprobar los estados de cuentas consolidados mensuales y proveer a su publicación;*
- VII. *Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;*
- VIII. *Nombrar y remover al personal del banco, así como fijar sus sueldos y demás prestaciones, conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por la Junta de Gobierno, y*
- IX. *Expedir las condiciones generales de trabajo que normen las relaciones laborales entre el banco y sus empleados.*¹⁸

La transformación en órgano constitucional autónomo: la configuración actual

La reforma constitucional del 20 de julio de 1993 otorgó la autonomía plena al Banco de México, en el párrafo sexto del artículo 28, en los términos siguientes:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las

¹⁸ *Ibíd.*, Artículo 29.

asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.¹⁹

Además, a la redacción de 1993, con la reforma energética de 2013²⁰, se le agregó una facultad adicional a las que venía ejerciendo desde su creación consistente en intervenir en la administración y determinación de la renta petrolera, con lo que es uno de los entes rectores del sector mediante su participación como fiduciaria del Fideicomiso público no entidad (no perteneciente al Ejecutivo Federal) denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización.

Las funciones del Banco Central, conforme a lo dispuesto en el séptimo del artículo 28 constitucional²¹, no constituyen monopolio y cuenta con garantías formales de independencia y objetividad como son: que el nombramiento de los miembros que integran el órgano de gobierno sea por periodo fijo, sin posibilidad de remoción salvo falta grave y que sea otorgado por el Ejecutivo con aprobación de la Cámara de Senadores.

En congruencia con lo anterior, el mismo año, se expidió una nueva ley para el Banco de México, en la que deja de formar parte del sector paraestatal al otorgársele autonomía, como se puede apreciar en el artículo primero de la ley:

*El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*²²

¹⁹ CPM consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php> el 28 de agosto de 2014.

²⁰ D.O.F. 20 de diciembre del 2013.

²¹ CPM consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php> el 28 de agosto de 2014. "Art. 28 No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (*sic.* DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución."

²² *Ley del Banco de México*, Artículo 1.

El Banco de México tiene las funciones, mismas que se mantienen semejantes a las conferidas en la ley de 1985:

- I. *Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;*
- II. *Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;*
- III. *Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;*
- IV. *Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;*
- V. *Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y*
- VI. *Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.*²³

Hay que señalar, que se le faculta en el texto constitucional para expedir normas generales dentro de los límites de la ley correspondiente, lo que significa que, por disposición constitucional, comparte con el Ejecutivo Federal la atribución de emitir reglamentos mediante los cuales regula los mercados financieros y la emisión y circulación de la moneda.

La naturaleza de órgano constitucional autónomo provocó que se excluyera a los miembros de la administración pública federal de sus órganos de gobierno y que los directivos sean electos con la participación del Poder Ejecutivo y el Senado de la República como garantía de independencia formal.

Por lo tanto, el ejercicio de las funciones y administración del Banco recaen únicamente en dos entidades: la Junta de Gobierno y un Gobernador. A partir de 1993, la Junta de Gobierno se integra por cinco miembros, incluyendo al Gobernador:

*La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.*²⁴

Con relación a la Ley de 1985, se pueden apreciar los cambios siguientes, en la configuración de la Junta de Gobierno:

²³ *Ibid.*, Artículo 3.

²⁴ *Ibid.*, Artículo 38, segundo párrafo.

LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO 1985	LEY DEL BANCO DE MÉXICO 1993
Secretario de Hacienda y Crédito Público.	N/A
Secretario de Programación y Presupuesto.	N/A
Secretario de Comercio y Fomento Industrial.	N/A
Un subsecretario de Hacienda y Crédito Público, que designe el titular.	N/A
Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.	N/A
Presidente de la Comisión Nacional de Valores.	N/A
Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos.	N/A
Tres personas de reconocida competencia en materia financiera.	Cinco personas de reconocida competencia en materia financiera.

Dicho órgano colegiado está conformado por un gobernador y cuatro subgobernadores; funcionarios que son designados por el Ejecutivo, pero que no pueden ser destituidos de su cargo discrecionalmente, sino sólo por faltas graves, consignadas expresamente en la Ley del Banco de México. La remuneración del gobernador y subgobernadores de esta institución financiera serán fijados por un comité externo integrado de la siguiente forma:

“La remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, las determinará un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

El comité sesionará por lo menos una vez al año, y tomará sus resoluciones por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, los cuales no tendrán suplentes. Para adoptar sus resoluciones, el comité deberá considerar las remuneraciones existentes en el Banco y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la Junta de Gobierno cuente con miembros idóneos y el Banco pueda contratar y conservar personal debidamente calificado.”²⁵

Lo anterior pretende mantener la competitividad de las remuneraciones con respecto al resto de las instituciones financieras del sistema y que las mismas se fijen con parámetros objetivos.

²⁵ *Ibid.*, Artículo 49.

Cabe remarcar que ser integrante de la Junta de Gobierno del Banco de México ya no es un cargo que se ejerza como atributo de un nombramiento previo (Secretario o subsecretario de SHCP, entre otros), sino es un encargo en sí.

Adicionalmente, se determinó que el gobernador fuera designado por un periodo fijo de seis años, empezando el primero de enero del cuarto año calendario correspondiente al periodo del Presidente de la República; mientras que el tiempo de servicio de los Subgobernadores fuera de ocho años en periodos escalonados, iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del titular del Ejecutivo.²⁶

En la Ley de 1985, se establecía como requisito que la persona propuesta para ocupar el cargo de director general acreditara reconocida competencia en materia monetaria, crediticia y bancaria, y además hubiera ejercido durante al menos cinco años cargos de alto nivel decisorio dentro de la SCHP o en instituciones de crédito. De forma similar, en la Ley de 1993, se requiere que los cinco integrantes de la Junta de Gobierno acrediten haber ejercido durante al menos cinco años, puestos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones en materia financiera.²⁷

Las facultades conferidas a la Junta de Gobierno son las siguientes:

- I. *Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo establecido en el artículo 5o., y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;*
- II. *Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes;*
- III. *Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;*
- IV. *Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal;*
- V. *Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación;*
- VI. *Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos;*
- VII. *Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita conforme al párrafo segundo, fracción IV, del artículo 12, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos y los demás valores señalados en dicho párrafo;*

²⁶ *Ibid.*, Artículo 40.

²⁷ *Ibid.*, Artículo 39, fracción II.

- VIII. *Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el capítulo V, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Comisión de Cambios conforme al artículo 22;*
- IX. *Aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél;*
- X. *Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales;*
- XI. *Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;*
- XII. *Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza;*
- XIII. *Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco, de empresas que le presten servicios;*
- XIV. *Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;*
- XV. *Resolver sobre la constitución de las reservas a que se refiere el artículo 53;*
- XVI. *Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;*
- XVII. *Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;*
- XVIII. *Nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco;*
- XIX. *Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución;*
- XX. *Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la Institución, y*
- XXI. *Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.*²⁸

²⁸ *Ibid.*, Artículo 46.

Hay que señalar que la Junta de Gobierno aprueba su propio presupuesto, situación que distingue al Banco de México del resto de los órganos constitucionales autónomos, y emite su normatividad en materia de obra y adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios relacionada con el artículo 134 constitucional.

Mientras que al Gobernador, adicionalmente se le confieren las siguientes facultades:

- I. *Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que esta Ley confiere a la Junta de Gobierno;*
- II. *Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios;*
- III. *Someter a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno las exposiciones e informes del Banco señalados en la fracción IX del artículo 46, así como los documentos a que se refieren las fracciones X, XI, XII, XVI y XVII del referido artículo 46;*
- IV. *Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;*
- V. *Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal;*
- VI. *Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores;*
- VII. *Constituir consejos regionales;*
- VIII. *Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales;*
- IX. *Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco;*
- X. *Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;*
- XI. *Nombrar y remover al personal del Banco, excepto el referido en la fracción XIX del artículo 46;*
- XII. *Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento, y*
- XIII. *Comparecer ante comisiones del Senado de la República cada año, durante el segundo periodo ordinario de sesiones, a rendir un informe del cumplimiento del mandato.²⁹*

La Ley de 1993 mantuvo la existencia de la Comisión de Cambios, que fija directrices en la materia que debe seguir el Banco de México, pero modificó su integración. Ahora se conforma por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha Dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador.³⁰

²⁹ *Ibid.*, Artículo 47.

³⁰ *Ibid.*, Artículo 21.

El Banco Central goza de autonomía presupuestal amplia, ya que es el único órgano del Estado cuyo gasto no se incluye en el presupuesto de egresos, en razón a que su naturaleza de institución financiera le permite allegarse recursos para la operación de los servicios que presta. No obstante, en términos de lo establecido en el artículo 55, el Banco de México es una institución sin fines de lucro y por lo tanto deberá entregar al Gobierno Federal su remanente de operación, una vez constituidas las reservas que marca la Ley.

Lo anterior, constituye una limitación a su autonomía. Adicionalmente, a pesar de la autonomía presupuestal, el Banco de México está obligado a la rendición de cuentas, como cualquier otro ente público, sus funcionarios sujetos a un régimen de responsabilidades, incluido el juicio político y a la regulación constitucional en materia presupuestal y contratación pública. Por su parte, su instancia de fiscalización interna no está sujeta a la ratificación por parte de dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

La autonomía del Banco de México deriva de la necesidad de crear una autoridad oponible a la hacienda que regulara la política monetaria y las operaciones del mercado de valores y evitar que las urgencias coyunturales desviaran las acciones de largo plazo en estas materias.

“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 sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la Administración Pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias”³¹.

Sin embargo, lo anterior no impide que esta institución, como parte integrante del sistema financiero mexicano y respecto a lo no relacionado exclusivamente con esta materia en la que la Constitución le atribuye autonomía, queda sujeta a la evaluación y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con lo que se plantea el dilema jurídico del cuál debe ser la extensión y consecuencias del ejercicio de esas facultades³².

Consideraciones finales

Si bien, desde sus orígenes la banca central se concibió como un control a la inflación a través de la emisión de moneda, en el caso mexicano se

³¹ 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.

³² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, “Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito...”.

agregó la necesidad de otorgar certeza a la población sobre el valor del dinero que usaban, ya que los múltiples bancos de emisión existentes antes de 1910 emitía cada uno su propia moneda. De tal forma, desde su origen el Banco de México tuvo conferida la facultad de emitir moneda, así como la regulación de las tasas de interés y el tipo de cambio.

No obstante, su relación y el grado de autonomía que tuvo con la población, la banca comercial y el gobierno, particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha transformado con el paso de los años. En sus inicios, además, de ser banco central, también fungió como banco comercial, aunque dichas funciones se le retiraron en las reformas normativas más tempranas. De forma contraria, la relación con la banca comercial fue inicialmente limitada, en virtud de que no existía la obligatoriedad de afiliarse al Banco de México. Actualmente, tiene un papel preponderante en el sistema bancario nacional, y junto con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ejerce fuertes controles a la operación tanto de la banca comercial como la banca de gobierno.

Finalmente, la relación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre ha sido muy estrecha. Se apreciaron momentos de amplia colaboración, como por ejemplo, durante el Desarrollo Estabilizador; aunque también otros en los que la acción del Banco se definió por las necesidades de la Secretaría, principalmente durante las décadas de 1970-1980. A partir de la reforma de 1993, en la que se le otorgó autonomía, la relación con la Secretaría de Hacienda ha sido una de pesos y contrapesos.

Referencias

- Acevedo Balcorta, Jaime Antonio. *El sistema bancario mexicano: sinopsis crítica*. Chihuahua, Ediciones del Azar, 2012.
- C. Meján, Luis Manuel. *Sistema Financiero Mexicano: instituciones jurídicas*. México, Porrúa, 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Texto conforme al Diario Oficial, Tomo V, 4ª Época, No. 30, Lunes 5 de febrero de 197, pp. 149-161. En línea: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> (consultado el 19 de enero del 2016). Texto vigente en 2014. En línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php> (consultado el 28 de agosto del 2014).
- Decreto que adiciona y modifica el artículo 28 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993.
- Lagunilla Iñárritu, Alfredo. *Historia de la Banca y Moneda en México*, Editorial JUS, 1981.
- Ley del Banco de México, 1993, última reforma 10 de enero de 2014. En línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf> (consultado el 19 de enero del 2016).

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, última reforma 11 de agosto del 2014. En línea: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3917_27-08-2014.pdf (consultado el 19 de enero del 2016). Ley Orgánica del Banco de México, 1985. En línea: http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6297/1/DOCT2065336_ARTICULO_12.PDF (consultado el 19 de enero de 2016).
- Nava Vázquez, César. *La División de Poderes y de Funciones en el Derecho Mexicano*. México, Porrúa, 2008.
- Turrent, Eduardo. *Autonomía de la Banca Central en México*, Banco de México, México, 2012.
- Historia Sintética de la Banca en México. Banco de México. En línea: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico/%7BFFF17467-8ED6-2AB2-1B3B-ACCE5C2AF0E6%7D.pdf> (consultado el 4 de febrero del 2016). Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. Cuarta edición, México, Porrúa, 2014.

Revista de Administración Pública



**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Organismo Constitucional Autónomo.
Aspectos administrativos.**

Gerardo Gil Valdivia*

Presentación

El objeto de este trabajo es analizar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), organismo constitucional autónomo, desde la perspectiva de su estructura administrativa actual para lograr que actúe con mayor eficacia y eficiencia.

La CNDH se constituyó hace 25 años, como parte del esfuerzo del Estado mexicano por construir un Estado democrático de Derecho. Esta institución ha evolucionado desde su creación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para convertirse más tarde en organismo descentralizado. Posteriormente, en virtud de la reforma constitucional de 1999 pasó a ser un organismo autónomo previsto en la Carta Magna y se ha visto paulatinamente fortalecido por reformas a la norma suprema en 2006 y en 2011.

Asimismo, en paralelo a la creación de la CNDH, se fueron estableciendo organismos públicos de protección a los Derechos Humanos en las entidades federativas. Así, en tanto la CNDH tiene en principio

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó estudios de posgrado en materia de Derecho y Política Fiscal (*International Tax Program*) en la Universidad de Harvard.

Ha sido Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, profesor y conferencista en universidades en México y en el extranjero; funcionario de Nacional Financiera, Director-Presidente de Latinequip, S.A., y Director General de Mexpetrol, S.A. de C.V. (consorcio petrolero internacional). También colaboró en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), institución en la que ocupó varios cargos, incluido el de Secretario Ejecutivo. Es autor de varios libros y artículos académicos sobre temas de Derecho, energía, desarrollo sustentable y derechos humanos. Ha sido Director Ejecutivo del Centro Tepoztlán. Es miembro del Club de Roma y Presidente de la Sección Mexicana del Club de Roma, así como Vicepresidente de la Fundación *Javier Barros Sierra*.

competencia para conocer de las acciones u omisiones de las autoridades administrativas de carácter federal, los organismos estatales cumplen una función similar en sus esferas de trabajo, esto es en relación con las autoridades estatales y municipales. De esta forma México ha articulado el sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos más grande del mundo.

En este trabajo se presenta un panorama general de la evolución de los aspectos administrativos de la CNDH. Para mayor claridad se presentan los orígenes de la figura del Ombudsman y el posterior surgimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. De igual forma, se destaca la importancia que el tema de la defensa y promoción de los derechos y las libertades fundamentales ha tenido en México; se refiere la evolución administrativa que ha tenido la CNDH y posteriormente se efectúan algunas propuestas para lograr una mayor eficacia y eficiencia de esta institución en la promoción, defensa y protección de los derechos humanos en México.

1) El origen

Los órganos de defensa de los derechos humanos se identifican en su origen con la figura del Ombudsman. Desde un punto de vista genérico, de acuerdo con el Profesor Donald C. Rowat¹, la figura del Ombudsman tiene tres características:

- a) Es un funcionario autónomo sin vinculación con los partidos, pero que depende de una manera flexible en la mayor parte de los casos del órgano legislativo, aunque también se le puede ubicar en la esfera del Ejecutivo; que normalmente está regulada por los textos constitucionales y que tiene como función la fiscalización de la administración;
- b) Conoce de quejas específicas del público, planteadas directa o indirectamente contra la injusticia y la defectuosa actividad de las autoridades administrativas, y
- c) Posee la facultad de investigar, criticar y publicar, pero no la de revocar o anular, los actos de las propias autoridades administrativas.

La institución del Ombudsman nació en Suecia. Los orígenes provienen del Derecho constitucional sueco, ya que se considera que surgió en la Ley constitucional del 6 de junio de 1809 sobre la forma de gobierno. Sin embargo, se señalan antecedentes que se remontan al Canciller de Justicia establecido por la Corona en el siglo XVIII como representante del rey para vigilar a los funcionarios administrativos.

¹ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Editorial Porrúa. 2010.

Esta institución se extendió a otros países escandinavos, si bien, asumiendo distintas modalidades. En Finlandia, al obtener su independencia de Rusia en 1919, la Constitución del 17 de julio estableció un Ombudsman. En Dinamarca se constituyó en 1953 con sus propias características, aunque siguió en diversos aspectos al modelo sueco y el esquema finlandés. Lo mismo sucedió en Noruega, pero es importante resaltar que en cada país, si bien se siguió el modelo sueco, se implementó y evolucionó según sus propias características y tradiciones jurídicas e institucionales.

Los países de la Commonwealth también establecieron la institución del Ombudsman. El primero fue Nueva Zelanda que aprobó *The Parliamentary Commissions Act* en 1962, que fue posteriormente modificado y más tarde sustituido por el *Ombudsman Act* de 1975. En Gran Bretaña el Ombudsman se estableció en 1967; en Australia, país con estructura territorial federal, se introdujo a nivel estatal en 1972. Instituciones semejantes existen en Canadá e Israel.

En cuanto a Europa continental, el Ombudsman escandinavo ha influido para la creación de instituciones similares si bien con aspectos peculiares en el derecho europeo continental. Entre ellos está el comisionado parlamentario para las fuerzas armadas en la entonces República Federal Alemana. También se estableció un comisionado para la protección de los derechos de los ciudadanos en el Estado de Renania Palatinado; el médiateur de Francia; los defensores cívicos en las regiones italianas de Toscana y Liguria, y el comisionado de Zúrich².

En el transcurso de las últimas décadas como consecuencia del fortalecimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del desarrollo del tema en el marco de las Naciones Unidas, se han creado en numerosos países instituciones nacionales de derechos humanos (INDH). De esta forma, por una parte existe la figura del Ombudsman derivada de la tradición escandinava y que se ha desarrollado principalmente en varios países de la Commonwealth; y por la otra, Estados nacionales en los que se han establecido instituciones con funciones similares a las del Ombudsman pero con atribuciones más amplias que son precisamente las INDH.

Es el caso de las INDH de México, España, la mayor parte de los países iberoamericanos, así como en numerosos países en África, Asia, en algunos Estados europeos y en Australia. Es más, hay países en los que coexiste la figura del Ombudsman, generalmente para la supervisión de determinadas autoridades administrativas con la Institución Nacional de los Derechos Humanos, la cual tiene funciones más generales. Es el caso de la República de Irlanda, Dinamarca y Australia, entre otros. Sin embargo, en la literatura política se siguen empleando los nombres

² *Op cit.* Héctor Fix-Zamudio.

de estas instituciones en forma indistinta. En la práctica, existe una organización mundial que agrupa al Ombudsman de origen escandinavo y de la tradición jurídica británica y otra, que es el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que es una Asociación Civil constituida bajo la legislación suiza, con sede en Ginebra y auspiciada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Esta última, como su nombre lo indica agrupa a todas las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

De igual forma, existe una organización regional denominada la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) que agrupa a las INDH de España, Portugal y Andorra, así como a las instituciones de casi todos los países iberoamericanos. Ninguna de las instituciones que forman parte de la FIO se denomina Ombudsman, pero si la Federación que las agrupa.

Además, a la FIO no pertenece ninguna institución denominada Ombudsman de las que existen en el Caribe de origen británico u holandés. En suma, en la realidad contemporánea existen instituciones denominadas Ombudsman en los países escandinavos, así como en varios países de tradición jurídica británica. Son instituciones que vigilan el desempeño, apegado a la legalidad, de la administración pública en general o en aspectos específicos de ésta. Por otra parte, existen instituciones nacionales y estatales o provinciales de derechos humanos. Estas instituciones se han establecido en las últimas décadas y tienen la influencia del movimiento surgido a raíz de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y del moderno Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En esta corriente se ubica la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Nuestra CNDH, así como otras instituciones similares, desarrolla todas las funciones que tienen las oficinas del Ombudsman, pero cuenta con otras más.

2) La protección de los derechos y las libertades fundamentales en México

En México ha existido una preocupación política fundamental por la protección y defensa de los derechos y de las libertades de las personas que se ha expresado desde el inicio del movimiento de independencia a través de múltiples expresiones³. Un ejemplo en este sentido fue el *Decreto de Abolición de la Esclavitud* emitido por Miguel Hidalgo en 1811. En este mismo sentido, están también, los *Sentimientos de la Nación* y la *Constitución de Apatzingán* inspirados por el pensamiento de José María Morelos y Pavón. Pero más allá de estos ejemplos, está el propio movimiento independentista en sí mismo, que buscó desde su inicio la recuperación de la dignidad y de las libertades políticas fundamentales para

³ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Editorial Porrúa. 2004. Trigésima Sexta Edición.

los habitantes de la naciente nación mexicana. En esta tradición libertaria se inscribe también la *Constitución de 1824* de carácter federalista, expresión del liberalismo político decimonónico. También, en este sentido se debe ubicar la creación del *Juicio de Amparo*, el instrumento procesal creado por los juristas mexicanos Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón para proteger los derechos de las personas.

Otro ejemplo de la preocupación histórica que ha existido en México por la protección de la dignidad de las personas se expresa en la *Constitución de 1857*, la cual establecía en su Artículo Primero que los “Derechos del Hombre” eran la base de las instituciones sociales. Asimismo, en esta evolución es necesario referir la *Constitución de 1917*, la cual es precursora del pensamiento político del siglo xx, ya que establece, por una parte, el respeto a los derechos y libertades individuales que ya consignaba la *Constitución de 1857*, y por la otra introduce por primera vez en la esfera constitucional en el mundo los derechos sociales, por mencionar sólo algunos de los grandes rasgos de la evolución del Derecho mexicano en torno a los derechos y libertades fundamentales de las personas tanto en su esfera individual, como social.

3) El ámbito internacional

En cuanto al ámbito internacional, una de las influencias globales más importantes ha sido la del Derecho Internacional de los Derechos Humanos contemporáneo. Este movimiento jurídico-político surge en su versión contemporánea a raíz del término de la Segunda Guerra Mundial y más específicamente como consecuencia de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945. Esto es, este movimiento jurídico-político emerge como consecuencia de los violentos excesos cometidos durante esa guerra que privó de la vida a decenas de millones de personas, la mayoría de ellas de la población civil, en la que sucedieron genocidios como el *Holocausto*. Así, en ese contexto se emitió la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948. A partir de esta declaración surgieron una serie de Pactos, Tratados e instrumentos internacionales que conformaron un nuevo marco normativo global como el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, a los cuales les han seguido numerosos instrumentos jurídicos en la materia, que al ser suscritos por los Estados nacionales, han permitido la creación de toda una estructura normativa internacional en materia de Derechos Humanos.

Actualmente, el tema de los Derechos Humanos forma parte de la agenda política e institucional internacional. En el esquema de las Naciones Unidas existe el Consejo de Derechos Humanos, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

que cuenta con una representación en México. Asimismo, nuestro país aceptó voluntariamente ser objeto del Examen Periódico Universal el cual se efectúa cada cuatro años. De esta forma, México envió un claro mensaje a la comunidad internacional representada en la ONU de su compromiso por la vigencia y promoción de los Derechos Humanos.

Además, México como miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconoce la competencia, tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En suma, México se ha incorporado plenamente en el marco normativo internacional de promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos⁴.

4) Constitución y evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El tema de los Derechos Humanos se estudiaba en México a nivel académico, fue tratado tanto por distinguidos constitucionalistas como internacionalistas, pero también, específicamente varios juristas quienes habían elaborado diversos estudios sobre la materia o analizado el tema en obras relacionadas. Uno de ellos fue Luis Recasens Siches, Filósofo del Derecho y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

También, escribió sobre el tema Antonio Carrillo Flores, distinguido jurista especializado en Derecho Administrativo. Carrillo Flores, además de haber sido un destacado servidor público, fue fundador del INAP. En su vasta trayectoria profesional entre muchos otros cargos, fue Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, fue Embajador de México en los Estados Unidos de América y años más tarde ante la Unión Soviética. Derivado de su amplia trayectoria internacional, tuvo un vasto contacto con el tema de los Derechos Humanos lo cual le permitió escribir sobre la materia⁵.

Pero fue sin duda Héctor Fix Zamudio quien estudió sistemáticamente el tema de los Derechos Humanos, desde el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Este estudio lo efectuó desde la perspectiva del Derecho comparado y tanto en el ámbito procesal como en el constitucional. Como Director del Instituto impulsó el tema y formó a varios investigadores en la materia.

⁴ Naciones Unidas. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

⁵ Antonio Carrillo Flores. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. México. Editorial Porrúa. 1981.

En cuanto a la evolución administrativa, en 1988 se creó la Dirección de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación a cargo del Embajador Luis Ortiz Monasterio, la cual más tarde pasó a ser Dirección General. En 1990 se constituyó la Comisión Nacional de (los) Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y más tarde, se transformó su estructura para ser un organismo descentralizado. A raíz de su creación, el grupo directivo estuvo integrado por Jorge Carpizo, Luis Ortiz Monasterio y Rosario Green. Más tarde presidieron la CNDH Jorge Madrazo, Mireille Rocatti, José Luis Soberanes, Raúl Plascencia y Luis Raúl González Pérez. Desde su constitución, la competencia de la CNDH fue para conocer de actos u omisiones de autoridades administrativas federales. En un primer momento las excepciones a su ámbito de acción fueron las cuestiones laborales, electorales y del Poder Judicial de la Federación. Como se describe posteriormente, esta competencia se ha ampliado.

En 1999 se efectuó una reforma constitucional que fortaleció a la CNDH confiriéndole el carácter de organismo constitucional autónomo. En virtud de esta reforma se estableció como facultad del Senado la elección del Presidente de la Comisión y de los miembros del Consejo Consultivo.

Se determinó que ambas elecciones deben realizarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara Alta, o en sus recesos, por los legisladores presentes de la Comisión Permanente con una votación similar.

Asimismo, se determinó que el Presidente de la Comisión deberá durar en su encargo cinco años pudiendo ser reelecto una sola vez y que sólo puede ser removido mediante juicio político, conforme lo establece el Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El Presidente de la Comisión debe rendir un Informe Anual a los Poderes de la Unión y comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos de la Ley. Este cambio constitucional fue muy significativo, ya que al otorgarle a la CNDH el carácter de un órgano constitucional autónomo se asegura la independencia política de la Comisión al no depender de ninguno de los Poderes de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, 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 de todos los habitantes de México.

Más tarde, por reforma constitucional del 14 de septiembre del 2006 se amplió el conjunto de funciones de la CNDH para que pueda interponer la acción de inconstitucionalidad, la cual es un instrumento procesal para anular leyes o normas que atenten contra la norma constitucional, por

la que resulta coherente que se conceda tal facultad a la Comisión en materia de Derechos Humanos.

Desde el punto de vista del Derecho comparado esta facultad se ha concedido también a organismos equivalentes. Esta facultad está contenida en el inciso g), de la fracción II del Artículo 105 constitucional.

Así, el Artículo 105 de la norma suprema determina que: *“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:*

- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto planear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes de los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.*

5) La Reforma Constitucional en Derechos Humanos de 2011

La reforma constitucional en Derechos Humanos del 10 de junio del 2011 es la más trascendente de las modificaciones que se han efectuado a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* desde su promulgación el 5 de febrero de 1917. Lo es porque cambia el paradigma del Estado mexicano, lo que equivale a decir que modifica el sistema jurídico del país al poner a la promoción y respecto a la dignidad de las personas como el objeto final del mismo. Este propósito se expresa a través del objetivo de lograr la plena vigencia de los Derechos Humanos en México. Esta reforma constitucional, es el resultado de los esfuerzos del Estado mexicano en la materia y resume tanto la tradición jurídica del país, como la influencia y recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Esta reforma constitucional tiene como eje fundamental el Artículo Primero de la norma suprema, el cual establece que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte”*. De esta forma se incorpora en beneficio de todas las personas que se encuentren en el territorio nacional la protección que establece nuestra legislación, así como la que está contenida en los Tratados Internacionales en los que México sea parte. Así, se establece el llamado principio *“Pro Personae”*, al determinar el propio Artículo Primero que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas *“la protección más amplia”*.

También señala el Artículo Primero Constitucional que: *“Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de: promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos. Además, se señala que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o racial, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. En suma, este artículo marca un cambio de paradigma en el sistema jurídico mexicano, como se refirió al establecer a la persona humana como centro y objeto final de dicho sistema. Así, es el individuo y su dignidad el valor fundamental del Estado mexicano.

6) Las características básicas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Es conveniente examinar las características básicas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo.

a) Fundamento constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo al Apartado B del Artículo 102 constitucional, precepto incorporado el 13 de septiembre de 1999 a la norma suprema, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, las 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.

El párrafo cuarto señala que: *“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”*.

Como se señaló, esta disposición es del 13 de septiembre de 1999 cuando se le dio a la CNDH el rango de órgano constitucional y da las bases tanto para la CNDH como para los organismos de protección de los derechos humanos de los estados. Con base en este fundamento constitucional y con el transcurso de los años, se ha articulado el sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos más grande del mundo. Sin embargo, de la misma manera ha crecido la complejidad de esta materia en México. Ahora, el reto político y administrativo es cómo convertir a este sistema en uno altamente eficaz y eficiente para lograr que éste contribuya a la creación de un auténtico y eficaz Estado democrático de Derecho.

Asimismo, esta disposición vista a la luz de la reforma constitucional del 2011 queda claro que la protección que en materia de derechos humanos ampara el orden jurídico mexicano comprende el contenido de los Tratados e instrumentos internacionales de los que México es parte.

En cuanto a la competencia, también de acuerdo a la reforma del 2011, ésta es para conocer 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.

b) La eficacia de las recomendaciones.

Estos organismos, determina el párrafo segundo del Apartado B: *“formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”*. Añade que: *“todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que presenten estos organismos”*. Asimismo, en esta reforma (2011) se le da mayor eficacia a las recomendaciones de la CNDH y de los organismos públicos estatales de protección y defensa de los derechos humanos, ya que determina que: *“Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para*

que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

Añade el tercer párrafo que: *“estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales o jurisdiccionales.* Esto es, se suprimió la materia laboral de las limitaciones que tenía la CNDH en su ámbito de competencia.

En cuanto a la autonomía de los organismos estatales, se establece que: *“las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos”.*

c) El Consejo Consultivo.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. Además, se establece que anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

d) El Presidente de la CNDH.

El Presidente de la CNDH lo es también del Consejo Consultivo y debe ser elegido en los mismos términos. La misma disposición establece, como se señaló, que durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución, referente a las responsabilidades de los servidores públicos.

La elección del Presidente de la CNDH, así como de los integrantes del Consejo Consultivo y de titulares de los órganos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente en los términos y condiciones que determine la ley.

e) La responsabilidad de la CNDH.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una institución de relativa reciente creación. En 2015 cumplió 25 años de existencia. Se trata de un tiempo relativamente corto desde la perspectiva de la vida de una institución. Sin embargo, es un tiempo suficiente desde el punto de vista administrativo para corregir fallas internas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene una responsabilidad fundamental en el proceso de construcción y consolidación de un esquema de Estado democrático de Derecho. Por eso es necesario optimizar su eficacia y su eficiencia. Para lograrlo, debe promover, además de su trabajo cotidiano de defensa y protección de los derechos humanos, una profunda transformación de la cultura jurídica y política en el país, tanto a nivel de las autoridades y los servidores públicos en todos los órdenes de gobierno y en todos los ámbitos de competencia del Estado, como entre los gobernados. La percepción que se ha tenido para lograr la mayor eficacia y eficiencia de la CNDH ha sido que se consolide un órgano constitucional autónomo de carácter personal, con amplias facultades para el manejo interno de la institución. Ésta es una posición correcta, pero se corre el riesgo de que una institución tan importante en el presente y el futuro del país funcione al ritmo y en el sentido que le establezca un presidente adecuado o no. En el caso de que el presidente en turno de la CNDH tenga algún tipo de falla no hay forma efectiva de corregir sus errores, ya que la única forma de removerlo es a través del juicio político, por causas graves.

Es claro también que otros organismos autónomos cuando han tenido una conducción colegiada han sido verdaderos desastres. Sin embargo, hay fórmulas para que la CNDH, si bien se mantenga bajo un mando unipersonal, se establezcan los necesarios contrapesos internos que garanticen optimizar su operación.

f) Fortalecimiento de la institución.

Una reforma administrativa para mejorar los mecanismos de control *ex ante* es que la designación del titular del Órgano Interno de Control de la CNDH sea realizada por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Es claro que una institución con las importantes responsabilidades de la Comisión Nacional debe ser ejemplar en la transparencia y la rendición de cuentas.

Otra de las medidas más importantes es fortalecer las funciones del Consejo Consultivo. Sus integrantes son elegidos con los mismos requisitos que el Presidente del organismo, esto es, por los votos de las dos terceras partes de los senadores presentes o en su caso de la Comisión Permanente. En consecuencia, sin intervenir en la conducción operativa del Instituto, además de opinar sobre los asuntos más relevantes, como sucede ahora, deberían aprobar, a propuesta del Presidente de la CNDH a todo el primer nivel de funcionarios de la institución. Asimismo, otra de las facultades que se le debe asignar a este órgano colegiado es la designación del Secretario Técnico del Consejo, el cual además de desempeñar sus obligaciones frente a ese órgano colegiado, deberá conducir la relación, como sucede actualmente, con los organismos públicos de defensa y protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La CNDH tiene la función de conocer de las inconformidades que se presenten en relación a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas. Esta facultad, hace del organismo nacional la cabeza del sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos más grande del mundo. Esta situación también exige una profunda revisión de la eficacia y eficiencia del sistema en la efectiva protección y defensa de los derechos humanos en México.

Un aspecto de la reforma constitucional del 2011 fue el otorgamiento a la CNDH de la facultad para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Consideraciones finales

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos a pesar de ser una institución relativamente joven, ya que apenas ha cumplido 25 años de su fundación, ha tenido una rápida evolución para consolidarse como un órgano de creciente importancia. Su papel de promoción, defensa y protección de los derechos humanos es fundamental en el proceso de difusión de la cultura de la legalidad y en la construcción y consolidación de un eficaz Estado de Derecho en México.
2. En tal virtud, es fundamental revisar todos los aspectos administrativos de la CNDH con el objeto de optimizar su eficacia y su eficiencia. De igual forma, es determinante evaluar el funcionamiento de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos de las entidades federativas. La CNDH junto con dichos organismos integran el sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos más grande del mundo. Sin embargo, no es claro que en este proceso de evaluación dicho sistema sea bien calificado desde la perspectiva de todo lo que falta por hacer en la materia en México.
3. La evolución de la CNDH ha transcurrido desde su creación como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para transformarse más tarde en un organismo descentralizado

y posteriormente, en un órgano constitucional autónomo desde 1999. Desde su regulación en la propia norma constitucional se han efectuado diversas modificaciones a la Constitución relacionadas con los derechos humanos, siendo la más trascendente la del 10 de junio del 2011.

4. La creación de la CNDH se inscribe en el esfuerzo de modernización política que vivió el país desde la última década del siglo XX, con el propósito de construir y consolidar un eficaz Estado democrático de Derecho.
5. En el transcurso de su evolución al quedar la CNDH como organismo constitucional autónomo, a partir de 1999, la institución queda incorporada a este tipo de figuras jurídicas como el Banco de México; el Instituto Nacional Electoral; el Instituto Nacional de Geografía y Estadística; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, así como más adelante la Fiscalía General de la República cuando se instrumente su creación. Esta figura jurídica se creó con el objeto de garantizar el desempeño de funciones técnicas de trascendencia para el país, sin estar sujetas a las presiones características de la política partidaria.
6. En el proceso de consolidación de la CNDH como órgano constitucional autónomo, la reforma constitucional en derechos humanos del 2011 ocupa un lugar determinante. Esta reforma es la más importante de todas las que se han efectuado a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* desde su promulgación en 1917, ya que cambia el paradigma del Estado y el Derecho en México. En virtud de esta reforma, el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales y a la dignidad de las personas se convierte en el centro y objetivo final del sistema jurídico mexicano.
7. La CNDH como órgano constitucional autónomo cuenta, entre otras atribuciones con plena autonomía de gestión. El modelo de administración se basa en el esquema unipersonal. Esto es, el Senado de la República o en sus recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión designan al Presidente de la Comisión Nacional con las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente. De esta forma, el Presidente de la CNDH, además de contar con un Consejo Consultivo también designado por el Senado en los mismos términos, tiene la más amplia libertad de administrar el organismo de acuerdo a su criterio. Es cierto que el Presidente debe rendir un Informe Anual y que su

gestión es evaluada por la Auditoría Superior de la Federación. Además, cuenta con un Órgano Interno de Control y sobre todo tiene una constante atención de los medios de comunicación. Es también cierto, que la experiencia de algunos organismos autónomos que tienen una titularidad colegiada, ha sido desastrosa y que la defensa y protección de los derechos humanos exige de reacciones prontas y expeditas. En consecuencia, desde esta perspectiva la titularidad de la CNDH debe continuar siendo unipersonal, pero también es necesario en el actual proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho, en el cual la transparencia y la rendición de cuentas es indispensable, efectuar algunas modificaciones administrativas internas.

8. Una de las reformas administrativas que se proponen es la designación del titular del Órgano Interno de Control de la CNDH, la cual debe recaer en un funcionario designado por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Esto permitiría fortalecer la función de control *ex ante* y abonaría en el sentido de la transparencia y la rendición de cuentas en el organismo, que por su naturaleza debe ser ejemplar en el país.
9. Otra de las reformas a la administración interna más importante es el fortalecimiento del papel del Consejo Consultivo. El proceso de designación de sus integrantes, como ya se comentó exige la misma mayoría calificada, esto es, de dos terceras partes de los Senadores o en los casos de receso del Congreso, de la Comisión Permanente.

La modificación que se propone es sin dejar de ser un órgano de carácter consultivo es que pueda designar al Secretario Técnico del mismo. Además, como sucede actualmente, se debe conservar dentro de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo áreas clave para el buen desempeño de la Comisión Nacional. Una de ellas es la relación con los organismos públicos de defensa y protección de los derechos humanos de las entidades federativas. Como se ha señalado, es el sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos más grande del mundo. Como se refirió es fundamental evaluar la eficacia de dicho sistema. Recordemos que la CNDH tiene la función de conocer los recursos de inconformidad que se presentan ante este tipo de organismos. De igual forma, depende de la Secretaría Técnica el área de promoción que resulta fundamental para la construcción del Estado de Derecho.

10. En la actividad de protección y defensa de los derechos humanos resulta fundamental la labor de promoción para la construcción de una auténtica cultura de la legalidad en México. Una verdadera

cultura de los derechos humanos requiere de un profundo proceso educativo formal e informal. Este esfuerzo es la única solución a largo plazo para que un país como México que se ha caracterizado por la ineficiencia de su sistema jurídico pueda lograr un crecimiento económico sostenido, con equidad social y pleno respeto por la naturaleza y el ambiente. Sin embargo, este proceso de promoción de una verdadera cultura de los derechos humanos en México ha estado incompleta desde su inicio institucional en el país. La cultura de los derechos humanos debe partir de dos principios. El primero, es que todos tenemos todos los derechos, y el segundo, que es complementario al anterior, es que también todos tenemos deberes, obligaciones y responsabilidades. En suma, la importante labor de promoción de la CNDH debe ser reorientada hacia la consolidación de la dualidad derechos-deberes.

Bibliografía

- Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. UNAM. México, 2004.
- Carrillo Flores, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- Fix-Fierro, Héctor y otros. *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 139. UNAM. México, 2003.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2010.
- Hamdan Amad, Fauzi. *Derecho Administrativo*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Escuela Libre de Derecho. México, 2015.
- Margadant, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2005.
- Naciones Unidas. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. Trigésima Sexta Edición. México, 2004.

Revista de Administración Pública



La autonomía del INEGI en perspectiva

Eduardo Sojo Garza Aldape*

Los esfuerzos legislativos por dar autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) iniciaron en 1994. Los debates, reflexiones y propuestas de los partidos políticos a lo largo de poco más de dos décadas, dieron como resultado que en abril de 2006 el Congreso de la Unión reformara los artículos 26 y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* otorgando autonomía al INEGI.

El acuerdo resultó en la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (Sistema), integrado por el Consejo Consultivo Nacional, los Subsistemas Nacionales de Información y el propio INEGI, quien tiene la responsabilidad de coordinarlo por medio de una Junta de Gobierno que además de tener el mandato de desarrollar y consolidar el Sistema debe velar por elevar al INEGI a niveles de excelencia en la generación, integración, resguardo y difusión de la información a su cargo.

La ley reglamentaria denominada Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) fue publicada el 15 de julio del 2008. A partir de ese momento el INEGI pasó a ser un organismo constitucional autónomo del Estado mexicano, lo que ha convertido al Instituto en una mejor práctica de arreglo institucional en la generación y difusión de información estadística y geográfica a nivel mundial.

De esta manera, en los últimos siete años el INEGI se ha transformado de una organización vinculada a la Secretaría de Hacienda a una institución constitucionalmente autónoma. En este artículo se analizan las bondades de la reforma constitucional y la ley reglamentaria, desde el punto de vista de la autonomía, la coordinación del Sistema y el funcionamiento del INEGI. Se establecerá que el nuevo arreglo institucional es un

* Ha sido profesor, conferencista y autor de libros. Sirvió como Coordinador del Gabinete Económico y Secretario de Economía en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. De agosto del 2008 a diciembre del 2015 fue Presidente del INEGI. Actualmente es Director del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas en el CIDE.

gran activo para nuestro país, al otorgar mayor credibilidad, capacidad de coordinación y flexibilidad al organismo responsable de regular la captación, procesamiento y publicación de la Información de Interés Nacional.

La autonomía del INEGI no es ajena al cambio democrático que ha vivido nuestro país en las últimas décadas y que se ha manifestado, entre otros cambios, en la creación de instituciones constitucionalmente autónomas. Con la autonomía del INEGI se buscaba fortalecer el sistema nacional de información siguiendo el patrón, que de forma exitosa se había iniciado por otras instituciones nacionales clave como el Banco de México, el IFE (hoy INE) y la CNDH.

La autonomía, en el caso del Instituto, se traduce en generar y difundir información estadística y geográfica sin otra racionalidad que la de carácter técnico, es decir, libre de presiones de grupos de interés. Esta característica del INEGI es consistente con las recomendaciones internacionales que señalan que las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y que, en este contexto la independencia profesional en su proceso de producción y difusión es crucial para mantener la confianza del público en la integridad de los sistemas estadísticos oficiales.

De hecho, durante las largas deliberaciones que se llevaron a cabo en el seno de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas para actualizar los "Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales", varios países, basados en la experiencia mexicana, promovieron de manera insistente que en el "Preámbulo" se incluyera el principio de autonomía de los organismos estadísticos. Finalmente, sólo se logró incluir en el "Preámbulo" el término de "independencia profesional" de las oficinas de estadística como condición "crucial", dado que las estructuras legales e institucionales en los diferentes países hacen difícil incorporar el concepto de autonomía en las mismas.

Los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales representan el consenso internacional sobre el conjunto mínimo de preceptos que deben regir la actuación de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE). En estos principios se señala que las oficinas deben "...compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados...". Es claro que el aseguramiento de esta imparcialidad será más fácil si la Oficina Nacional de Estadística (ONE) no forma parte de la estructura gubernamental, pues así, se da una señal muy clara de que se toma la máxima distancia de cualquier posible conflicto de interés y de que no se es juez y parte en especial, cuando se trata de que la información estadística y geográfica coadyuve a que los ciudadanos se mantengan al tanto de lo que hace el gobierno, como parte de un ejercicio democrático de rendición de cuentas.

Lo anterior, cobra mayor relevancia dado que la comunidad internacional ha visto en los últimos años, algunos casos que nos recuerdan la importancia que tiene para los países contar con oficinas de estadística independientes. Ryten (2012)¹ hace una revisión de los riesgos de interferencia de las autoridades políticas en el quehacer de las oficinas nacionales de estadística.

La autonomía ha fortalecido uno de los activos más valiosos del INEGI, su credibilidad, otorgándole una clara e inequívoca señal a la población en términos de su independencia real del gobierno. Este hecho es importante porque genera un círculo virtuoso en el que una mayor confianza permite que los informantes entreguen más y mejor información, al tiempo que estén más dispuestos a usarla en su toma de decisiones, lo cual enriquece el valor de la misma, incrementa el número de personas que la consideran y que al utilizarla la auditen y ello haga mucho más costosa cualquier desviación de las buenas prácticas que dan sustento objetivo a la percepción de credibilidad.

Adicionalmente, el que el INEGI sea un organismo independiente del gobierno contribuye a fortalecer la percepción respecto a su capacidad de cumplir con la promesa de confidencialidad, haciéndola más creíble, lo que a su vez otorga más confianza a los informantes para entregar la información.

De acuerdo con un estudio del *Pew Research Center for the People and the Press* de Estados Unidos de América (EE.UU.) (Pew Research Center, 2012) “el descenso general de las tasas de respuesta es evidente en casi todos los tipos de encuestas, en los Estados Unidos y el extranjero”². La autonomía da una señal de mayor credibilidad y confianza, lo que abona a mantener las tasas de no respuesta a niveles razonables en nuestro país.

Encuestas en Hogares / Tasa de no respuesta y sus componentes Promedio ene 2014 - jul 2015

NR Total	Tipo A	Tipo B	Tipo C
10.4	3.7	6.2	0.6
Tipo A: No respuesta en viviendas habitadas (asociado al informante)			
Tipo B: No respuesta en viviendas deshabitadas y de uso temporal			
Tipo C: No respuesta en viviendas fuera del marco muestral			

¹ Jacob Ryten, “Credibility and interference in official statistics: opposites at war”. Realidad, datos y espacio; *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Vol. 3 Núm. 1 enero-abril 2012, páginas 5-13.

² Pew Research Center. Assessing the Representativeness of Public Opinion Surveys. 2012. Disponible en: www.people-press.org/2012/05/15/assessing-the-representativeness-of-public-opinion-surveys/?src=prc-headline

**Encuestas Económicas Nacionales / Tasa de no respuesta
y sus componentes
Promedio 2014 y evolución enero - julio 2015**

Promedio 2014	2015						Promedio 2015
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Jun	
6.6	7.8	7.8	7.0	6.4	7.2	5.0	6.9

Una señal clara de las bondades del nuevo arreglo institucional del INEGI lo encontramos en la medición del Índice de Precios al Consumidor y al Productor. En efecto, desde que cambió el estatus jurídico del Banco de México en 1994, se decía que el Banco no podía ser juez y parte, no podía decirnos cuál era la meta de inflación y posteriormente decirnos cuál era la inflación, independientemente de su profesionalismo. Pero no fue sino hasta que el INEGI obtuvo su autonomía que pudo trasladarse la responsabilidad del Banco de México al INEGI. Vale la pena señalar, que se trató de una transferencia seria, profesional y muy exitosa entre dos instituciones autónomas.

En otro orden de ideas, el mayor acceso a la información y a los medios para difundirla ha bajado de forma significativa las barreras de entrada a la actividad estadística, de manera que con muy pocos recursos es posible constituirse en fuente de información, incrementando significativamente el número de generadores de cifras que compiten por la atención del público. Ante este desafío el INEGI, como órgano autónomo, está en mejores condiciones de actualizar sus sistemas e incorporar técnicas novedosas para generar información igualmente oportuna. La instalación del CATI (por sus siglas en inglés)³; las investigaciones que estamos realizando sobre el uso de imágenes de satélite para la generación de información estadística sobre el sector agropecuario; el traducir en información estadística la cartografía temática (uso de suelo y vegetación, edafología, hidrografía, geología, uso potencial, entre otros); los avances que tenemos en el uso de registros administrativos para fines estadísticos con el SAT, la CFE y el IMSS; la generación del Registro Estadístico sobre Denuncias Ambientales, en conjunto con la PROFEPA; la Cédula de Operación Anual (COA) Web, proyecto desarrollado con la SEMARNAT; y el uso del Twitter para identificar estados de ánimo, movilidad y turismo interior, son prueba de ello.

Un aspecto central en lo cual también contribuye la autonomía, es la capacidad de tomar decisiones a mayor velocidad. El mundo de la información se ha vuelto extraordinariamente dinámico, no sólo por las nuevas formas de captar y las nuevas fuentes de información, sino también por las necesidades emergentes de información. La autonomía del INEGI contribuye a que el Instituto tenga la flexibilidad suficiente para detectar las oportunidades de generar información de interés público y

³ *Computer-Assisted Telephone Interviewing.*

actuar en consecuencia con mayor velocidad. En los últimos siete años hemos incrementado la disponibilidad de información sobre un gran número de temas de importancia para nuestro país, a través de diferentes proyectos como el Inventario Nacional de Viviendas, el Directorio Nacional de Unidades Económicas y el Marco Geoestadístico con información desagregada por manzana; las Encuestas de Victimización en hogares y establecimientos, los Censos de Gobierno estatales y municipales, la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental; y la Encuesta de Violencia Intrafamiliar.

De igual manera, por primera vez levantamos la Encuesta Anual de Gasto; los Módulos Ambientales en hogares, establecimientos y en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales; y la Encuesta Nacional Agropecuaria. También construimos las Cuentas Satélite de Trabajo Familiar no Remunerado, Salud, Actividades Culturales y de Vivienda.

Así mismo, publicamos información inédita, entre otros temas, sobre ocupación informal, activación física y deporte, clases medias, trayectorias laborales, cultura, inclusión financiera, lectura, demografía económica o bienestar subjetivo; y hemos trabajado diversos proyectos de modernización del Catastro y los Registros Públicos. Iniciamos la publicación de información ambiental en los temas de agua potable y saneamiento y residuos sólidos urbanos, derivada de la información obtenida en los módulos ambientales del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Igualmente, en dichos Censos se incorporó un módulo para captar información en materia catastral.

Recientemente publicamos los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica. Buscamos institucionalizarla para que se levante cada cinco años y complemente, de esta manera, los proyectos de generación de información censal. De particular importancia es la Encuesta Nacional de Hogares, cuyos primeros resultados presentamos el pasado mes de julio y que nos permite contar con información periódica sobre el sector vivienda. Con esta encuesta y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo contamos ahora con dos Encuestas Continuas para responder a las crecientes demandas de información de las Unidades de Estado.

Cuando se discutía la autonomía del INEGI, algunos temían que al no ser parte del gobierno, el INEGI dejaría de aportar su capacidad para generar información a otras Unidades de Estado; la experiencia ha demostrado lo contrario. Nunca había trabajado el INEGI tan cerca de los tomadores de decisiones de la Administración Pública Federal a través de los Comités Técnicos Especializados que se describen posteriormente y nunca había generado tanta información para las dependencias del Ejecutivo federal

como en los pasados siete años. Los cuadros siguientes muestran el trabajo conjunto realizado.

ENCUESTAS ESPECIALES EN HOGARES CON OTRAS INSTITUCIONES

Encuestas 2008-2015

	Proyecto	Tipo	
1	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (EIGH)	REGULAR	CONVENIO GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, D.F., ESTADO DE MÉXICO, GUANAJUATO, JALISCO, QUERÉTARO, SONORA, TABASCO Y YUCATÁN
2	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	REGULAR	CONVENIO STPS
3	Encuesta Nacional Sobre Confianza del Consumidor (ENCO)	REGULAR	CONVENIO BANXICO
4	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)	REGULAR	CONVENIO CONAPO
5	Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTH)	REGULAR	CONVENIO IFT Y SCT
6	Encuesta Demográfica Retrospectiva Nacional (EDER)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO COLEF
7	Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO IMSS
8	Encuesta Nacional de Inserción Laboral de Egresados de la Educación Media Superior (ENILEMS)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO SEP
9	Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO STPS
10	Encuesta Nacional de Trayectorias Educativas y Laborales de la Educación Media Superior (ENTELEMS)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO SEP
11	Módulo de Educación, Capacitación y Empleo (MECE)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO STPS
12	Módulo de Trabajo Infantil (MTI)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO STPS
13	Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO CONSAR
14	Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (MODUTH)	MÓDULO DE LA ENOE	CONVENIO SCT
15	Módulo de Programas Sociales (MPS)	MÓDULO DE LA ENIGH	CONVENIO SEDESOL
16	Encuesta sobre Actitudes y Conductas respecto al Servicio de Agua Potable	MÓDULO DE LA ENH	CONVENIO CONAGUA
17	Módulo sobre la situación de los Bienes en el Hogar (EDGE)	MÓDULO DE LA ENH	CONVENIO ONU
18	Encuesta Seguro Médico para una Nueva Generación	ESPECIAL	CONVENIO HOSPITAL INFANTIL DE MÉXICO
19	Encuesta de Cohesión para la Prevención de la Violencia y Delincuencia (ECOPRED)	ESPECIAL	CONVENIO SEGOB
20	Encuesta de Gasto de los Hogares Mexicanos en Viajes Nacionales (ENGAVIN)	ESPECIAL	CONVENIO SECRETARÍA DE TURISMO
21	Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS)	ESPECIAL	CONVENIO INMUJERES
22	Encuesta Nacional de Colocación y Permanencia en el Empleo (ENCOPE)	ESPECIAL	CONVENIO STPS
23	Encuesta Nacional de Consumo Cultural de México (ENCCUM)	ESPECIAL	CONVENIO CONACULTA
24	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)	ESPECIAL	CONVENIO CNBV
25	Encuesta Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM)	ESPECIAL	CONVENIO UNIVERSIDAD DE TEXAS
26	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo ENUT	ESPECIAL	CONVENIO INMUJERES
27	Encuesta nacional de vivienda	ESPECIAL	CONVENIO CONAVI, FOVISSSTE, INFONAVIT y SHF
28	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)	ESPECIAL	CONVENIO SEGOB
29	Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental	ESPECIAL	CONVENIO IFAI (HOY INAI)
30	Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI)	ESPECIAL	CONVENIO SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
31	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)	ESPECIAL	CONVENIO INMUJERES
32	Encuesta Nacional sobre la Percepción Pública de la Ciencia y la Tecnología en México (ENPECYT)	ESPECIAL	CONVENIO CONACYT
33	Encuesta para Medir el Índice de Desarrollo Humano por Municipio en el Estado de Chiapas (EIDHM CHIAPAS)	ESPECIAL	CONVENIO GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS
34	Encuesta sobre la Penetración de Televisión Abierta en los Hogares (ENPETAH) área metropolitana (Tijuana, Playas de Rosarito y Tócate)	ESPECIAL	CONVENIO COFETEL
35	Encuesta sobre la Penetración de Televisión Abierta en los Hogares (ENPETAH) en 8 ciudades (Mexicali, Ciudad Juárez, Monterrey, Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa, Ciudad de México y Guadalajara)	ESPECIAL	CONVENIO COFETEL
36	Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS)	ESPECIAL	CONVENIO CONEVAL
37	Módulo de Condiciones Socioeconómicas en el Municipio de Puebla (MCS Puebla)	ESPECIAL	CONVENIO GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA
38	Monitoreo 2013 de indicadores de desarrollo social en los 400 municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	ESPECIAL	CONVENIO CONEVAL
39	Prueba Piloto del Módulo de Tareas de Cuidados a Mujeres 2010 (Módulo adicionado a la ENUT)	ESPECIAL	CONVENIO BID-INMUJERES

Fuente: INEGI. Dirección General Adjunta de Encuestas Sociodemográficas y Registros Administrativos.

ENCUESTAS ESPECIALES EN HOGARES CON OTRAS INSTITUCIONES

	ENCUESTA	INSTITUCIÓN QUE FONDEA
1	Complemento de la Encuesta Mensual de Opinión Empresarial (EMOE)	Convenio con Banco de México
2	Módulo de Emisores y Receptores de Medios de Pago (MERMP)	Convenio con Banco de México
3	Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico (ESIDET)	Convenio con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
4	Encuesta sobre Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ENTIC)	Convenio con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
5	Encuesta sobre Disponibilidad de Infraestructura para Realizar Actividades de Investigación y Desarrollo e Innovación (ENDIRII)	Convenio con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
6	Levantamiento del Módulo sobre el Mercado de Vehículos Pesados en México	Convenio con la Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones
7	Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (ENAFIN)	Convenio con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
8	Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE)	Convenio con el Instituto Nacional del Emprendedor y Banco Nacional de Comercio Exterior

Fuente: INEGI. Dirección General de Estadísticas Económicas.

Sin embargo, para nosotros es claro que todo lo que haga el INEGI por mejorar sus procesos de producción, de nada serviría si quien tiene que usar la información no la conoce o no la utiliza. Por ello, en esta nueva etapa del INEGI, hemos buscado cambiar nuestro enfoque como organización. Hemos entendido que nuestro negocio no es vender información sino que la información sea utilizada. Por ello, hoy la información del INEGI, incluida la cartografía, es gratuita y está disponible en diversas plataformas informáticas, bajo las reglas de datos abiertos. Por ejemplo, en el visualizador Mapa Digital de México (MDM), desarrollado con *software* libre, hoy publicamos no sólo la información geográfica sino aquella de carácter estadístico potenciando su uso.

También hemos buscado cambiar la forma en que producimos y difundimos la información, de una organización que sólo producía indicadores macro, grandes agregados, a una que considera también generar información micro, es decir, de mayor detalle, de áreas más pequeñas, que permita tomar decisiones micro que muchos usuarios requieren tomar todos los días.

En este sentido y a luz de la experiencia de los últimos siete años, es válido señalar que la autonomía de una oficina de información puede convertirse en incentivo poderoso para la innovación al dar la flexibilidad de gestión necesaria para enfrentar de manera efectiva y eficiente los poderosos desafíos que se enfrentan en la actualidad.

No debemos olvidarnos, por otro lado, que la contraparte de la autonomía es la rendición de cuentas en el sentido de hacer buen uso de los fondos

públicos asignados y cumplir con la misión de generar información con calidad y oportunidad. Además, de los informes anuales entregados al Ejecutivo Federal y al Congreso y la respuesta a las auditorías, tanto internas como externas, la publicación de la información a partir de un calendario público con fechas predeterminadas, que aprueba la Junta de Gobierno en diciembre de cada año y que es minuciosamente vigilado por medios de comunicación, así como, los procesos de consulta sobre los procedimientos y los instrumentos de captación de la información, y la difusión de las metodologías, las fuentes, los metadatos e incluso los microdatos han contribuido a fortalecer la independencia y credibilidad del Instituto.

En este sentido, y con el objeto de ofrecer al Estado Mexicano y a la sociedad en general, información que resulta necesaria para apoyar el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas de alcance nacional, el Instituto ha puesto en línea a través de su página de Internet el *Catálogo Nacional de Indicadores* (CNI) como parte del Sistema, mismo que lo conforma un conjunto de Indicadores Clave con sus metadatos y series estadísticas correspondientes. A la fecha, cuenta con 202 indicadores con diversos temas, entre ellos: 87 Demográficos y Sociales; 63 Económicos; 25 de Medio Ambiente; y 27 de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Un aspecto de gran relevancia dentro del nuevo arreglo institucional, es el hecho de que la modificación a nuestro marco jurídico no sólo se dio con el objetivo de dar autonomía al INEGI sino también de fortalecer la coordinación de las actividades de generación de información estadística y geográfica. En este sentido, el nuevo marco legal dio al INEGI la autoridad para normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, sistema cuya finalidad es suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

De esta forma el INEGI pasa a ser un órgano autónomo que, además, de sus funciones tradicionales de productor especializado de información, es responsable de coordinar el Sistema en el que participan los organismos de Estado que producen información estadística y geográfica. A éstos la Ley los considera Unidades del Estado incluyendo a las Cámaras Legislativas Federales, Poder Judicial de la Federación, Tribunales Superiores de Justicia de las entidades, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la APF.

Para enfrentar estos nuevos retos, el INEGI puso énfasis en la necesidad de involucrar directamente a los productores y usuarios de la información utilizando para ellos las herramientas que la misma Ley le otorga:

- El Consejo Consultivo Nacional;
- Los Comités Ejecutivos de los Subsistemas, y
- Los Comités Técnicos Especializados

Consejo Consultivo:

Se integra por el Presidente del INEGI quien lo preside y por un representante de cada Secretaría de Estado de la Administración Pública Federal, un representante del Poder Judicial de la Federación, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, además, de cinco representantes de las entidades federativas (artículo 14 de la LSNIEG). Opina sobre los proyectos de los programas Estratégico del Sistema, Nacional de Estadística y Geografía y anual de Estadística y Geografía y propone temas para ser considerados como Información de Interés Nacional.

Comités Ejecutivos de los Subsistemas:

El Sistema está integrado por cuatro Subsistemas Nacionales de Información, tres de ellos contemplados originalmente en la Ley: de Información Demográfica y Social, de Información Económica y, de Información Geográfica y del Medio Ambiente y, un cuarto creado a propuesta del Consejo Consultivo: de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Cada Subsistema cuenta con un Comité Ejecutivo, integrado por un Vicepresidente que lo preside y por los coordinadores de las Unidades del Estado responsables de cada tema y tiene entre sus funciones la de proponer metodologías para generar información estadística y geográfica, tomando en cuenta los estándares nacionales e internacionales, así como las mejores prácticas en la materia.

Comités Técnicos Especializados:

Son instancias colegiadas de participación y consulta integradas por los principales productores y usuarios de la información estadística y geográfica. En estos Comités se discuten, consultan, analizan y se presentan nuevos proyectos, necesidades y metodologías con la participación de las unidades del Estado responsables del tema donde, además, se invita a los usuarios para conocer sus necesidades específicas de información. Asimismo, se define la información que debe tener carácter de interés nacional. Pero, sobre todo, los principales actores toman compromisos para producir información estadística y geográfica que compete a cada Comité. En la práctica se han convertido en las instancias que impulsan la producción de información estadística y geográfica en los temas de su competencia.

También en este marco se analiza la relevancia y calidad de nuevos indicadores en materia estadística y geográfica poniendo especial énfasis en la calidad de la información y su utilidad para los usuarios.

Un punto que es importante destacar es el hecho que los Comités Técnicos están presididos por el representante de la Unidad del Estado que es el principal productor o usuario de la información que se relacione con cada uno de estos Comités y normalmente el INEGI funge como Secretario Técnico de los mismos.

La autonomía del INEGI es en ese sentido un caso particular de autonomía, porque debe generar información sin ninguna interferencia gubernamental, pero, al mismo tiempo como coordinador del Sistema debe trabajar estrechamente con las instituciones de gobierno. La experiencia de los últimos años demuestra que esta forma de arreglo institucional es viable. El INEGI ha vivido su autonomía y a la vez ha mantenido una estrecha colaboración con las instituciones del gobierno federal dentro del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. En el cuadro siguiente se enlistan los Comités Técnicos Especializados por cada subsistema.

Comités Técnicos Especializados de los Subsistemas Nacionales de Información

SNI INFORMACIÓN DEMOGRÁFICA Y SOCIAL		SNI INFORMACIÓN ECONÓMICA	
1	Estadísticas del Trabajo y Previsión Social	1	Directorio Nacional de Unidades Económicas
2	Información Estadística y Geográfica de Desarrollo Social	2	Información Económica del Sector Agroalimentario y Pesquero
3	Población y Dinámica Demográfica	3	Estadísticas Económicas del Sector Turismo
4	Sectorial en Salud	4	Estadísticas Macroeconómicas y Cuentas Nacionales
5	Vivienda	5	Estadísticas de Comercio Exterior
6	Información Educativa	6	Estadísticas de Ciencia, Tecnología e Innovación
7	Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	7	Información Económica y Operativa del Sector Transportes
8	Información con Perspectiva de Género	8	Sociedad de la Información
9	Información Cultural	9	Estadísticas de Precios
10	Información sobre Discapacidad	10	Información Económica de los Sectores Industriales
11	Información de Cultura Física y Deporte	11	Información de la Infraestructura del Sector Transportes
12	Información de Juventud		
SNI INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y DE MEDIO AMBIENTE		SNI INFORMACIÓN DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	
1	Información Geográfica Básica	1	Información de Gobierno
2	Información en Materia de Agua	2	Información de Impartición de Justicia
3	Información en Materia de Uso de Suelo, Vegetación y Recursos Forestales	3	Información de Procuración de Justicia
4	Información del sector Energético	4	Información de Seguridad Pública
5	Información sobre Emisiones, Residuos y Sustancias Peligrosas	5	Información sobre Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
6	Información sobre Cambio Climático	6	Información de Datos Abiertos
7	Información Catastral y Registral		
8	Información Sobre Desarrollo Regional y Urbano		
37	TOTAL		

El INEGI ha contado con una magnífica respuesta y compromiso de todos los integrantes del Consejo los Comités Ejecutivos y Técnicos en los que

existe un consenso absoluto sobre la necesidad de producir cada vez más y mejor información para ser puesta a disposición del público de manera oportuna.

Los Comités Ejecutivos y Técnicos son primordialmente de carácter técnico y se han convertido en el foro ideal de intercambio, participación y consulta en sus temas de especialidad para promover el desarrollo, conocimiento y utilización de normas técnicas enfocadas a mejorar la calidad, veracidad y oportunidad de la información que apoye la formulación de políticas públicas y la evaluación de las mismas; situación que es fundamental porque cada unidad del Estado genera información estadística y geográfica. Se trata de que todos generemos información con los mismos conceptos, normas y clasificaciones, de forma que la información sea consistente y coherente, y de mayor utilidad para la toma de decisiones. En el cuadro siguiente se presentan algunas de las normas y lineamientos aprobados para la generación de información de interés nacional.

Materia	Disposición Normativa
E S T A D Í S T I C A	Acuerdo para el uso del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) en la recopilación, análisis y presentación de estadísticas económicas.
	Norma Técnica para la Incorporación y Actualización de Información al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
	Norma Técnica para la Generación de Estadística Básica
	Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos
	Acuerdo para el uso de la Clasificación Mexicana de Programas de Estudio por Campos de Formación Académica en la realización de las Actividades Estadísticas y Geográficas vinculadas a la información de estadísticas sobre educación
	Acuerdo para el uso del Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones en la realización de Actividades Estadísticas y Geográficas vinculadas a la información sobre ocupación y empleo
	Acuerdo para el uso de la Tabla de Correlación entre la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE) y el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) en la realización de actividades estadísticas vinculadas al comercio exterior de mercancías por actividad económica de origen
	Norma Técnica para el acceso y publicación de Datos Abiertos de la Información Estadística y Geográfica de Interés Nacional
G E O G R Á F I C A	Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos
	Norma Técnica para el Sistema Geodésico Nacional
	Norma Técnica de Estándares de Exactitud Posicional
	Norma Técnica para la elaboración de Metadatos Geográficos
	Norma Técnica para la Generación, Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales con fines estadísticos y geográficos
	Acuerdo para el uso del Catálogo de Términos Genéricos de las Formas del Relieve Submarino
	Norma Técnica para la Generación de Modelos Digitales de Elevación con fines geográficos
	Lineamientos para el intercambio de información catastral con fines estadísticos y geográficos
	Norma Técnica para el Registro de Nombres Geográficos Continentales e Insulares con fines Estadísticos y Geográficos

Entre los instrumentos que la ley estableció para coordinar el Sistema, se encuentra la necesidad de contar con un Programa Estratégico del SNIEG con una visión a 24 años; un Programa Nacional de seis años vinculado al Plan Nacional de Desarrollo y un Programa Anual que permita llevar a cabo las acciones de los dos anteriores. Lo relevante es que no son los programas o la visión del INEGI sino de todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. En este sentido, lo que se ha hecho en los últimos siete años en la construcción de un Sistema Nacional es producto del trabajo de instituciones y servidores públicos de los tres poderes y órdenes de gobierno.

Un aspecto importante para la continuidad institucional del INEGI tiene que ver con los procedimientos para elegir a los miembros de la Junta de Gobierno. Cada organismo autónomo tiene su propia modalidad en cuanto a la designación y periodos de sus integrantes. El caso del INEGI es semejante al del Banco de México. La ley del SNIEG establece lo siguiente:

Artículo 67.- La Junta de Gobierno es el órgano superior de dirección del Instituto, y estará integrada por cinco miembros designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o, en su caso, en los recesos de esta última, de la Comisión Permanente.

Artículo 68.- La Presidencia será el órgano superior ejecutivo del Instituto. El Presidente del Instituto durará en su encargo seis años y los vicepresidentes de la Junta de Gobierno ocho años. El periodo del Presidente del Instituto comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los vicepresidentes de la Junta de Gobierno serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal.

Los miembros de la Junta de Gobierno podrán ser designados para ocupar el cargo hasta por dos ocasiones.

En este orden de ideas es importante señalar que el legislador hizo una gran labor. La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica es una ley de vanguardia que responde a una visión moderna de las oficinas de estadística y geografía. Una visión tradicional de las estadísticas oficiales las consideraría limitadas a proporcionar información requerida por parte de los responsables de diseñar políticas públicas. La realidad en la era moderna de la información es diferente. Las oficinas nacionales de estadística y geografía han visto cada vez más su papel en

satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto y no solamente aquéllas de los responsables de las políticas públicas.

En una democracia es indispensable que la información esté no sólo en manos de los gobiernos, sino de todos los actores políticos y de la sociedad en su conjunto. Que todos tengan el mismo acceso a la información, porque al final la información oficial tiene las características de un bien público, es decir, el uso de esa información no impide que otros la usen y el hecho de que la misma información sea usada simultáneamente no altera su contenido.

Finalmente debe mencionarse que la construcción de instituciones es un proceso permanente y que el INEGI y el Sistema Nacional de Estadística y Geografía enfrentarán desafíos de una gran envergadura en los próximos años, entre los que destacan:

- La utilización de registros administrativos con fines estadísticos;
- La implementación de las normas aprobadas por la Junta de Gobierno del INEGI en la generación de información de las Unidades de Estado del Sistema;
- El establecimiento de programas de aseguramiento de la calidad en la generación de información de las Unidades de Estado del Sistema y su certificación;
- El desarrollo de nuevos indicadores en temas emergentes del debate público, como la desigualdad, y
- La respuesta del INEGI y de las Unidades de Estado al nuevo entorno de la revolución de los datos.

Los promocionales del INEGI en este año, señalan que las cosas cambian todo el tiempo y que lo que pasa aquí alguien tiene que contarlo. Hoy la sociedad y el gobierno cuentan con un testigo imparcial y confiable del acontecer nacional. Vale la pena cuidarlo.

Revista de Administración Pública

INNP

Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Teresa Bracho González*
Margarita María Zorrilla Fierro**

- * Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Monterrey, Maestra en Investigación Educativa por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y Doctora en Educación por la Universidad Anáhuac. Cuenta con experiencia docente en todos los niveles educativos. Ha sido por más de 30 años profesora investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, en donde ha coordinado Programas y la Maestría en Investigación Educativa. Fue presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y ha desempeñado cargos directivos en el sistema educativo del estado de Aguascalientes. Ha sido integrante de diversos consejos académicos nacionales e internacionales. Así mismo, ha publicado libros, artículos y ensayos sobre sus temas de investigación y de interés pedagógico. Fue Directora General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de marzo del 2009 a agosto del 2012. Desde el 30 de abril del 2013 –elegida por el Senado de la República– es Consejera de la Junta de Gobierno del INEE en su nueva etapa como organismo constitucional autónomo.
- ** Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Anáhuac y Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Ha sido: profesora-investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México; presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE); así como investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard (1999-2000); presidenta y miembro fundador del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) desde 1997 y del Consejo Asesor de la Fundación Equitas de Chile (desde el 2004). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1985. Ha evaluado políticas educativas nacionales del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES); CONACYT; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) Programa Escuelas de Calidad; Programa Cero Rezago del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y del Fondo de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Autora de numerosas publicaciones nacionales e internacionales en las áreas de la sociología, economía de la educación. Desde el 30 de abril del 2013 –elegida por el Senado de la República– es Consejera de la Junta de Gobierno del INEE en su nueva etapa como organismo constitucional autónomo.

Introducción¹

La entrada de México en el siglo XXI, estuvo marcada por encima de cualquier otra serie de cambios por la alternancia partidista, hecho que tendría efectos muy importantes en la concepción y prácticas al interior del Estado, y en la relación entre éste y el resto de la sociedad. La nueva administración federal en el año 2000 inició con una fuerte demanda por incrementar la participación ciudadana y la transparencia en el acceso a la información. Como parte de las tareas que se le encomendaron al equipo de transición de aquel entonces, estuvo el desarrollar un Programa Nacional de Educación que tenía como finalidad mejorar la calidad y equidad de la educación. Dentro del programa, la evaluación de la educación tuvo un papel estratégico como elemento imprescindible para fortalecer el funcionamiento del sistema educativo, la planeación y la rendición de cuentas (Tamez, R., 2012: 24).

Aunque la práctica evaluativa en el sector educativo no era nueva, ya que comenzó a realizarse de manera regular desde los años setentas del siglo XX, la falta de transparencia en los resultados, la heterogeneidad en la calidad de las evaluaciones y la poca utilización de los resultados en las políticas educativas no posibilitaron que la evaluación se consolidara como un instrumento con el cual mejorar la calidad de la educación.

Pero cada vez fue ganando mayor consenso, dentro y fuera del sector educativo, que con el fin de avanzar en el incremento y aseguramiento de la calidad de la educación, se requería de un sistema de evaluación sólido, confiable, oportuno y transparente, cuyos resultados pudieran satisfacer la demanda social por conocer los resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN) y fortalecer el proceso de toma de decisiones. Por ello, a finales del año 2000, la Secretaría de Educación Pública (SEP) propuso desarrollar un organismo técnico e independiente, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que evaluara el SEN (Martínez Rizo, F., 2012: 17).

El Instituto inició sus actividades siendo un organismo descentralizado con funciones de apoyo técnico a las Autoridades Educativas. Aunque diversos actores del sector educativo estaban de acuerdo en que un organismo técnico era necesario con el objetivo de garantizar la independencia de las evaluaciones, en aquel momento, hubo una falta de consenso alrededor de la forma jurídica que debía tomar. Se discutió durante más de un año si debía crearse por medio de una ley o por decreto presidencial. Sin embargo, al momento de ser creado por decreto presidencial, se dejó abierta la posibilidad de modificar su forma jurídica, de tal manera, que pudiera contar con la autonomía necesaria para realizar sus funciones de

¹ Agradecemos la colaboración y apoyo de Marianela Núñez B., Teresa Gutiérrez C. y Lidice Rocha M. en la realización de este documento.

la mejor forma (Martínez Rizo, F., 2012: 17), asunto que eventualmente ocurrió. El 15 de mayo del 2012, por iniciativa del Presidente se modificó el decreto de creación del Instituto con el objetivo de dotarlo de autonomía técnica, de operación y de decisión. Sin embargo, el cambio más trascendental del INEE, así como del rol de la evaluación de la educación dentro del SEN estaba aún por venir.

En 2012, la actual administración federal inició con un acuerdo nacional, el *Pacto por México*, en el cual todas las fuerzas políticas se comprometieron a desarrollar una agenda que incluyó una serie de temas relacionados con la educación. El 21 de diciembre de ese año el gobierno federal anunció una reforma educativa que implicaría modificaciones a los artículos 3º y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La reforma constitucional fue aprobada el 6 de febrero del 2013 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de ese mismo mes; introduce cambios de primera magnitud en relación con el SEN, tales como la introducción de la calidad como atributo o condición exigible en el derecho a la educación; el establecimiento de una función –la evaluación– y de un mecanismo –el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)– como garantes del derecho a la educación de calidad; así como la modificación de la naturaleza jurídica del INEE, que por virtud de la reforma alcanzó el estatus de “organismo público autónomo” y coordinador del SNEE.

Posteriormente, el Poder Legislativo trabajó en el diseño, la discusión, la promulgación y la publicación de las leyes reglamentarias de la reforma, hecho que ocurrió el 11 de septiembre, leyes entre las que se encontraba la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). 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” (artículo 22, LINEE).

A la luz de la historia que acabamos de delinear, el objetivo de este documento es explorar qué contenidos específicos implican la condición de organismo constitucional autónomo en el caso del INEE. Con esta finalidad, revisaremos primero algunos apuntes en relación con el concepto de autonomía y después, precisar cómo se aterrizan esas nociones en el marco jurídico del INEE. A continuación, expondremos un tema que juzgamos fundamental y que, sin embargo, no recibe suficiente atención: los alcances en el ejercicio de la autonomía, cerrando con una breve enumeración de asuntos que estimamos son algunos de los temas pendientes.

Autonomía: Algunos apuntes para entender el concepto

Tanto la doctrina como la jurisprudencia convergen en los principales elementos que delimitan nuestro objeto de estudio. Según la doctrina

(Cárdenas García, citado por Ugalde Calderón, 2010: 254) “los órganos constitucionales autónomos son aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado”. Una de sus características distintivas es, que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica (Ugalde Calderón, 2010).

Además, a dichos órganos les está confiada la actividad directa e inmediata del Estado (Guerra Reyes, L., 2014), que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar o transparentar ante la sociedad.

En cuanto a su coexistencia con los demás entes del Estado, se dice que existen relaciones de coordinación entre ellos, por lo que no están subordinados unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, lo que implica que no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí; por lo tanto, no están incluidos en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado, saliéndose del sistema tripartita plasmado en los artículos 49 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Guerra Reyes, L., 2014).

Por su parte, según la Tesis Jurisprudencial núm. 12/2008, con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano a los órganos constitucionales autónomos, a través de diversas reformas constitucionales que, según la fuente, son órganos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

La doctrina nos hace una serie de advertencias en relación con el concepto de autonomía, mismas que sin ser el objeto de análisis *in extenso* en este documento, sí creemos que son un referente mínimo si se quiere comprender mejor el conjunto de sentidos que se asocian con este vocablo (Valls Hernández y Matute González, 2014):

- Es un concepto que puede tener por lo menos tres lecturas diferentes: como principio jurídico, como directriz (o mandato político) y como norma jurídica. En ese sentido, cuando nos apegamos a la autonomía como norma jurídica, nos encontramos en una zona de certeza para su interpretación, mientras que cuando hay que apelar a la interpretación de los principios generales del derecho depende más de la interpretación que de ella hagan los operadores jurídicos

del momento. Dado el propósito de este escrito, nos limitaremos a la interpretación de la autonomía como norma jurídica, dentro del marco constitucional y legal mexicano;

- Independientemente del enfoque que se adopte, hay una idea implícita: se trata de un asunto que alude al ejercicio de cierto grado de libertad o “autogobierno” que no se puede entender en el vacío, por lo que hay que dar contenido en relación con otros entes públicos, que comparten el mismo espacio institucional. Por lo tanto, es un concepto de carácter relativo y relacional, ya que tiene alcances y límites relativos a algún otro implicado;
- Cuando se interpreta como norma jurídica se utiliza con el objetivo de prohibir, obligar o permitir ciertas conductas dentro del “autogobierno”;
- Se expresa concretamente mediante facultades y competencias, y
- Más allá de su parte normativa, tiene una cierta dimensión de incertidumbre, misma que se va dilucidando y construyendo en la medida que se ejerce y se da un proceso de diálogo crítico entre otros entes “autónomos”, que esperan por lo menos un trato igualitario con los poderes tradicionales.

Resulta pertinente señalar que para determinar los grados en que está presente o no en la configuración jurídico-administrativa de un ente la condición de autonomía, más allá de su mención en la Constitución y en la legislación reglamentaria, es factible descomponerla en tipos, atendiendo a la naturaleza de facultades que le son concedidas al ente que se dice autónomo mediante facultades y competencias (véase Cuadro 1).

En esencia, la autonomía implica la posibilidad de tomar decisiones sin subordinación a otra autoridad. No obstante, al revisar las materias sobre las cuales un ente puede tomar decisiones encontramos que, por ejemplo, si éstas se refieren a asuntos especializados dentro del tema que es competencia del ente, podemos hablar de autonomía de carácter técnico. El hecho de no estar jerárquicamente subordinado a otro poder o institución, alude a una autonomía que en la literatura especializada denominan orgánica o administrativa (Ugalde Calderón, 2010). Cuando la materia sobre la que se puede decidir es la administración de los recursos financieros, especialmente en lo que respecta a proyectar, gestionar y ejercer el presupuesto, hablamos de autonomía financiera-presupuestaria. A la facultad de emitir los propios estatutos, reglamentos, políticas, lineamientos, etc. la denominamos autonomía normativa. A la reunión de las materias mencionadas la denominamos autonomía de funcionamiento. Y, finalmente, cuando no existen restricciones (de grados o matices) en el ejercicio de los tipos de autonomía, se le considera plena.

Cuadro 1.
Tipos de autonomía

TIPO DE AUTONOMÍA	DESCRIPCIÓN
Técnica	Capacidad para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.
Orgánica o administrativa	Independencia, no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad.
Financiera-presupuestaria	Facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Capacidad para proyectar, gestionar y ejercer el presupuesto, así como de estar en posibilidad de generar recursos propios.
Normativa	Facultad para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normativas relacionadas con su organización y administración internas.
De funcionamiento	Combinación de los otros tipos de autonomía: capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones y facultades.
Plena	Implica autonomía total, auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

Fuente: Elaboración propia con base en Ugalde Calderón, 2010: 258.

Las nociones teóricas hasta aquí expuestas nos dicen, por lo menos, que: La autonomía es una condición atribuida a un ente público por los instrumentos jurídicos de mayor envergadura dentro de un Estado (la Constitución), aunque luego se desarrolle en otros instrumentos (leyes, estatutos, etc.); en su esencia implica la facultad de tomar decisiones sin subordinación a otro poder o institución; y que de acuerdo a la materia sobre la que se ejerce es posible hacer un ejercicio analítico que distinga tipos y grados de autonomía (técnica, orgánica o administrativa, financiera –presupuestal, normativa, de funcionamiento, plena). En la siguiente sección nos proponemos explorar las configuraciones específicas que adquieren estas nociones en el caso del INEE.

La autonomía constitucional en el caso del INEE

Tal como referíamos en la introducción, tanto el artículo 3º constitucional como el artículo 22 de la LINEE establecen los tipos de autonomía conferidos por el Constituyente Permanente al Instituto: autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna. Revisaremos a continuación los contenidos específicos que ha asumido en el caso del INEE esta condición (Bracho, T. y Zorrilla, M., 2015).

De la naturaleza jurídica del INEE: autonomía orgánica o administrativa

En la LINEE se especifica la naturaleza jurídica del Instituto como organismo constitucional autónomo del Estado mexicano. Se le reconoce explícitamente como organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios; con plena autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, así como para determinar su forma de gobierno y organización internos.

La autonomía, además de reflejar la capacidad de “darse un gobierno a sí mismo”, involucra la capacidad para definir las normas que dan contenido a la tarea de la cual tiene un ejercicio autónomo; en este caso, la evaluación educativa. De ahí deriva también el mandato constitucional para emitir lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas en sus ejercicios de evaluación.

Implica también que el INEE no tiene una relación de subordinación con los poderes del Estado, modificando, con ello, su anterior adscripción al Poder Ejecutivo, a través de la SEP (originalmente y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público después). Ello, además de enraizar su creación como organismo autónomo en la Carta Magna, le permite pensar en su actuación más allá de los límites que implican las administraciones de carácter sexenal.

Ahora bien, en el marco de las leyes secundarias, las autoridades educativas, así como el INEE, tienen atribuciones para realizar evaluaciones. Si la materia de la evaluación de la educación es competencia tanto de la autoridad educativa federal, como de las autoridades educativas locales y del INEE, ¿en dónde radica la diferencia? Dicho de manera muy sencilla, la diferencia está en que el INEE, en tanto organismo constitucional autónomo, constituye la autoridad en lo referente a su objeto –la evaluación educativa– y esto se reconoce explícitamente de manera destacada en la LINEE.

En términos de la exclusividad de competencias, es pertinente señalar que la coordinación del SNEE y la evaluación del SEN son facultades exclusivas del Instituto; sobre ello se abundará más adelante.

Por otro lado, es necesario despejar una interrogante frecuente, ¿depende el INEE de la SEP? Al establecer que el Instituto es un organismo constitucional autónomo, la forma de relacionarse con la autoridad que deviene del Poder Ejecutivo Federal, no es de subordinación, supeditación o dependencia, sino de coordinación y colaboración. 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, sino

también inspirados en el hecho de que la creación y mandato del Instituto tienen ahí su origen.

Esta novedosa relación institucional exige de una construcción conjunta en la que se compartan visiones y se establezcan mecanismos claros de cooperación, colaboración, coordinación e interlocución. Sin lugar a dudas, la naturaleza jurídica del Instituto y el objeto de su quehacer representan una responsabilidad muy importante en el contexto de la política educativa nacional (artículos 22 al 24 de la LINEE).

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 resultados 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.

Lo antes expuesto se especifica en la LINEE, la cual se organiza en cinco capítulos, sesenta y ocho artículos y trece transitorios; los primeros refieren a las disposiciones generales; la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; las responsabilidades y faltas administrativas; y por último, la participación social. Es en el capítulo segundo donde se encuentra la distribución competencial en la materia que nos ocupa. En el siguiente apartado se hace una descripción tanto del objeto, como de las atribuciones del Instituto.

Del objeto y atribuciones del INEE: la autonomía técnica

Empecemos por lo que establece la fracción IX del artículo 3º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

- Define la finalidad de crear el Sistema Nacional de Evaluación Educativa en términos de “garantizar la prestación de servicios educativos de calidad”;
- Le otorga autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y le encomienda la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
- Mandata al INEE a evaluar la calidad, el desempeño y resultados del SEN en lo que respecta a la educación obligatoria, esto es,

la educación básica y la media superior. A fin de cumplir con su mandato, el INEE deberá:

- Diseñar y realizar mediciones de componentes, procesos o resultados del sistema (función técnica de medición y evaluación);
- Expedir los lineamientos a los que deberán sujetarse las autoridades educativas de la federación y las entidades con el fin de llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan (función normativa de carácter vinculatorio);
- Generar y difundir información (función técnica y de comunicación), y
- Emitir directrices que orienten las decisiones de política educativa con base en evidencias (función técnica y política).

Por su parte, los elementos contenidos en la LINEE encuentran correspondencia y apoyo en otro instrumento jurídico: la Ley General de Educación, que con el marco constitucional como fundamento, establece lo siguiente:

- Que con base en las directrices que emita el Instituto, la autoridad educativa federal deberá realizar la planeación y programación globales del sistema educativo nacional; asimismo, con fundamento en los lineamientos que emita el mismo Instituto, participará en las tareas de evaluación de su competencia (artículo 12, fracc. XII);
- Que de manera concurrente, las autoridades educativas federal y locales deberán participar "...en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución Política..." (artículo 14, fracc. XI Bis);
- Que a fin de garantizar la calidad de la educación obligatoria, las autoridades educativas federal y locales evaluarán el desempeño de los maestros de instituciones particulares y para ello aplicarán procedimientos análogos a los que determine el Instituto para evaluar el desempeño de los docentes de educación básica y media superior en instituciones públicas (artículo 21),
- Cuáles serán las competencias del Instituto en materia de evaluación del Sistema Educativo Nacional (artículos 29, 30 y 31);
- Que el Instituto y las autoridades educativas, en consonancia con los lineamientos que aquél establezca, evaluarán los resultados de la calidad educativa de los programas compensatorios dirigidos a atender a las poblaciones con mayor rezago educativo (artículo 34);
- Que la autoridad educativa federal considerará, en su caso, las opiniones que manifieste el Instituto en materia de planes y programas de estudio (artículo 48), y

- Que los padres de familia podrán ser observadores de los procesos de evaluación de docentes y directivos, respetando los lineamientos que para ello emita el Instituto (artículo 65, fracc. VIII).

Por su parte, la LINEE en su artículo 25 hace explícito el objeto del Instituto. Ahí se define lo relativo a la coordinación del SNEE –que recae en el Instituto–; a la evaluación de la calidad del SEN en la educación básica y media superior, correspondiente a componentes, procesos o resultados, y respecto de atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como también de las características de instituciones, políticas y programas educativos.

Asimismo, la LINEE tiene el cuidado de establecer los principios que regirán las acciones del Instituto, los cuales son: independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión; así como la validez, confiabilidad y el rigor técnico de sus trabajos de evaluación (artículos 2º. y 26).

Una consecuencia jurídica del reconocimiento del Instituto como autoridad en materia de evaluación de la educación radica en que está en sus atribuciones emitir lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas en las evaluaciones que están bajo su responsabilidad, así como elaborar junto con dichas autoridades una política nacional de evaluación educativa. Estas atribuciones reconocen plenamente la autoridad del Instituto, al reglamentar que los lineamientos que emita tienen un carácter vinculante, esto es, deben ser respetados en las evaluaciones de la educación, tanto las que realice el propio Instituto, como las de las autoridades. Es tal la fuerza de los lineamientos que la no observancia de los mismos acarrea consecuencias que pueden incluir las responsabilidades administrativas hasta la posible declaración de nulidad de los procesos de evaluación.

En paralelo, la calidad y rigor técnico de las evaluaciones que lleve a cabo el Instituto habrá de ser un referente fundamental en todas las demás evaluaciones que se realicen. Esto es, el trabajo técnico del INEE debe ser un parámetro pertinente en la definición de qué es y cómo debe hacerse la evaluación educativa en el país.

La LINEE contribuyó además a darle contenido a los elementos necesarios con el propósito de materializar el derecho a la educación de calidad para todos, al fijar los criterios sobre los cuales se va a analizar ésta: relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia (artículo 5º, sección III).

Por otro lado, como se mencionó antes, otra de las atribuciones del Instituto es la de emitir directrices que orienten la elaboración de políticas educativas y que se encuentren fundamentadas en resultados de evaluación; estos han de ser un referente fundamental en el trabajo de discusión y diseño de las políticas y programas educativos (artículos 27 al 29). La finalidad es crear, de manera sistemática, un vínculo entre las evaluaciones del sistema educativo y las acciones concretas que lleven a su mejora.

De igual manera, la LINEE establece el conjunto de atribuciones del Instituto en materia de los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente. Dichas atribuciones pueden ser categorizadas en cuatro grandes grupos: emitir lineamientos que aseguren la calidad y validez de las evaluaciones; verificar que los lineamientos se cumplan; orientar la formación y capacitación de personal especializado en evaluación de la educación; y certificar a los evaluadores.

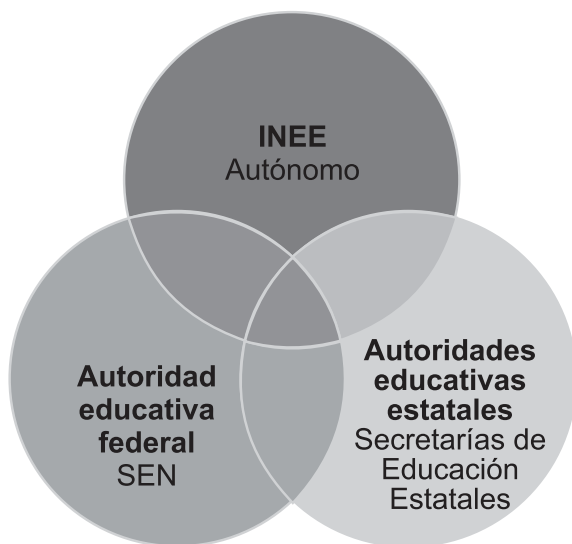
Además de definir las atribuciones y funciones del Instituto que se derivan de lo dispuesto en la fracción IX del artículo 3º constitucional, la LINEE establece los elementos esenciales sobre el gobierno, organización y funcionamiento de la nueva institución; por la naturaleza del presente documento y su brevedad, no detallamos este aspecto.

En suma, la Ley aprobada reconoce en el Instituto una altísima responsabilidad, atribuciones nuevas y tareas que habrán de cimentarse en las fortalezas antes adquiridas del Instituto, las nuevas tareas y los compromisos que se adquieren con la reforma para llegar a construir una autoridad en evaluación que adquiriera el reconocimiento público de su misión.

El Sistema Nacional de Evaluación Educativa: expresión muy importante de la autonomía orgánica y administrativa

Análisis especial merece el SNEE. El capítulo segundo de la LINEE se ocupa de definir su objeto, fines e integración. También distribuye competencias entre las autoridades educativas federal y locales y el Instituto y, por último, delinean las características generales de su organización y funcionamiento.

La distribución de competencias en materia de evaluación de la educación refleja un modelo complejo que involucra tanto a las autoridades educativas –federal y estatales– como al Instituto. Ello se ilustra en el siguiente diagrama:

Diagrama 1.**Modelo de distribución de competencias en materia de evaluación educativa en México producto de la Reforma Educativa del 2013**

Fuente: Elaboración propia.

En este nuevo marco de relaciones se genera un modelo de distribución de competencias en materia de evaluación educativa diferente al preexistente y sobre el que se deberá tener un gran cuidado: tanto autoridades educativas, partícipes del SNEE, como el INEE tienen atribuciones de evaluación (*cfr.* LGE y LINEE). Lo que los distingue es que el Instituto representa –en tanto organismo constitucional autónomo– la autoridad en la materia de evaluación educativa, por lo que las otras autoridades están obligadas a seguir los lineamientos de evaluación que el Instituto emita (LGE, artículo 14, fracción XII Bis). Por lo anterior, y atendiendo a la LINEE (Capítulo II), la relación que debe establecerse entre todas estas autoridades es una de coordinación.

En teoría de relaciones intergubernamentales probablemente el modelo que más se acerca a la representación de esta nueva forma de organización sea el denominado “modelo de autoridad de traslape”. Y nos permitimos plantearla tan sólo como una analogía útil para comprender la complejidad expresada en el esquema anterior. En el nuevo modelo, la responsabilidad para implementar la evaluación es concurrente, es decir, tanto la autoridad educativa federal como las estatales y el INEE tienen la posibilidad de realizar evaluaciones en sus respectivos ámbitos (los que a su vez tienen intersecciones naturales entre federación y estados desde la federalización educativa de los años noventa), siendo

la esfera del INEE las evaluaciones de carácter sistémico, mientras que, las evaluaciones con consecuencias directas sobre sujetos o instituciones (como nombramientos o procesos de certificación) quedan reservadas a las autoridades educativas. No obstante, ahora se agrega un organismo con autoridad en materia educativa, que emitirá lineamientos que regulen la realización de dichas evaluaciones, que es además el responsable de la evaluación del SEN y coordina la relación en el ámbito del SNEE.

Con esto se genera un nuevo sistema de reglas de interacción entre las distintas autoridades, mismo que no fue sencillo construir desde la Ley, por lo que quedó establecido en ésta como una tarea a realizar a futuro por parte del Instituto, en su condición de organismo constitucional autónomo a través de su Estatuto Orgánico. Cabe destacar que dicha tarea demanda atender múltiples dimensiones –normativa, política y de gestión–; asunto que se resolvió en términos normativos con la definición del mecanismo con el cual efectuar dicha articulación –la Conferencia del SNEE– que se establece como el espacio idóneo para la coordinación en la necesaria definición de una Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE).

Valga también mencionar, por último, que en la LINEE se creó un órgano consultivo: el Consejo Social de Participación, cuya conformación y formas de funcionamiento también están incluidos en el Estatuto Orgánico del INEE, instrumento normativo al que en seguida nos referimos.

El Estatuto Orgánico: la autonomía normativa

Con fundamento en la fracción IX del artículo 3º constitucional y en la propia LINEE, se emitió del primer Estatuto Orgánico del INEE autónomo. En este documento normativo, el Instituto se da a sí mismo la estructura, organización, funciones y atribuciones que le permiten llevar a cabo las nuevas tareas mandatadas en la Carta Magna y la legislación secundaria derivada, que se ha descrito anteriormente.

Resalta una característica *sui generis* del Instituto que consiste en que su funcionamiento está fincado por un lado, en una estructura organizacional, y por otro, en un conjunto de órganos colegiados, todos con carácter consultivo, que coadyuvan con las autoridades y el personal del INEE en una mejor toma de decisiones. Se trata, a nuestro juicio, de un valor sustantivo del Estatuto creado, como un paso hacia la institucionalización de espacios de gobernanza con otros actores relevantes, avanzando así, en la construcción de mecanismos que lleven a la formulación de políticas de evaluación educativas realmente “públicas”, no sólo porque las formulan y ejecutan actores públicos (con recursos del erario público), sino porque involucran a otros actores en la decisión de la agencia legítimamente facultada para intervenir en materia de evaluación educativa. Los órganos

colegiados establecidos son: el *Consejo Social Consultivo de Evaluación Educativa* establecido desde la propia LINEE en sus artículos 67 y 68; el *Consejo Pedagógico de Evaluación*, integrado por profesionales de la enseñanza y la gestión escolar; el *Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas* y seis consejos técnicos especializados: *Evaluación de la Oferta Educativa*; *Evaluación de Resultados Educativos*; *Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos Escolares*; *Evaluación de Políticas y Programas Educativos*; *Integración de Información y Diseño de Indicadores*, y *Fomento de la Cultura de la Evaluación*.

Finalmente, para su operación el Instituto se organiza alrededor de seis Unidades y una Coordinación que reflejan de manera consistente los mandatos constitucionales y de la LINEE; de igual forma se creó la Contraloría Interna como órgano de control, vigilancia, auditoría y fiscalización de las actividades del Instituto.

En suma, la autonomía normativa en el caso del INEE involucra la capacidad de “darse un gobierno a sí mismo”, y definir las normas que dan contenido a la tarea de evaluación educativa que ejerce de manera autónoma: de ahí deriva el mandato constitucional de emitir lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas. Implica también que el INEE no tiene una relación de subordinación con los otros poderes del Estado, modificando con ello su anterior adscripción al Poder Ejecutivo por medio primero de la SEP (en su etapa de organismo sectorizado) y posteriormente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en su etapa de organismo descentralizado no sectorizado). Esto, además de enraizar su creación —en la práctica— como organismo autónomo en la Carta Magna, le permite pensar en su actuación más allá de los límites que implican las administraciones de carácter sexenal.

Los alcances de la autonomía

Si bien la condición de organismos autónomos les permite a estos entes dotarse a sí mismos de normas propias, esas normas no pueden existir en el vacío legal y deben alinearse conforme a los ordenamientos jurídicos de carácter general que rigen a toda la acción del Estado de acuerdo a la propia Constitución, o en sus leyes reglamentarias. No en todas las áreas es posible que los organismos constitucionales autónomos emitan su propia norma en todos los aspectos que rigen su actuación. La utilización del concepto autonomía no se puede hacer en términos absolutos. Si bien, la autonomía es defendible, esto no quiere decir que constituya una “licencia abierta” o un “cheque en blanco”, para que todos los entes con autonomía, incluyendo aquellos que disfrutaban de la condición de autónomos constitucionales, o los sujetos que ostenten la titularidad o que prestan servicios en tales instituciones, actúen de manera discrecional en una forma contraria al orden legal vigente.

La propia Constitución nos da la pauta que permite identificar cuáles son los espacios en los que se establecen alcances al ejercicio de la autonomía (Guerra Reyes, L. 2014): presupuestales, responsabilidades de los funcionarios públicos y fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. A esto hay que añadir los límites más obvios: los derivados del ejercicio de las competencias conferidas a los órganos autónomos por la Constitución.

Asimismo, existen otra serie de instrumentos jurídicos que son de obligatorio cumplimiento para todos los entes del sector público (aunque no se haga mención de ellos en cada oportunidad que se da entrada a un nuevo ente dotado de autonomía constitucional). Ejemplo de estas leyes que aplican a todos son la de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios; la de ingresos y la de presupuesto de egresos; la del presupuesto contabilidad y gasto público, por citar sólo algunas (Esparza del Pozo, 2008: 107).

Finalmente, además de los alcances derivados del derecho positivo, también existen límites derivados de la interpretación de las normas jurídicas a la luz de los principios generales del derecho, donde la confrontación entre autonomía de un ente *versus* interés público debe ser resuelta a favor del segundo (Valls Hernández y Matute González, 2014: 858).

En este apartado revisaremos el tema de los límites a la autonomía y cómo se conforman en el caso particular del INEE, sin pretender con este ejercicio llegar a una enumeración exhaustiva. Simplemente nos concentraremos en señalar aquellos alcances que nos hemos encontrado cotidianamente en estos primeros años de desempeño del INEE como organismo autónomo.

- *Alcances derivados de las propias competencias del Instituto en materia de evaluación educativa*

El ejemplo más claro de las fronteras derivadas de las propias competencias en el caso del INEE lo encontramos en la distribución de los tipos de evaluaciones que se deben realizar dentro del Sistema Nacional de Evaluación Educativa SNEE. Como vimos en la sección anterior, dentro del SNEE participan un conjunto de autoridades, con diversos tipos de competencias (exclusivas y concurrentes) del orden federal, estatal y local, que deben intervenir de manera conjunta pero coordinada en el marco de una PNEE (LINEE, artículo 17). En el marco de esa política deben producirse distintos tipos de evaluaciones, que en conjunto deberán dar cuenta de forma integral de todos los componentes, procesos y resultados del SEN. En tal sentido, el criterio general que orienta la distribución de los tipos de evaluaciones entre las distintas autoridades responsables dentro

del SNEE consiste en que al INEE –autoridad en materia de evaluación– le corresponderán las evaluaciones de todo el sistema; mientras que a las Autoridades Educativas de los distintos órdenes de gobierno le corresponderán las evaluaciones que tengan consecuencias específicas hacia instituciones o personas (sean alumnos o cualquiera de los diversos servidores públicos que se desempeñen en los diversos tipos de funciones previstos en el Servicio Profesional Docente). En conclusión, a pesar de que el INEE es la autoridad en la materia, no está facultado para hacer todos los tipos de evaluaciones que el sistema requiere, en todos sus niveles, modalidades, variantes, etc. De hacerlo estaría invadiendo la competencia de otros actores.

• *Alcances en materia presupuestal*

A los organismos autónomos se les confieren atribuciones específicas y prerrogativas con la finalidad de salvaguardar su correcto funcionamiento, sus facultades decisorias, su integración y su independencia de los distintos órganos que ejercen el poder público que emanan del Estado. Una de las cuestiones fundamentales es la autonomía presupuestaria y de operación, que conlleva lo relativo a su administración financiera, es decir, a la obtención de recursos económicos, su manejo y su aplicación. Por lo tanto, el gasto público representa una parte importante del quehacer de los organismos públicos autónomos (Esparza del Pozo, 2008: 106).

Bajo el entendido que la autonomía o independencia no debe ser exclusivamente formal, sino también financiera, los órganos constitucionales autónomos exigen un presupuesto que no esté prescrito por ninguna ley secundaria, o que sea el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgarse (Guerra Reyes, L. 2014).

El artículo 22 de la LINEE señala que el Instituto es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme lo dispone la fracción IX del artículo 3º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por lo que cuenta con autonomía presupuestaria. En el artículo 23 se detalla a qué se refiere el patrimonio propio:

- I. Los recursos que le asigne la Cámara de Diputados a través del presupuesto de egresos de la federación;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que le sean destinados o adquiera para el cumplimiento de sus fines;
- III. Las adquisiciones, los subsidios, donaciones y aportaciones, tanto en bienes como en valores, que provengan del sector público, social y privado;
- IV. Los ingresos que perciba por los servicios que preste en términos de esta Ley a instituciones y personas físicas de los sectores social y privado, y a instancias públicas, privadas y sociales del extranjero que,

en el marco de instrumentos o acuerdos de colaboración, soliciten sus servicios;

- V. Los fondos nacionales o internacionales, públicos o privados, obtenidos para el financiamiento de los programas y actividades del Instituto, y
- VI. En general todos los ingresos y derechos susceptibles de estimación pecuniaria, que obtenga por cualquier medio legal.

Los ingresos que perciba el Instituto, incluidos los obtenidos por servicios, no afectarán los principios de independencia, objetividad y demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras disposiciones establecen en materia educativa, ni alterar el desarrollo normal de sus actividades. Su ejercicio se sujetará a lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Aquí observamos que la propia Ley de INEE señala una obligación clara: la autonomía presupuestaria queda limitada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta última Ley establece en su artículo 5º, fracción I), que la autonomía presupuestaria en el ámbito federal, otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende, en el caso de los entes autónomos, las siguientes atribuciones:

- I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:
 - a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;
 - b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
 - c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;
 - d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;
 - e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley, y
 - f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.

Es decir, en el ámbito federal, los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria podrán determinar cómo utilizar los recursos que les fueron designados sin sujetarse a las disposiciones de

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, siempre y cuando se sujeten a lo previsto en la ya mencionada Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación (Guerra Ford, O., 2008: 115).

Asimismo, no se puede dejar de lado la observancia a los principios constitucionales al invocar el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en cuanto a la eficiencia, eficacia y honradez con que se deben ejercer los recursos públicos y el control que debe prevalecer sobre los mismos (Esparza del Pozo, 2008: 106). Aun cuando en su primera parte no se hace referencia específica a los organismos autónomos (se menciona a la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales) el artículo se entiende como de observancia general de todos los órganos del Estado Mexicano.

Pero la Constitución llega a ser más específica en cuanto al tratamiento que en materia presupuestal se da a los organismos autónomos. En sus artículos 75, 126 y 127 hace referencia a los organismos con autonomía reconocida en ella misma en lo relacionado con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Como ya se había señalado, es a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se reglamentan estos artículos constitucionales. En su artículo 30 se señala que:

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos enviarán a la Secretaría sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo. En la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, los ejecutores de gasto [a que se refiere el párrafo anterior] deberán sujetarse a lo dispuesto en esta Ley y observar que su propuesta sea compatible con los criterios generales de política económica. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría en las actividades de programación y presupuesto, con el objeto de que sus proyectos sean compatibles con las clasificaciones y estructura programática a que se refieren los artículos 27 y 28 de la misma Ley.

Este artículo deja totalmente claro que ningún organismo público autónomo podrá actuar sin considerar los criterios generales válidos aplicables al sector público, o integrar de manera independiente ante las Cámaras su presupuesto. Por el contrario, el INEE deberá sujetarse a las clasificaciones y estructuras que se determinen por ley y que son establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la administración del gasto público.

Por otra parte, la libertad de decisión sobre el uso y destino de sus recursos no implica que se abra una ventana de oportunidad para su

uso indebido pues en el artículo 4º, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria claramente se establece que los entes autónomos son ejecutores de gasto y, en consecuencia, tienen la obligación de rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de dicha Ley y demás disposiciones aplicables (Guerra Ford, O., 2008: 115).

- *Alcances para los servidores públicos (titulares y demás miembros de la Institución) en el ejercicio de sus funciones*

En este punto es necesario distinguir entre los titulares de los organismos y el resto de los empleados que laboran en la institución. Se entiende que, en el caso de los titulares de los organismos constitucionales autónomos, éstos deberán contar con cierto tipo de condiciones que les permitan el pleno desempeño de su cargo. Sin embargo, también son sujetos de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de su acción pública y pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades.

Una característica fundamental de los órganos constitucionales autónomos es que son, en su mayor parte, órganos de carácter eminentemente técnico. En nuestro caso, el INEE se distingue por tener entre los miembros de su Junta de Gobierno a expertos en educación, evaluación y ciencias sociales. El artículo 30 de la LINEE señala que la Junta de Gobierno es el órgano superior de dirección del Instituto y que estará compuesta por cinco integrantes, denominados Consejeros, quienes deberán contar con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto. Mientras que el artículo 35 de la misma Ley señala que los integrantes de la Junta sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Queda así establecida la posibilidad de ser sancionados en el ejercicio de su titularidad.

Por su parte el Título Cuarto de la Constitución titulado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, menciona en el artículo 108 quiénes deberán ser considerados servidores públicos:

- A los representantes de elección popular;
- A los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal;
- Los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y
- Así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los

actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Aquí encontramos una nueva frontera a la autonomía del Instituto, esta vez en la persona de sus empleados, que tienen carácter de servidores públicos sujetos a responsabilidad por el ejercicio de sus funciones, por lo que su actuación debe regirse por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ley reglamentaria del citado Título Cuarto de la Constitución en las materias de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

De acuerdo con la Ley mencionada, los empleados del INEE tenemos, en el desempeño de nuestros empleos, cargos o comisiones, todas las obligaciones previstas (en particular las descritas en el artículo 8°) con fin el de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

La LINEE también reglamenta con su artículo 64 la forma en la que se debe considerar al resto del personal del Instituto, señalando que se regirá por las disposiciones del apartado B (referente a los Poderes de la Unión y sus trabajadores) del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En congruencia con el trato dado a los empleados del INEE como funcionarios al servicio del Estado, el personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Asimismo, la LINEE señala que serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento las siguientes:

- I. Negarse a proporcionar información, ocultarla, alterarla, destruirla o realizar cualquier acto u omisión tendientes a impedir los procesos de evaluación;
- II. Incumplir los lineamientos a los que se refiere la presente Ley, o no dar respuesta sobre la atención dada a las directrices que emita el Instituto en materia de evaluación educativa;
- III. Revelar datos confidenciales;
- IV. La inobservancia de la reserva en materia de información, cuando por causas de seguridad hubiese sido declarada de divulgación restringida por la Junta;
- V. La participación deliberada en cualquier acto u omisión que entorpezca el desarrollo de los procesos de evaluación;

- VI. Impedir, sin justificación, el libre ejercicio de los derechos de acceso y rectificación de datos por los informantes, y
- VII. Impedir el acceso del público a la información a que tenga derecho.

Y cierra el artículo advirtiendo que la responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LINEE, será sancionada en los términos de las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos aplicables (la Constitución y las otras que aquí hemos mencionado).

En resumen, el papel que debe desempeñar el servidor público del INEE está sujeto al régimen de responsabilidades en el servicio público, atendiendo a los principios mencionados de legalidad, imparcialidad, honradez, economía, oportunidad y eficiencia. Es por ello, que la profesionalización, el compromiso y la lealtad con las instituciones deben ser el rasgo que caracterice a la administración pública (independientemente del orden o nivel, o incluso de los entes con autonomía que aquí nos ocupan) y a sus servidores. Dado que no podemos dejar que estas conductas afloren simplemente como un ejercicio de conciencia o buena voluntad, la norma jurídica resulta ser el elemento fundamental para buscar la armónica convivencia humana mediante el cumplimiento de las normas (Esparza del Pozo, 2008: 107). Los gobernados esperan la mayor claridad en la actuación de sus servidores públicos; esto refiere no sólo a la manera en la que hacen uso de los recursos públicos con estricto apego a la ley y en todos los ámbitos de su acción, sino también a la forma en que rinden cuentas sobre los resultados obtenidos así como de la información que generan y que debe poner a disposición del público. Y, repetimos, esto con independencia del grado de autonomía que tenga el ente en el cual los servidores desempeñen labores.

• *Alcances en materia de transparencia y rendición de cuentas*

El control y la transparencia son pilares fundamentales de la actuación del INEE tal como puede constatarse en su marco jurídico. En su artículo 58 la LINEE señala que: el Instituto garantizará el acceso a la información que tenga en posesión, con arreglo a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Con el objetivo de garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en las acciones del Instituto como sujeto obligado, el Estatuto Orgánico del INEE crea una Unidad de Transparencia, un Comité de Información y una Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública (que actúa como órgano garante) que aplicarán los criterios y procedimientos previstos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sólo en lo no previsto en este ordenamiento aplicarán los criterios y procedimientos que para tal efecto expida la Junta. La creación y existencia de estas entidades es otra clara indicación de que la autonomía no exime del cumplimiento de estas obligaciones.

La recientemente aprobada (4 de mayo del 2015) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece un marco de acción a los organismos públicos autónomos en esta materia. Esta Ley reglamenta el artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos que garanticen el derecho de acceso a la información.

Los sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información según la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, de acuerdo con su artículo 23 son:

- Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- Órganos autónomos;
- Partidos políticos;
- Fideicomisos y fondos públicos;
- Así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

Además, de los compromisos que la Ley reglamentaria del artículo 6° constitucional señala, el INEE ha adquirido otras obligaciones respecto a la rendición de cuentas, tomando en consideración que los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.

El artículo 63 de la LINEE mandata que el Instituto deberá presentar anualmente, en el mes de abril, al Congreso de la Unión:

- I. El informe sobre el estado que guarden componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional derivado de las evaluaciones. Este informe deberá hacerse del conocimiento público, sujetándose a las disposiciones que al efecto expida el propio Instituto.
- II. Un informe por escrito de las actividades y del ejercicio del gasto del año inmediato anterior, incluyendo las observaciones relevantes que, en su caso, haya formulado el Contralor Interno.

Lo dispuesto en este artículo se realizará sin perjuicio de los datos e informes que el Instituto deba rendir en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás disposiciones aplicables.

Dado que estos informes se rinden a otros poderes del Estado, se pone de manifiesto la relación interinstitucional entre los órganos de la administración pública, lo que constituye un factor fundamental en la buena marcha de los servicios que el Estado proporciona. Cabe recordar lo que mencionamos al inicio, en relación con el contenido de la autonomía,

que no proviene de un ejercicio deductivo, sino de un proceso de diálogo crítico entre los entes autónomos y que exigen de otros entes un trato igualitario, lo que implica, comunicar apropiada y suficientemente aquello que el órgano autónomo hace (Valls Hernández y Matute González, 2014). Los límites que aquí se han descrito acerca de la actuación del INEE son necesarios para la preservación de un pacto social básico, en que nada ni nadie puede estar por encima de la ley como parte del interés público.

A manera de conclusión: Un par de asuntos pendientes

No queremos finalizar este recorrido sin aludir a un par de temas que nos parece son tensiones no resueltas, y que ocuparán nuestra atención en los años por venir, dada su importancia.

La primera tiene que ver con lo que a juzgar por la literatura especializada constituye una problemática generalizada de los llamados “entes autónomos” en el derecho constitucional mexicano. De acuerdo a los argumentos y evidencias revisados (Martínez Robledos, 2005; Valls Hernández y Matute González, 2004, entre otros), instituciones como el INEE presentan algunos problemas dentro del propio texto constitucional, lo que Martínez Robledos (2005: 124) denominó “ambigüedad jurídica”. Dado que la autonomía no está definida ni regulada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sólo está enunciada y atribuida a algunos órganos, en la práctica ha devenido en una atribución que es “inconsistente y ambigua” (Valls Hernández y Matute González, 2004: 859). En el caso del INEE esto se expresa en su denominación como “organismo” y no como “órgano”. La denominación de “organismos”, estuvo alguna vez reservada a entes que aunque con goce de cierto nivel de autonomía, están subordinados a algunos de los tres poderes –de la división clásica de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial–. Al parecer, en la práctica que ha prevalecido en el Constituyente Permanente, la denominación del ente no necesariamente alude al grado de autonomía conferida. En el caso particular del INEE, a pesar de que el Constituyente lo colocó como una autoridad independiente en un tema específico –la evaluación de la educación obligatoria– lo mantuvo con una nomenclatura que alude a su condición inicial de instancia técnica dependiente del Poder Ejecutivo. Cuando se produjo la reforma constitucional se le mantuvo la denominación de “organismo”, asunto que, con el fin de garantizar la congruencia se aplicó en la Ley reglamentaria. Este primer asunto puede verse como un simple formalismo, no es el propósito de este documento calificarlo. Sin embargo, sí nos parece importante hacer constar que estamos conscientes del tema.

El segundo asunto recae en el ámbito de competencias del actual INEE autónomo por mandato constitucional. Tiene que ver con la construcción de la legitimidad social del Instituto en esta nueva fase de su historia.

El INEE ha recorrido un camino caracterizado por la expansión, tanto de sus atribuciones como de sus responsabilidades. Pero el cambio que ha implicado la reforma, no sólo por sus contenidos jurídico-administrativos sino por las repercusiones sociales que ha tenido, demanda desarrollar al máximo sus capacidades para poder construir una legitimidad renovada y sostenida. Esto no sólo recae en su alta capacidad técnica, que fue reconocida en el pasado, sino en su capacidad regulatoria y política en el nuevo escenario, y así llevar a buen puerto la empresa que implica la coordinación del SNEE mediante una PNEE coherente y articulada. Estos esfuerzos deben tener un impacto observable –por parte de toda la sociedad y no sólo de algunos de sus sectores– y medible en la mejora de la calidad de la educación obligatoria en México. Creemos que sólo en un escenario de esta naturaleza el voto de confianza que implica haber otorgado al INEE la autonomía constitucional que hoy ostenta tendrá sentido para el conjunto de la sociedad mexicana.

Bibliografía

- Arroyo Esquivel, A., “Los órganos constitucionales autónomos y sus designaciones”, *Al momento Noticias*, 10-09-2013. <http://www.almomento.mx/los-organos-constitucionales-autonomos-y-sus-designaciones/>
- Bracho González, T. y Zorrilla Fierro, M. M., “El INEE en la reforma educativa: De su naturaleza jurídica y sus atribuciones”, *Las transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013-2018*, México, INEE, Fondo de Cultura Económica, 61-75.
- Caballero Ochoa, J. L., “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes”, *Jurídica: Anuario*, No. 30, 2000, 153-173. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>
- Esparza del Pozo, C., *Organismos autónomos y gasto público*. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Nacional de Organismo Públicos Autónomos, Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público. 12 al 14 de junio del 2008, San Luis Potosí, 103-107.
- Farah Gebara, M., “Órganos constitucionales autónomos”, *El Cotidiano*, Sep.-Oct. 2014, 23-24. <http://elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/18703.pdf>
- Guerra Ford, O., *Autonomía presupuestaria de los órganos autónomos locales: una propuesta para su fortalecimiento*. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público, San Luis Potosí, 12 al 14 de junio del 2008, 109-131.
- Guerra Reyes, L., *Órganos constitucionales autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas*, Eumed: Contribuciones a las ciencias sociales, 2014. <http://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html>

- Guerrero, J. P. y Patrón, F., *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, 109-131.
- Martínez Rizo, F., “El Proyecto del INEE y sus primeros años”, *INEE una década de Evaluación*, México, INEE, 2012, 16-23.
- Martínez Robledos, M., “Órganos y organismos constitucionales autónomos: Una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano*, Núm. 190, Mar.-Abr. 2015, 123-143. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32536845015>
- Pedroza de la Llave, S. T., “Los órganos constitucionales autónomos en México”, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 173-194. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>
- Roque F., E., “Coordinación administrativa y control: instrumentos formales para la eficiencia y legalidad en la función administrativa”, *Alegatos*, 33, 1996, 331-342.
- Tamez Guerra, R., “El INEE, a diez años de su creación”, *INEE una década de Evaluación 2002-2012*, México, INEE, 2012, 24-25.
- Tesis Jurisprudencial Núm. 12/2008 Órganos Constitucionales Autónomos: Sus Características, 9ª Época, Pleno, S.J: F y su Gaceta XXIV, Octubre 2006, 912. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/170/170238.pdf>
- Ugalde Calderón, F. V., “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No. 29, 2010, 253-264.
- Valls Hernández, S. y Matute González, C., “El concepto de autonomía y los principios jurídicos en el nuevo derecho”, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 855-869.

Leyes y decretos

- Ley General de Educación, México, DOF, 13-07-1993.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, DOF, 13-03-2002.
- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, México, DOF, 08-08-2002.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México, DOF, 30-03-2006.
- Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, México, DOF, 16-05-2012.
- Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, DOF, 11-09-2013.
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, DOF, 22-10-2013.
- Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México, DOF, 04-05-2015.

Revista de Administración Pública

INNP

La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Patricia Kurczyn Villalobos*

I. Introducción

En un Estado democrático, el derecho de acceso a la información pública y la transparencia son dos factores fundamentales que conducen además el ejercicio de otros derechos. Esta circunstancia resulta de particular importancia para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos.

* Licenciatura y Doctorado por la Facultad de Derecho de la UNAM; Maestría en Sociología por la Universidad Iberoamericana. Obtuvo los diplomas 1° y 2° en Derecho Comparado de la Universidad Internacional para la Enseñanza de Derecho Comparado, Estrasburgo, Francia. Cursos de Relaciones profesionales, negociación colectiva y seguridad social en el Seminario Internacional de Derecho Comparado del trabajo en la Universidad Attila József, Szeged, Hungría y para Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales de la OIT, Bolonia y Turín Italia.

Catedrática en la Facultad de Derecho de la UNAM; y en diversas Instituciones de Educación Superior. Es autora de diversas publicaciones individuales, en obra colectiva, diccionarios y revistas especializadas de derecho. Fundó la *Revista Latinoamericana de Derecho Social* en el año 2005 y desde entonces sigue bajo su dirección. Forma parte de distintos consejos editoriales

Ha sido Consejera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Presidente de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Se desempeñó como jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Ha sido consejera externa de la OIT. Es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III.

El 14 de mayo del 2014 fue designada Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) por el Senado de la República.

En nuestro país, fue en 1977 que el derecho de acceso a la información se incorporó en la Constitución, a través de una reforma al artículo 6° constitucional en el marco de una reforma política.

Sin embargo, a pesar de estar reconocido en la Constitución no existía un mecanismo o procedimiento para hacer efectivo dicho derecho y fue hasta el año 2002, que se promulgó la primera ley de transparencia y se creó el organismo garante de la materia como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con el nombre de Instituto Federal de Acceso a la Información.

La reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, consolidó al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como un órgano autónomo, especializado en la tutela de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Por último, es importante destacar que el camino recorrido no es largo pero es significativo, y sobre todo importante para la consolidación de la democracia, han sido dos, los momentos relevantes para la garantía institucional del derecho: el primero, la creación del organismo garante; y el segundo, su autonomía, momento último que encamina la consolidación de la materia.

II. Antecedentes de la Institucionalización

El camino que ha recorrido el órgano garante de la transparencia en México ha sido relativamente corto. Sin embargo, si analizamos detenidamente, la institución garante ha sido objeto de reformas trascendentales que han modificado su estructura, atribuciones, facultades y naturaleza jurídica, sobre todo en razón de su autonomía.

Para poder contextualizar al ahora órgano constitucional autónomo, es necesario dar un breve recorrido por algunos antecedentes histórico-jurídicos nacionales relevantes; que han permitido lograr en un primer momento la consolidación de los derechos objeto de protección del Instituto.

La creación y evolución del derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales, va ligado en gran medida al reconocimiento de las libertades de imprenta y de expresión.

En el caso mexicano, en la Constitución de 1917, en su artículo 6° se consagró la concepción tradicional de la libertad de expresión, sin embargo, fue hasta 1977 que el derecho de acceso a la información fue incorporado a la Constitución, como parte de una reforma política, por medio de la cual se añadió la siguiente frase: “El derecho a la información

será garantizado por el Estado”,¹ estando así el derecho a la información relacionado con la democracia.

Dicha reforma constitucional constituyó un avance significativo en la materia; sin embargo, debido al contexto en el que ésta se dio, se pensó que dicha garantía habría sido otorgada como una garantía social en favor de los partidos políticos.

En ese contexto y derivado de que no se contaba con una ley ni con un órgano o institución especializada en la materia, los primeros precedentes respecto al sentido o alcance de dicho derecho los estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la primera resolución que nuestro máximo tribunal emitió al respecto,² en el expediente AR 10556/83, determinó que el derecho a la información era lo mismo o se reducía a ser la expresión de las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos y que las características de ese derecho, ya de los partidos, debía desarrollarse a través de las leyes. Señalando, además, que el derecho de acceso a la información no podía tener el carácter de garantía individual.³ Lo anterior atendiendo a que dicho derecho se incorporó en el marco de la reforma política, tal y como se desprende del siguiente razonamiento que incluye la resolución:⁴

[...] el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “reforma política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

¹ López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución Mexicana”, *Cuadernos de transparencia*, número 17, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2012, p. 14.

² Dicha resolución derivó de un recurso de revisión interpuesto por el Maestro Ignacio Burgoa en contra de una resolución del Juez Quinto de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal, como antecedente de una solicitud de información que realizó ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la cual requirió información sobre el monto de la deuda pública en el sexenio de López Portillo, sin obtener contestación en breve término.

³ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, México, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., 2002, pp. 308-310.

⁴ *Ibidem*, p. 309.

Posteriormente, la propia Suprema Corte de Justicia en 1996,⁵ estableció un nuevo criterio con motivo de una solicitud presentada por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo, para investigar los hechos acontecidos en el Vado de Aguas Blancas, en 1995, resolución de la que derivó que el Pleno de nuestro máximo Tribunal sostuviera que no se estaba ya frente a un mero derecho político, sino frente a una garantía individual.

La Corte modificó nuevamente en 1997, su interpretación, al resolver el amparo en revisión 2137/93, en el que determinó que el titular del derecho de acceso a la información es cualquier particular, es decir, que lo consideró como un derecho inherente al individuo, exigible por cada una de las personas y juzgable de manera individual.⁶

Así, reconocido expresamente el derecho de acceso a la información, quedaba pendiente la construcción de un mecanismo o de procedimientos para poder ejercer dicho derecho, ante la ausencia de una ley que lo reglamentara. En ese contexto, a finales del año 2001, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

De este modo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG) fue expedida el 11 de junio de 2002 y se consolidó como el primer avance hacia la reglamentación del derecho de acceso a la información, iniciado tras la reforma de 1977.

A dicha ley federal, siguieron las leyes de la materia en las entidades federativas; sin embargo, éstas no mantuvieron el mismo modelo y se advierten criterios discordantes,⁷ es decir, que a nivel federal y local coexistían, como hasta ahora, diversos criterios para ejercitar el derecho de acceso a la información.

Por otra parte, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuyo órgano máximo de decisión estaría integrado por cinco Comisionados.

El establecimiento del IFAI como órgano supervisor y garante del derecho de acceso a la información pública, fue previsto como un órgano descentralizado no sectorizado con personalidad jurídica, patrimonio

⁵ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 305.

⁶ Luna Pla, Issa, *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*, México, UNAM, 2009, p. 23.

⁷ Para inicios de 2007 ya se contaban con leyes de la materia en todos los estados.

propio y autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. La discusión en la creación de este órgano radicó principalmente en la necesidad de establecer una institución encargada de garantizar el derecho de acceso a la información y la transparencia en la actividad pública gubernamental, para el fortalecimiento de las instituciones en general. No obstante, se decidió que el nuevo Instituto no podría ser autónomo, dado que su consolidación como órgano constitucional derivaría en una reforma a la Constitución que retrasaría el proceso legislativo de aprobación de la LFTAIPG.⁸

Las principales funciones del, entonces, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en términos generales eran las siguientes:⁹

1. Ser el órgano regulador en materia de acceso a la información para la administración pública federal;
2. Resolver las controversias generadas entre los particulares y la administración pública;
3. Supervisar el cumplimiento de la Ley, y
4. Fomentar el ejercicio del derecho de acceso a la información de los gobernados.

Posteriormente, en 2007¹⁰ se reformó el artículo 6° Constitucional y se agregó un segundo párrafo con siete fracciones, mediante el cual se establecieron los principios y las bases bajo los cuales se deben regir la Federación, los estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias para el ejercicio del derecho de acceso a la información¹¹. Asimismo, en el Transitorio Segundo, se estableció un año

⁸ Pese a que no fue constituido como un órgano constitucional autónomo, se tomaron algunos preceptos normativos del “Grupo Oaxaca” en la realización de la LFTAIPG. Señala la Doctora Issa Luna que *los preceptos normativos que defendió el Grupo Oaxaca tanto a lo largo de su campaña como al momento del consenso legislativo y que quedaron plasmados en la ley final fueron, entre otros: el principio de publicidad por encima de la reserva; información de oficio o rutinaria; procedimiento expedito y gratuito; creación de un órgano garante del derecho a la información de las personas; ampliar la aplicación de la ley a todos los organismos del gobierno federal, incluyendo instituciones públicas autónomas; la prueba del daño; plazo de reserva de la información clasificada como reservada por doce años; que la información solicitada por un individuo sea pública para todos los demás a través de Internet; el recurso de positiva ficta, que ante la inatención de una solicitud de información dentro del plazo establecido la autoridad tiene la obligación de responder positivamente al solicitante*. Luna Pla, Issa, *op. cit.*, p. 133.

⁹ Artículo 37, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio del 2002.

¹⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio del 2007.

¹¹ Máxima publicidad, gratuidad, legitimación activa, deber de publicación básica, afirmativa ficta, tiempo de reserva, sanciones, prueba de daño.

a efecto de que se expidieran o en su caso se armonizaran las Leyes de acceso a la información.¹²

Del mismo modo, de la reforma del 2007 se destaca el hecho de que las leyes en materia de acceso a la información debían establecer mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos, mismos que habrían de sustanciarse ante “órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”. Con ello, el Legislativo estableció dos características fundamentales de los órganos garantes del derecho de acceso a la información; es decir, éstos debían ser entes especializados en tanto que únicamente tuvieran como función la materia del derecho de acceso a la información e imparciales, de tal manera que se impidiera la subordinación jurídica, orgánica o política a cualquier otra autoridad en el ámbito de su competencia. Además, se dotaron de autonomía operativa, de gestión y de decisión.¹³

Otro momento relevante se relaciona con el tema referente a datos personales en posesión de particulares. En 2009 se adicionó la fracción XXIX, Inciso O, al artículo 73 constitucional, mediante la cual se facultaba al Congreso de la Unión para legislar sobre protección de datos personales en posesión de particulares, y además, se determinó que en un plazo no mayor a un año, el Congreso debía expedir la ley reglamentaria.¹⁴

Derivado de lo anterior, en el mismo año del 2009, el 1° de julio se realizó una reforma al artículo 16 constitucional, donde de manera específica se introdujeron los llamados derechos ARCO; es decir, los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales, a saber:¹⁵

Artículo 16. [...]

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

¹² *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio del 2007.

¹³ Cfr. Caballero José Antonio, *et al.* “El futuro del IFAI: Consideraciones sobre su autonomía constitucional”, Publicación Electrónica, núm. 7, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 24. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3196/2.pdf>

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 30 abril del 2009.

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio del 2009.

Como consecuencia de ambas reformas constitucionales del 2009, se creó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares,¹⁶ misma que amplió las atribuciones y facultades del entonces IFAI, reconociéndolo como autoridad competente para garantizar el derecho a la protección de datos personales en posesión de particulares. Aunado a ello, el Instituto modificó su nombre a *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*.

Por último, mediante el decreto de fecha 7 de febrero del 2014, por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución *Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de transparencia, se dotó al entonces IFAI, de autonomía constitucional y se ampliaron sus atribuciones y competencias de manera significativa lo que sin duda vino a fortalecer la protección de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

En seguimiento y cumplimiento a esta reforma constitucional se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT), la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo del 2015, cuestión que nuevamente implicó un cambio de denominación del órgano garante, para ser ahora el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI). Sin duda, el cambio de federal a nacional revela la modificación en su naturaleza jurídica ahora constitucionalmente autónoma y con atribuciones determinadas a nivel nacional como se verá más adelante.

El papel que había desempeñado el organismo garante toma un giro trascendental con el reconocimiento que el Constituyente le ha otorgado como órgano constitucional autónomo, el cual lo independiza de la administración pública federal y lo pone como un poder independiente de los tres poderes clásicos reconocidos por la doctrina política y en la propia Constitución mexicana. Ahora el INAI se encuentra como contrapeso a los otros poderes públicos existentes.

III. La Autonomía: Alcances y Retos

El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos *αυτος* que significa 'mismo', y *νομος* 'ley', es decir, significa la potestad para darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas. También, tiene la acepción de 'libre albedrío' y 'mando propio'.¹⁷

¹⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio del 2010.

¹⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (Coords.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. p. 176.

En atención a lo anterior, la autonomía es una forma de división del poder que debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias, sin que se entienda como soberanía, ya que la soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, a saber, la soberanía aísla a su titular –ya sea éste un individuo o un ente– porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.¹⁸

Al respecto, algunas de las características principales de los órganos constitucionales autónomos es que son creados de forma directa por la Constitución, cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinadas, llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos, no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder y sus resoluciones son revisables de acuerdo con lo que establece la Constitución de cada país.¹⁹

Adicionalmente, cuentan con autonomía de tipo político-jurídica (capacidad de crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que pueden determinar en primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).²⁰

Como se observa, existen diversos elementos que caracterizan a los órganos constitucionales autónomos, primordialmente el ser creados de manera directa por mandato constitucional, con lo que se busca que dichos órganos actúen con independencia en sus decisiones y estructura orgánica; asimismo, son depositarios de funciones estatales que por su naturaleza necesitan ser desmonopolizadas, especializadas, ágiles, independientes, controladas y transparentes ante la sociedad, pero con la misma igualdad constitucional.²¹

Hasta antes de la reforma del 2014 en materia de acceso a la información, la autonomía con la que contaba el entonces IFAI –ahora INAI– era la de ser un órgano descentralizado no sectorizado de la administración

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Caballero, José Antonio, *et. al. op. cit.*, p. 9.

²⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 179.

²¹ Cfr. Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, *Revista Alegatos*, México, núm. 39, 1998, p. 2. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/35/39-12.pdf>

pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

En ese contexto, la autonomía de decisión implicaba no estar subordinado a autoridad, Secretaría de Estado u organismo alguno y que sus actuaciones se basaran en la ley de la materia; la autonomía de gestión significaba que podía aprobar sus proyectos de presupuestos y ejercerlos con eficacia, eficiencia y transparencia; y la autonomía operativa significa una responsable administración con criterios propios.²²

Por otra parte, el hecho de que el Instituto perteneciera a la administración pública federal como organismo descentralizado, lo hacía estar ligado al Poder Ejecutivo, por lo que estaba expuesto a que la ciudadanía pudiera poner en tela de juicio su imparcialidad; además de que su competencia únicamente se limitaba al ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ello toda vez que en el artículo 61 de la LFTAIPG quedó establecido que el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación y los demás órganos constitucionales debían establecer sus propios órganos, criterios y procedimientos —en el ámbito de sus competencias— para garantizar el acceso a la información a los particulares.

Así, con la reforma del 2014 a la Constitución, en materia de transparencia, finalmente, se decidió dotar al Instituto de autonomía constitucional, al establecer en el artículo 6° que 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.**

En ese sentido, es importante destacar parte de la justificación para la consolidación del ahora INAI como órgano constitucional autónomo. De este modo, se hace referencia a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²³ a saber:

²² López Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en Concha Cantú, Hugo A. y López Ayllón (Coords.), *Transparentar el Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 31.

²³ *Gaceta del Senado* LXII/1PPO-8/36867. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan Senadoras y Senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República”, disponible para su consulta en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa_PRI.pdf

(...) es prioritario dotar de plena autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Se trata de fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra del IFAI para consolidarlo como el máximo organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en todo el país.

(...) queremos hacer irreversible su desempeño como órgano autónomo, ampliar su mandato para todos los poderes, organismos y entidades federales, y también asegurar su plena desvinculación orgánica con la administración pública para asegurar su efectiva vigilancia y la completa garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes gubernamentales. Se trata sin duda de la vía más segura para garantizar el mandato constitucional de máxima publicidad.

Es claro que con dicha reforma, la intención del legislador fue independizar orgánicamente al Instituto de la administración pública federal, para garantizar que éste, como órgano autónomo se consolide como el garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, como los dos derechos que tutela y que sin duda contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior se refuerza con las nuevas atribuciones y facultades que con dicha reforma se le otorgaron, por lo que el INAI asume un enorme reto y tareas de muy alta responsabilidad frente a la sociedad y la nación mexicana para cumplir con lo mandado en dicha reforma.

Para el cumplimiento de sus funciones como órgano constitucionalmente autónomo, la estructura del órgano garante tuvo una transformación en su naturaleza jurídica, la cual se inició desde el cambio de nombre al convertirse en una institución nacional que implica nuevas atribuciones y funciones, y de ello, se desprende la necesidad de modificar su estructura interna.

Se aumentó de 5 a 7 el número de comisionados que integran este órgano colegiado y la Ley Federal, próxima a expedirse (que habrá de abrogar la vigente), regulará lo relativo a la estructura, funciones, integración, duración en el cargo de los comisionados, requisitos, procedimientos de selección, incompatibilidades, excusas, renunciaciones, entre otras cuestiones.

Además, se amplió el catálogo de sujetos obligados, contemplando a 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 reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal. Cuestión que es de celebrarse ya que amplía el ámbito de competencia del Instituto.

Toda vez, que ahora hay nuevos sujetos obligados y nuevas obligaciones, surge la necesidad de capacitar bajo los nuevos estándares establecidos, tanto por la reforma constitucional como por la LGT, a los funcionarios públicos y a toda aquella persona cuyas funciones involucren el manejo de recursos públicos o ejercicio de autoridad. Al mismo tiempo se requiere concientizarlos de la importancia y trascendencia del cumplimiento de tales obligaciones en aras de fortalecer el ejercicio y eficacia de estos derechos.

Otra de las características de la autonomía es la independencia en las decisiones, ahora vinculantes, que se toman de manera colegiada, mismas que son definitivas e inatacables para los sujetos obligados; sin embargo, en la LGT²⁴ se prevé la facultad del Consejero Jurídico del Gobierno para interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación recurso de revisión en caso de que considere que las resoluciones del órgano garante puedan poner en peligro la seguridad nacional. Esta figura, reglamentada en el capítulo IV de la misma ley, puede constituir una medida de control para el INAI, toda vez que previo a la reforma únicamente las resoluciones podían ser recurridas por los particulares ante el Poder Judicial.

Otro de los cambios relevantes de la reforma, se establece en la fracción VII, apartado A, del artículo 6° constitucional, la cual dispone que: “La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”. Al respecto, cabe recordar que previo a dicha reforma, el Instituto no contaba con facultad para sancionar a los sujetos obligados.

Para tales efectos, en la LGT se prevé en el Título Noveno un capítulo para regular lo relativo a las medidas de apremio y otro para regular las sanciones. Respecto a las medidas de apremio se establece que podrán ser impuestas a los servidores públicos encargados del cumplimiento de las resoluciones,²⁵ o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral que resulte responsable. Dichas medidas podrán consistir en una amonestación pública o en una multa de 150 hasta 1,500 veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate.

²⁴ Artículo 157.

²⁵ De este modo, corresponderá a la Ley Federal de la materia y a las leyes de las entidades federativas establecer los criterios para calificar las medidas de apremio, conforme a la gravedad de la falta y, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia.

Por lo que hace a las sanciones, el Instituto tendrá atribuciones para sancionar únicamente a aquellos que no cuenten con el carácter de servidores públicos, con apercibimientos y multas que van de los 250 a los 1,500 días de salario mínimo.

Tratándose de aquellos casos en que el presunto infractor tenga la calidad de servidor público, el Instituto o el organismo garante deberá remitir a la autoridad competente, junto con la denuncia correspondiente, un expediente en que se contengan todos los elementos que sustenten la presunta responsabilidad administrativa. Se contempla, además, que la autoridad que conozca del asunto deberá informar de la conclusión del procedimiento y en su caso, de la ejecución de la sanción órgano garante nacional o local, según corresponda.

La imposición de sanciones, un tema altamente discutido, fortalece al INAI al contar con mayores medios para el cumplimiento de sus resoluciones, y así garantizar la efectividad del derecho de acceso a la información. Por ahora, la Ley Federal de Transparencia vigente solamente considera la responsabilidad administrativa, esto significa que ante el incumplimiento de los sujetos obligados sólo se puede dar vista a sus respectivos órganos internos de control. Por lo que poder sancionarlos representa un gran avance para erradicar las recurrentes prácticas contrarias a la transparencia, al acceso a la información y a la protección de datos personales.

Un reto más del INAI que permitirá su consolidación como órgano garante a nivel nacional es la construcción y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), integrado por la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Estadística y Geográfica, los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal y el propio INAI que lo preside.

El SNT permitirá que se construya de manera coordinada y colegiada una verdadera política pública en la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, que dará uniformidad a los criterios entre los organismos garantes y, procurará que se garantice la universalidad de estos derechos humanos.

En ese orden de ideas, el primer desafío que estableció la LGT, para el Pleno del INAI, fue la instalación del Consejo de este Sistema Nacional de Transparencia, que se efectuó el 23 de junio de este año, con la participación de todos sus integrantes. El pasado 11 de septiembre se realizó la primera sesión del Consejo y se aprobaron los Lineamientos por los cuales se habrá de regir. Los organismos garantes estatales quedan representados por sus presidentes y entre ellos el funcionamiento queda a cargo de coordinaciones regionales. Es de advertirse la importancia y trascendencia

que este SNT significa y la seriedad que le reviste, al convertirse en una autoridad nacional que impacta en el comportamiento democrático de la nación, de ahí que los Lineamientos para su funcionamiento sean una pieza normativa supeditada a las leyes y elaborados por la autoridad administrativa, en este caso el Consejo Nacional de Transparencia, y no por el Poder Legislativo y sus disposiciones entrarán en vigor una vez que sean publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

De igual manera, en la consolidación como órgano garante nacional en la materia, el INAI tendrá la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión que se encuentren pendientes de resolución y que por su interés y trascendencia así lo ameriten, tanto en materia de acceso a la información como de protección de datos personales; asimismo, se le otorgó competencia para conocer de los recursos que interpongan los particulares en contra de las resoluciones emitidas por los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal en las que se determine la reserva, la confidencialidad, la inexistencia o la negativa de la información, en los términos que establezca la ley. Es decir, el INAI se convierte en órgano revisor de las resoluciones de los órganos garantes locales, lo cual contribuye a una mayor garantía de los derechos de referencia.

Por otra parte, dentro de las consecuencias inherentes a la misma autonomía se encuentra la facultad de ejercitar las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.²⁶ Estos medios de defensa constitucional establecidos en el artículo 105 de la Carta Magna prevén la hipótesis de legitimación para los órganos constitucionales autónomos, en la fracción I, inciso I) —relativo a las controversias constitucionales—, y en la fracción II, inciso h —relativo a las acciones de inconstitucionalidad—. Medios de control que en el mismo sentido se norman en los artículos 2º fracción IV; 41 fracciones VI y VII y 42, fracción XV de la LGT conforme.

Otro aspecto relevante consecuente de la autonomía constitucional, es el concerniente a las nuevas atribuciones institucionales en materia presupuestaria. En ese sentido, en atención a las necesidades del órgano garante, se solicita al Congreso de la Unión un presupuesto adecuado y suficiente para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de lo mandado por la Constitución y las leyes de la materia en concordancia con las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Esto quiere decir, que como órgano constitucional autónomo, el INAI debe determinar en primera instancia sus propias necesidades materiales mediante la presentación de un anteproyecto de presupuesto que es sometido a la aprobación del Poder Legislativo como se ha hecho para el año 2016.

²⁶ 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, 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.

De lo anterior, debe apuntarse que el INAI, igual que todos los órganos autónomos, se constituye en sujeto obligado y como tal debe pregonar con su ejemplo y constituirse en un modelo de transparencia y rendición de cuentas. Su actuar, su eficiencia y firmeza fortalecerán su autonomía que le hará avanzar y consolidar los derechos que tutela.

Así, la autonomía y las nuevas atribuciones del INAI han implicado diversas modificaciones para estar a la altura de los grandes retos que implica la reforma constitucional y la Ley General de la materia, así como de las leyes que aún quedan pendientes de expedirse como lo son la Ley General de Protección de Datos Personales, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y la Ley General de Archivos.

IV. Consideraciones Finales

Con la reforma constitucional que dota de autonomía al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos generales, se fortaleció el derecho de acceso a la información pública, ya que otorga a los ciudadanos mayores herramientas para hacer efectivo dicho derecho, y al Instituto mayores atribuciones para garantizarlo, a la par de que se vigoriza la protección de los datos personales, la coordinación entre los órganos garantes y la estructura del Instituto ahora como órgano autónomo.

En virtud de lo anterior, es evidente que hay significativos avances que sin embargo entrañan grandes retos que el Instituto está en vías de asumir para dar cabal cumplimiento, tanto a lo mandatado por la reforma constitucional como por la LGT, así como por todas las otras leyes que aún están pendientes de expedirse para cumplimentar el mandato constitucional, a saber: Ley Federal de Transparencia, Ley General de Protección de Datos Personales y Ley General de Archivos.

Por último conviene destacar que la función del órgano garante nacional, autónomo, es fundamental en el combate de la corrupción y la consolidación de la democracia.

Bibliografía

- ACKERMAN, John M., "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo", *Cuadernos de Transparencia*, Número 07, México, IFAI, 2008.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, "Transparencia y democracia: claves para un concierto", *Cuadernos de Transparencia*, Número 10, México, IFAI, segunda ed., 2007.
- CABALLERO, José Antonio, *et al.* "El futuro del IFAI: Consideraciones sobre su autonomía constitucional", Número 7, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

- CARRILLO CERVANTES, Yasbé Manuel, "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado", *Revista Alegatos*, México, núm. 39, 1998.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C., 2002.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución Mexicana", *Cuadernos de Transparencia*, número 17, México, IFAI, 2012.
- _____, "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo federal", en CONCHA CANTÚ, *Transparentar el Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- _____ y Hugo A. (Coords.), *Transparentar el Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl, "Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos", *Cuadernos de Transparencia*, Número 22, México, IFAI, 2015.
- LUNA PLA, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- NATAREN NANDAYAPA, Carlos y BESARES ESCOBAR, Marco Antonio (Coords.), *Manual sobre la justiciabilidad del derecho de acceso a la información*, México, UNACH, 2013.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (Coords.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, 2002.
- VILLANUEVA, Ernesto (Coord.) *El ejercicio de acceso a la información pública en México, una investigación empírica*, Tomo I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- _____ (Coord.), *El ejercicio de acceso a la información pública en México, una investigación empírica*, Tomo II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Fuentes Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible para su consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Disponible para su consulta en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible para consulta en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Ley General de Transparencia y acceso a la información pública. Disponible para consulta en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Disponible para consulta en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf

Decretos de Reforma

DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002.

DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 20 de julio del 2007.

DECRETO por el que se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril del 2009.

DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio del 2009.

DECRETO por el que se Expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio del 2010.

DECRETO por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del 2015.

Revista de Administración Pública



La COFECE como órgano constitucional autónomo

Alejandra Palacios Prieto*

En tiempos recientes, y como parte de una estrategia para mejorar la gestión pública en las labores correspondientes del Ejecutivo Federal en México, hemos transitado hacia el aumento de las autonomías políticas y administrativas de ciertos organismos e instituciones. Esta tendencia se ha dado con el objetivo de que los titulares de dichas instituciones puedan desempeñarse con independencia respecto de los tiempos políticos y de los vaivenes ideológicos de los gobiernos. Son organismos que constitucionalmente tienen asignadas atribuciones administrativas muy concretas. El argumento que sustenta la existencia y/o ampliación en su autonomía es que su separación de los poderes tradicionales, en particular del Ejecutivo, garantiza un desempeño profesional, objetivo y eficiente del sector público, en la medida que no hay dependencia jerárquica formal alguna.¹

En 2013 y 2014, en el marco de una serie de reformas para mejorar la economía nacional,² se crearon varias nuevas instituciones del Estado

* Comisionada Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

Licenciada en Economía con Maestría en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). También es Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido: i) Directora de Proyectos de Competencia y Buen Gobierno en el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), responsable de los proyectos de investigación en temas de regulación económica, telecomunicaciones y contrataciones públicas, entre otros; ii) Consultora de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y del IMSS para realizar proyectos de investigación y evaluación derivados de convenios de colaboración firmados entre estas instituciones y la OCDE; iii) Consultora del BID. Ha publicado diversos artículos en periódicos y revistas, como *Reforma*, *El Universal*, *Nexos* y *Este País*. En el ámbito académico, ha sido profesora y coordinadora académica del Departamento de Economía del ITAM.

¹ Sergio Valls Hernández & Carlos Matute González. *Nuevo derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa, 2014, 361.

² Estas reformas son las llamadas Reformas Estructurales emanadas del Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012. Dicho pacto incluía cinco acuerdos para: 1) una sociedad de derechos y libertades; 2) el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) la seguridad y la justicia; 4) la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y 5) la gobernabilidad democrática. Información disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.

mexicano, en específico, ciertos órganos autónomos constitucionales como a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).³

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM o Constitución) reconoce tres poderes principales o primarios que están consagrados en el artículo 49 constitucional.⁴ Asimismo, reconoce la existencia de órganos que no están supeditados a los poderes tradicionales y que existen porque tienen funciones muy específicas, que por razones de su especialización e importancia social se requiere de su independencia respecto de los Poderes del Estado. En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que este tipo de órganos constitucionales autónomos se caracterizan principalmente por lo siguiente: “(...) a) *deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución*; b) *deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación*; c) *deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera*; d) *deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad (...)*”.⁵

En la Exposición de Motivos de la reciente reforma al Artículo 28 constitucional, que da vida a la COFECE como órgano constitucional autónomo, se reconoce que las características de este tipo de órganos son las siguientes:

- *“Inmediatez.- Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.*
- *Paridad de rango.- Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, es decir, relaciones de igual a igual, siendo órganos supremos en el ejercicio de sus facultades.*
- *Autonomía.- Poseen autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.*
- *Inmunidad.- Los titulares de estos órganos sólo pueden ser removidos por causas de responsabilidad.*
- *Esencialidad.- Sus funciones son imprescindibles para el funcionamiento del Estado constitucional y democrático de derecho.*

³ Las reformas incluyeron: el paso de órgano descentralizado a organismo autónomo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como organismo autónomo, la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica como organismo autónomo, la creación de la Fiscalía General de la República como organismo autónomo, el paso a organismo autónomo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (pendiente) y la creación del Instituto Nacional Electoral como organismo autónomo.

⁴ Artículo 49 de la CPEUM: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

⁵ 9ª Época; Pleno; S.J.F. y su gaceta; Tomo XXVII, febrero de 2008: p. 1871. P./J. 12/2008, *Órganos Constitucionales Autónomos*, citado en Sergio Valls Hernández & Carlos Matute González, *Nuevo derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa, 2014, 356.

- *Dirección Política.- Participa en la dirección política del Estado, pues emiten actos materialmente ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a la toma de decisiones.*⁶

Sobre la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

En el artículo 28 de la Constitución se establece la COFECE 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.

Nuestra visión es ser una autoridad de competencia de prestigio nacional e internacional, que impulsa eficazmente la competencia en los mercados, cuyas opiniones, estudios y resoluciones contribuyen al crecimiento económico y al bienestar de los mexicanos, y que es referente obligado en las decisiones de política pública por su apego a los valores de legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y excelencia:

- **Legalidad.** Que los actos de la Comisión se realicen con estricto apego a la Constitución, los tratados y las leyes, para garantizar la seguridad jurídica de los agentes económicos.
- **Imparcialidad.** Que las decisiones de la Comisión se tomen sin sesgo, prejuicios, intereses o tratos diferenciados hacia las partes involucradas.
- **Objetividad.** Que las resoluciones de la Comisión se sujeten a las circunstancias reales de los acontecimientos y estén basadas en criterios, evidencia y procedimientos analíticos económica y jurídicamente sólidos y no en interpretaciones subjetivas.
- **Transparencia.** Que los procedimientos de la Comisión sean claros y la información que genere sea accesible a toda la población, protegiendo la información clasificada como confidencial o reservada en términos de la ley.
- **Excelencia.** Que la Comisión sea una institución de vanguardia cuya estructura, organización y operación impulse el desarrollo personal y el trabajo en equipo, y que logre los más altos estándares de eficiencia, eficacia y calidad.⁷

⁶ Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica. Gaceta Parlamentaria, año XVI, Número 3726-II, 12 de marzo de 2013: 15. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/03/asun_2950498_20130312_1363107896.pdf.

⁷ Comisión Federal de Competencia Económica, *Plan Estratégico 2014-2017*. México: COFECE, 2014, 15.

Todas las actuaciones de la Comisión están sujetas a las leyes que emita el Congreso de la Unión, y a ésta le corresponde en exclusiva ejecutar la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) para todos los sectores de la economía salvo telecomunicaciones y radiodifusión.

De la Comisión Federal de Competencia (COFECO) a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

En realidad, ninguno de los órganos autónomos constitucionales⁸ son de creación reciente, sino que paulatinamente se les ha ido dando un mayor grado de autonomía que “se refleja especialmente en las reglas presupuestales y concesión de un ramo autónomo del mismo; la forma de nombramiento; la no dependencia jerárquica a ninguno de los poderes; un régimen administrativo para obra pública y adquisiciones especial, una administración pública propia y el otorgamiento de garantías para el ejercicio de la autonomía vinculadas con el sueldo, con el régimen de responsabilidades, con el plazo del nombramiento o con la inamovilidad en el cargo durante la vigencia del nombramiento, salvo la remoción por causa grave”.⁹ El caso de la COFECE no es distinto al resto.

La política de competencia en México inició hace poco más de 20 años con la promulgación de la primera LFCE, en diciembre de 1992, y la creación de la primera autoridad de competencia en julio de 1993, la extinta Comisión Federal de Competencia (COFECO), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía (antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

La Comisión estaba integrada por un Pleno de cinco comisionados, designados por el Presidente de la República, por un periodo de diez años no renovables. En términos del artículo 23 de la LFCE abrogada, la COFECO era “*un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta Ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones(...)*”. Sin embargo, la independencia de este órgano administrativo desconcentrado no estaba garantizada en virtud de que, por su naturaleza, formaba parte del régimen de la administración

⁸ Órganos autónomos constitucionales y su año de creación: Comisión Nacional de Derechos Humanos (1992), el Banco de México (1993), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2006), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2013), el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica (2013), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2014) ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014), la Fiscalía General de la República y el Instituto Nacional Electoral (2014). *Nuevo derecho administrativo*, pp. 361-62.

⁹ *Nuevo derecho administrativo*, 359.

centralizada y no estaba dotada de otros tipos de autonomía como la orgánica y presupuestaria.

A. Comisión Federal de Competencia: órgano administrativo desconcentrado

Por su naturaleza, los órganos administrativos desconcentrados forman parte del régimen de la administración pública centralizada que se caracteriza por lo siguiente: **(i)** las entidades se encuentran relacionadas entre sí por un nexo de jerarquía; **(ii)** la cúspide de la pirámide es el Titular del Poder Ejecutivo; **(iii)** las órdenes y toma de decisiones descienden del órgano mayor al inferior, y **(iv)** existe un control directo del poder central.¹⁰

Asimismo, dentro de esta esfera centralizada existe otra forma de organización administrativa —la **desconcentración**— consistente en “*el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada*”.¹¹ El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Es decir, los órganos administrativos desconcentrados, como lo fue la COFECO por prácticamente veinte años, se distinguen por lo siguiente: **(i)** son inferiores y están jerárquicamente subordinados al poder central a través de las Secretarías de Estado a las que se encuentran adscritos; **(ii)** se les asignan competencias exclusivas para ser ejercidas dentro de las facultades del Gobierno Federal; **(iii)** cuentan con autonomía técnica y facultades de decisión limitadas en determinada materia, y **(iv)** no tienen autonomía presupuestaria.

En la siguiente tabla se exponen algunas de las características comúnmente relacionadas con la autonomía y fortaleza institucional de los órganos reguladores¹², y su aplicabilidad de acuerdo a la naturaleza y diseño institucional de la extinta Comisión. Claramente se muestra lo limitado de

¹⁰ Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*. 10ª ed. México: Editorial Porrúa, 1981, 497.

¹¹ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*. 2ª ed. México: Editorial Porrúa, 2008, 434.

¹² Filiberto Valentín Ugalde Calderón, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, (<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>).

su autonomía, sobre todo en términos financieros y normativos, al igual que en cuanto al mecanismo de control para la designación y remoción de sus funcionarios.

COFECO		
Característica	Aplicable	Explicación o comentario
Creación		Artículo 23 de la LFCE abrogada.
Auxiliar del Ejecutivo	Sí	Órgano administrativo desconcentrado, parte de la administración pública centralizada.*
Personalidad jurídica propia	No	Órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Economía.**
Patrimonio propio	No	Recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos, dentro de la partida presupuestal del ramo administrativo al que corresponde (Secretaría de Economía).
Autonomía técnica y operativa	Sí	Facultades de decisión en los asuntos propios de la materia que le ha sido encomendada.
Autonomía orgánica	No	Jerárquicamente subordinada a la Secretaría de Economía y, en consecuencia, al Poder Ejecutivo.
Autonomía financiera o presupuestaria	No	El control del presupuesto a cargo de la Secretaría de Economía. En consecuencia, la COFECO debía negociar sus necesidades presupuestales con esa Secretaría, quien posteriormente presentaría su proyecto de presupuesto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Autonomía normativa	No	La estructura orgánica y bases de operación de la COFECO determinadas en el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia expedido por el titular del Ejecutivo Federal.***
Mecanismos de control en la designación de funcionarios	No	Pleno de la COFECO integrado por 5 comisionados, incluyendo al comisionado Presidente, todos nombrados por el Titular del Ejecutivo Federal ,**** por períodos de diez años no renovables.*****
Mecanismos de control en la remoción de funcionarios	No	Remoción de comisionados por el Titular del Ejecutivo, únicamente por causa grave, debidamente justificada.*****
Órgano interno de control	Sí	Designado y removido por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de la Función Pública.*****

* Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
 ** 14 Artículo 23 de la LFCE abrogada.
 *** Artículo 1 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia (RICFC).
 **** Sobre el particular, se destaca que el artículo 26 señalaba, primer párrafo, disponía: "La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, *con la misma votación (...)*". *No obstante, esta porción normativa fue declarada inválida por la SCJN al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006.*
 ***** Artículos 25, 26 y 27 de la LFCE abrogada.
 ***** Artículo 27 de la LFCE abrogada.
 ***** De conformidad con el artículo 37, fracción XII del RICFC, el titular del Órgano de Control Interno debía ser designado en términos de lo dispuesto en el artículo 37, fracción XII de la LOAPF (vigente antes del 3 de enero de 2013) que le atribuía esta facultad de designación a la Secretaría de la Función Pública.

Gracias a la reforma de junio del 2013 en materia de competencia económica al artículo 28 constitucional se transformó este órgano desconcentrado en órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, ahora llamado Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la reforma constitucional mencionada, esta determinación pretendió asegurar que el órgano regulador en materia de competencia económica contara con “(...) *absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés* (...)”.¹³

B. Comisión Federal de Competencia Económica: órgano constitucional autónomo

Derivado de la reforma constitucional en materia de competencia económica, se adicionaron al artículo 28 de la Constitución Federal, entre otros, los siguientes párrafos:

“(...) 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 Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;*
- II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;*
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;*
- IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;*

¹³ Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria No. 3726-II. Año XVI. Marzo 12, 2013, p. 14.

V. a X. (...)

XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y (...)

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado. (...)

De lo anterior se desprende que la naturaleza del órgano regulador en materia de competencia económica ahora es de órgano autónomo. Como lo muestra la tabla siguiente, la propia Constitución establece una serie de garantías para preservarla, tales como:

COFECE		
Característica	Aplicable	Explicación o comentario
Creación		Artículo 28 de la CPEUM.
Auxiliar del Ejecutivo	No	Independiente del ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal.
Personalidad jurídica propia	Sí	En virtud de contar con personalidad jurídica propia por mandato constitucional, se encuentra fuera de la esfera de los tres poderes clásicos del Estado.
Patrimonio propio	Sí	Su patrimonio se integra por (i) los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto, incluyendo los que la Federación haya destinado para tal fin o para su uso exclusivo; (ii) los recursos que anualmente apruebe para la Comisión la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el Presupuesto de Egresos de la Federación; (iii) las donaciones que reciba para el cumplimiento de su objeto, y (iv) los ingresos que reciba por cualquier otro concepto.

COFECE		
Característica	Aplicable	Explicación o comentario
Autonomía técnica y operativa	Sí	Es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones.”
Autonomía orgánica	Sí	No se encuentra subordinada a ningún otro órgano del Estado, sino que mantiene relaciones de coordinación.
Autonomía financiera o presupuestaria	Sí	El control del presupuesto recae directamente en el órgano. El Comisionado Presidente tiene la facultad de proponer anualmente al Pleno el anteproyecto de presupuesto de la Comisión para su aprobación y remitirlo, una vez aprobado, directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su inclusión en el proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.”
Autonomía normativa	Sí	Tiene facultades para emitir su propio Estatuto Orgánico en el que se determinen las facultades de las diversas unidades administrativas que la integran. Asimismo, puede emitir disposiciones administrativas de carácter general para el ejercicio de sus atribuciones.”
Mecanismos de control en la designación de funcionarios	Sí	Los Comisionados serán designados de manera escalonada a propuesta del Ejecutivo, con ratificación de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes,” conforme al procedimiento y los requisitos establecidos en el artículo 28 de la Constitución Federal. La duración del encargo es de 9 años, no renovables.” El Comisionado Presidente será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los Comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.”
Mecanismos de control en la remoción de funcionarios	Sí	Los Comisionados serán sujetos de juicio político en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.” El Senado podrá remover a los Comisionados cuando se actualice alguna de las causas graves establecidas en el artículo 23 de la LFCE y conforme al procedimiento establecido en dicho precepto. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión respectiva.
Órgano interno de control	Sí	El titular de la Contraloría será designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.”

* Artículo 48 de la LFCE.

** Artículo 10 de la LFCE.

*** Artículo 20, fracción VIII de la LFCE.

**** Artículo 12, fracción XVII de la LFCE.

***** Artículo 28, párrafo vigésimo primero de la CPEUM.

***** Artículo 28, párrafo vigésimo cuarto de la CPEUM.

***** Artículo 28, párrafo vigésimo segundo de la CPEUM.

***** Artículo 22 de la LFCE.

***** Artículo 40 de la LFCE.

Aunado a lo anterior, en términos del artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución, la Comisión está legitimada para promover cualquier controversia constitucional que se suscite con (i) otro órgano constitucional autónomo; (ii) el Poder Ejecutivo, o (iii) el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Los contrapesos

Como ya se mencionó, de la reforma al artículo 28 constitucional nace la COFECE, la cual es dotada, además de autonomía plena, de mayores capacidades jurídicas, y como contrapeso, queda sujeta a una serie de directrices de transparencia y rendición de cuentas.

Sobre los mayores instrumentos jurídicos, la COFECE cuenta con nuevas facultades de investigación. Entre ellas, la Comisión está en capacidad de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia, regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones en los porcentajes necesarios para eliminar efectos anticompetitivos. También, la nueva LFCE contempla nuevas sanciones –como la inhabilitación de directivos y la sanción a notarios públicos que registren concentraciones que no hayan obtenido la autorización de la COFECE. Asimismo, las resoluciones de la COFECE sólo pueden ser combatidas por el juicio de amparo indirecto, ante órganos jurisdiccionales especializados y serán objeto de suspensión, por excepción.

En lo relativo a los contrapesos, dado que la Comisión podrá dictar sus resoluciones con plena independencia, ejercer su presupuesto de forma autónoma, emitir su propio estatuto orgánico, establecer disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria y que ha habido fortalecimiento a sus facultades, la nueva Ley contempla la obligación de los funcionarios de la Comisión de informar sobre sus acciones y decisiones, así como un sistema de sanciones en caso de incumplimiento de sus deberes. Además, se encuentran los siguientes mecanismos que permiten vigilar y monitorear la actuación de la COFECE:¹⁴

a) Comparecencia:

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley, el Comisionado Presidente deberá comparecer anualmente ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁴ Comisión Federal de Competencia Económica. La nueva Ley Federal de Competencia Económica, “Pesos y contrapesos”, COFECE, (http://www.cofece.mx/d3sarroll0/images/banners/NLFCE/Pesos_y_contrapesos_y_rendicion_de_cuentas.pdf)

b) Creación de la Autoridad Investigadora y separación de las funciones de investigación y resolución:

La Ley garantiza la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación (Autoridad Investigadora) y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio (el Pleno).

c) Publicidad de sesiones, acuerdos y resoluciones del Pleno:

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley, la COFECE deberá publicar la versión estenográfica de sus sesiones, y los acuerdos y resoluciones del Pleno en su sitio de internet y, en el *Diario Oficial de la Federación* cuando así lo determine la Ley, preservando en todo caso la secrecía de las investigaciones y procedimientos, la información confidencial y la información reservada.

d) Programa anual de trabajo e informes trimestrales:

El Comisionado Presidente deberá presentar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales el programa anual de trabajo y los informes trimestrales de actividades de la COFECE.

e) Contraloría Interna:

De acuerdo con el artículo 28 Constitucional, Fracción XII, la COFECE contará con una Contraloría Interna que es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión y tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos de la Comisión, así como del régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Dentro de sus atribuciones se encuentra investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de la Comisión, así como evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos de la Comisión. El titular de la Contraloría será designado por la Cámara de Diputados del Congreso con el voto de las dos terceras partes de la misma. El titular durará en su encargo 4 años y podrá ser reelecto por un solo periodo.

f) Reglas de contacto con agentes económicos:

En el artículo 25 de la Ley se establece un procedimiento para las entrevistas de los Comisionados con los Agentes Económicos. Para la entrevista, se deberá convocar a todos los Comisionados pero podrá celebrarse con la presencia de uno solo de ellos. Se llevará

un registro sobre lugar, fecha, hora, los asistentes y temas tratados, el cual deberá publicarse en el sitio de internet de la COFECE. Las entrevistas serán grabadas, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en el procedimiento en forma de juicio, los demás Comisionados, el Contralor Interno y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de un remoción de un Comisionado.

g) Emisión de lineamientos, guías, directrices y criterios técnicos:

El artículo 12, fracción XXII de la Ley, establece que la COFECE deberá emitir lineamientos, guías, directrices y criterios técnicos previa consulta pública y deberán revisarse por lo menos cada 5 años.

h) Evaluaciones externas:

De acuerdo con el artículo 12, fracción XXIX, la COFECE cuenta con la facultad de solicitar estudios que evalúen el desempeño de las facultades otorgadas, mismos que serán elaborados por académicos y expertos en la materia de manera independiente a la autoridad.

i) Nombramiento de los Comisionados mediante convocatoria pública:

La propuesta de nombramiento que haga el Presidente al Senado saldrá de la lista de candidatos (3 a 5) que obtengan las calificaciones aprobatorias más altas en un examen aplicado por un Comité de Evaluación, cuyas decisiones y actos en el proceso de selección de los Comisionados son inatacables.

Finalmente, mencionar que en cuanto a la autonomía, más allá de lo que la propia Constitución establece para preservarla, en la Comisión la concebimos como una condición necesaria para garantizar la prevalencia de criterios técnicos en favor de la competencia.

Esto no significa aislamiento del resto de las instancias del Estado, sino por el contrario, estrecha colaboración e intercambio de información técnica para hacer un frente común para promover una política de competencia articulada, integral y efectiva. En ocasiones, la falta de competencia no es producto del comportamiento anticompetitivo de las empresas, sino de regulaciones o criterios de política pública que la inhiben. En este sentido, un reto no menor, es instrumentar canales efectivos de colaboración y acompañamiento con autoridades y reguladores en los tres órdenes de gobierno para erradicar este tipo de barreras.

Fuentes

- Comisión Federal de Competencia Económica. *La nueva Ley Federal de Competencia Económica*, “Pesos y contrapesos”, COFECE, en: http://www.cofece.mx/d3sarroll0/images/banners/NLFCE/Pesos_y_contrapesos_y_rendicion_de_cuentas.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*. 2ª ed. México, Editorial Porrúa, 2008.
- Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria No. 3726-II. Año XVI. Marzo 12, 2013, p. 14.
- Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica. Gaceta Parlamentaria, año XVI, Número 3726-II, 12 de marzo de 2013. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/03/asun_2950498_20130312_1363107896.pdf.
- Ley Federal de Competencia Económica, abrogada.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.
- Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. 10ª ed., México, Editorial Porrúa, 1981.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>
- Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González. *Nuevo derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2014.

Revista de Administración Pública



**El Instituto Federal de Telecomunicaciones.
Un ejemplo de autonomía eficaz**

Josué Cirino Valdés Huezco*

Introducción

El presente artículo es una revisión esquemática del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano constitucional autónomo que en poco tiempo de existir ha acreditado con resultados las razones de su creación en el sistema jurídico mexicano.

El análisis se centra en un marco teórico, sus antecedentes, su desarrollo histórico, su estructura, su naturaleza y los principales avances que ha tenido, todo ello con el fin de dimensionarlo adecuadamente.

No puede entenderse adecuadamente el IFT sin contextualizarlo material y temporalmente, por ser una materia tan técnica y de una evolución vertiginosa en los últimos años.

Algunos rasgos de su desarrollo hasta llegar a convertirse en órgano autónomo constitucional es conveniente tratarlos para entender el devenir y las resistencias que en un momento dado existieron, por las importantes atribuciones que ejerce y, sobre todo, por los intereses millonarios que están en juego.

Toda organización humana se crea con la finalidad de lograr objetivos planteados, por tal motivo se analizan algunos de los principales

* Abogado por la Escuela Libre de Derecho con la tesis “La legitimación a la causa de los órganos constitucionales autónomos en la controversia constitucional”, laureada por el Jurado Calificador. Actualmente es Maestrante en el Instituto Nacional de Administración Pública. Realizó estudios de especialización en Derecho Público en la Universidad Panamericana y cursos de especialización en la Universidad de Salamanca, España, en materia de delincuencia organizada, corrupción y terrorismo. Ha laborado en las administraciones públicas federal, estatal y municipal y ha ocupado distintos cargos de elección popular como Diputado Federal a la Sexagésima primera Legislatura, También fue, Síndico Procurador en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

resultados obtenidos por el IFT, concluyéndose en definitiva que, a pesar de asignaturas pendientes que pueden existir, el balance de este órgano es altamente positivo por el logro de resultados tangibles en favor de la sociedad mexicana.

Debe ser preocupación y ocupación permanente de los estudiosos de la Administración Pública analizar el devenir de las distintas agencias del Estado para establecer cuál es su utilidad y, sobre todo, los resultados que reportan en favor de la ciudadanía; los nuevos enfoques administrativos así lo exigen en el contexto de una sociedad cada vez más informada y demandante.

A nuestro parecer y como una conclusión provisional en el contexto del presente volumen del Instituto Nacional de Administración Pública, los órganos constitucionales autónomos en general han sido benéficos al Estado Mexicano, porque han desahogado su competencia constitucional de una manera adecuada y con resultados tangibles, sin estar exentos de oportunidades de mejora, sin embargo, consideramos que su adopción fue acertada para nuestro país.

No obstante, no debemos bajar la guardia pensando que inercialmente tendrán un desarrollo siempre exitoso, sino que por el contrario estos estudios y otros muchos deben contribuir a su mejora constante y permanente en beneficio del destinatario último de todos esos empeños, el pueblo de México.

I. Marco conceptual

Por telecomunicaciones entendemos toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos.”¹

La aclaración conceptual es pertinente, porque a veces se excluye del ámbito de las telecomunicaciones a la radiodifusión circunstancia del todo inexacta que ha llevado a equívocos como el que la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) cuando fue creada no incorporaba dentro de sus atribuciones la materia de la radiodifusión.

En el pasado el concepto telecomunicaciones no se utilizaba, sino que se consideraba la materia como las vías generales de comunicación y se mezclaban una serie de rubros, de medios de comunicación y medios de transporte, como por ejemplo el telégrafo, vías férreas, aeropuertos,

¹ Irene, **LEVY MUSTRI**, “Evolución de la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones”, en *Obra Jurídica Enciclopédica*, en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario, E.L.D., pp. 233-269. P.234.

telefonía, en fin, una gama de elementos muy amplia que aparentemente no guardaban mucha relación.

II. Antecedentes

Hacia finales de los años 80, el sector de las telecomunicaciones en México presentaba serios rezagos, la red técnicamente hablando, era obsoleta pues únicamente se encontraba digitalizada en un 29%; el servicio telefónico tradicional presentaba severos problemas de calidad, para hacer un poco de memoria recordemos que la instalación de una nueva línea telefónica podría tardar hasta dos años a partir de la solicitud.

Aunado a lo anterior, tan sólo el 18% de los hogares de México contaban con línea telefónica, existían sólo 40 mil teléfonos públicos y a ninguna población con menos de 50 mil habitantes llegaba dicho servicio. La atención estaba a cargo de una empresa estatal monopólica (Telmex) que hacía que los roles del Estado se mezclaran como operador del servicio y también como supervisor del mismo, las consecuencias de tal circunstancia las conocemos.

- a) Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940. Difícilmente el legislador de entonces podía haber imaginado las transformaciones tan asombrosas que el sector experimentó los años siguientes, para muestra puede decirse que según, el régimen que dicha ley preveía, “las concesiones se otorgaban por servicio en lo específico, y, en el caso de la radiocomunicación, las frecuencias del espectro radioeléctrico se asignaban de manera discrecional, directa y poco transparente por virtud misma del título de concesión.”²

Dicha ley se refería a toda vía de comunicación, ya fuesen carreteras, puertos, marina mercante, aeropuertos, aviación civil, telefonía, correos, telégrafos, entre otros, de hecho, se establecía que el servicio público que se prestase a través de esas vías debía ser asegurado, controlado y regulado por el Estado y que los particulares que coadyuvasen en esa misión se tenían que ceñir a las obligaciones y derechos que estableciera la ley.

Derivado de la necesidad de actualizar el marco jurídico, esta ley fue siendo obsoleta y terminó por ser prácticamente desmantelada mediante abrogaciones de muchos de sus títulos en los años 90s, que dieron origen, entre otras, a la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1995.

² Javier, **LOZANO ALARCÓN**, “Marco jurídico de las telecomunicaciones en México”, en Estudios jurídicos en homenaje al XC aniversario de la Escuela Libre de Derecho, p. 997, pp. 993-1020.

- b) Contexto internacional. Con el agotamiento del Estado del Bienestar surgieron nuevos paradigmas para enfrentar la crisis financiera y el déficit fiscal de los gobiernos, generándose en los países del Reino Unido una serie de reformas políticas y administrativas que al ser analizadas en su conjunto tomaron el nombre de “Nueva Gerencia Pública”³.

Según Francisco Moyado⁴, son 5 estrategias que caracterizaron las reformas en materia de Nueva Gerencia Pública en todo el mundo, a saber: a) rediseño de estructuras administrativas; b) Transformación de culturas burocráticas; c) racionalización y flexibilización de los sistemas de función pública; d) flexibilización de las formas de gestión, y e) receptividad y apertura.

La creación de las agencias autónomas y semiautónomas a nivel mundial se ubica en la quinta característica de las mencionadas, denominada “flexibilización de las formas de gestión”, por la cual se rompe con las estructuras burocráticas tradicionales del modelo weberiano de verticalidad y se avanza hacia modelos de órganos con mayor o menor autonomía relativa, a los que se asignan por parte del Estado responsabilidades directas en campos determinados.

- c) Apertura en México. A partir de la década de los 80s comenzó un proceso de liberalización del sector de telecomunicaciones en México, pasando del control absoluto del Estado a la desincorporación paulatina de sectores y a la posibilidad de participación privada en buena parte de ellos, adoptando el Estado Mexicano un papel de regulador o árbitro del sector. En el caso de la radio y de la televisión el sector de tiempo atrás era ya mixto⁵.

³ “La mayor complejidad social y política ha obligado a los gobiernos de diferente signo a buscar nuevas herramientas para conseguir sus objetivos y realizar eficazmente sus tareas. Por ello, han implantado tecnologías y sistemas de operación para reactivar una maquinaria aletargada, que requiere ofrecer respuestas innovadoras ante una ciudadanía cada vez más demandante de servicios con calidad y es así como se ha venido articulando un nuevo modelo llamado nueva gestión pública, cuya implementación exige asumir una serie de principios que implican una forma diferente de visualizar la gestión gubernamental.” En *Gestión de calidad*. Francisco, **MOYADO ESTRADA**, “Gobernanza y calidad en la gestión pública”, Siglo XXI editores, México, D.F., p. 25. pp. 203.

⁴ *Op. cit.*, p. 28. Pp. 203 p.

⁵ Rodrigo, **GÓMEZ GARCÍA** y otro, Reforma de la legislación de radio, televisión y telecomunicaciones en México, citando a CROVI, D. “Inequidades del NAFTA/ TLCAN: un análisis del sector audiovisual”, págs. 151-170. En: MASTRINI, G.; BOLAÑO, C. (Eds.). *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una Economía Política de la Comunicación*. Biblos: Buenos Aires, 1997.

“La apertura a la inversión privada y la competencia en materia de telecomunicaciones inicia en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, como parte de un profundo cambio estructural en el que se inscribió la inserción de México a los mercados comerciales internacionales, señaladamente el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica; la privatización de empresas públicas; la reforma del sector financiero; la autonomía del Banco Central; la creación de la Comisión Federal de Competencia; la constitución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la conformación del Instituto Federal Electoral.”⁶

El primer ordenamiento, desde el punto de vista técnico que reguló de manera avanzada el tema de las telecomunicaciones en México fue el Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de octubre de 1990, mismo que definió conceptos hasta ese momento desconocidos, tales como redes de telecomunicaciones, radiocomunicación, tarifas, equipos, inspección, vigilancia, sanciones e información; asimismo, adoptó muchos criterios y lineamientos del Convenio Internacional de Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones del que México formaba parte.

Como un hito histórico en el estudio de esta materia debe establecerse la modificación del título de concesión de Telmex, en agosto de 1990 para preparar su privatización. En ese título se establecieron como obligaciones del concesionario: desarrollar eficientemente la red pública, mejorar la calidad del servicio, permitir la adecuada interconexión de redes de larga distancia a partir de 1997, eliminar subsidios cruzados, y un importante derecho que conservó como monopolio fue el servicio de larga distancia hasta diciembre de 1996.

- d) Reforma constitucional de marzo de 1995. En el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se produce una reforma constitucional por virtud de la cual dejan de ser actividades estratégicas reservadas al Estado la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, para pasar a ser prioritarias, con lo cual estos sectores se hacen viables a la participación de los particulares.
- e) Ley Federal de Telecomunicaciones de junio de 1995. Antes de la creación del IFT, el sector que ahora regula este órgano era atendido por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), que fue creada con la expedición, en 1995, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, subordinada jerárquicamente al Poder Ejecutivo mediante el artículo decimoprimer transitorio de la reforma.

⁶ Javier, **LOZANO ALARCÓN**, *op. cit.*, pp. 996-997.

Podemos considerar que este organismo fue un primer paso hacia lo que más adelante sería el IFT, sin embargo, las facultades primordiales en aquel momento en materia de telecomunicaciones seguían perteneciendo al Secretario del ramo, constituyéndose la Cofetel en un órgano meramente técnico de auxilio al Despacho.⁷

“La COFETEL fue diseñada como un órgano de apoyo de la propia Secretaría de la que dependía. Nunca se quiso crear un ente con verdadera autonomía en sus decisiones, de ahí la aparente duplicidad de funciones entre la Comisión y la SCT quien mantuvo las atribuciones de decisión más importantes.”⁸

Se introduce también la figura de red pública de telecomunicaciones con lo cual quedó atrás el esquema tradicional de otorgar concesiones por tipo de servicio y, peor aún de regular tecnologías, el avance importante se debe a que se abrió la puerta para la denominada “convergencia entre servicios, tecnologías y prestadores de servicios” en beneficio del consumidor.

- f) Reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada el 12 de abril del 2006. La Cofetel adquiría una nueva composición y se le otorgaban más atribuciones. Los cinco comisionados de la Cofetel (antes eran cuatro) eran designados por el Presidente de la República y podrían ser removidos libremente, con dicha reforma son removibles sólo por causa grave debidamente justificada y sus periodos son escalonados y transexenales.

Dicha reforma no estuvo exenta de críticas y fue condenada desde su inicio a desaparecer, algunos autores y la opinión pública denominaron a esas reformas “La Ley Televisa”⁹, por supuestamente favorecer a los grupos empresariales controladores del sector en aquel momento.

⁷ “Quizás el mayor de los problemas que enfrentó la Cofetel en sus cinco años de vida, fue la incertidumbre que generaba el hecho de que el Presidente de la misma y los otros tres comisionados que han conformado el pleno, no tuviesen un periodo fijo, transexenal y con la necesaria inamovilidad para estar lo suficientemente ajenos de las presiones políticas y de los intereses económicos propios de ese sector.” Javier, **LOZANO ALARCÓN**, *op. cit.*, p. 1008.

⁸ Irene, **LEVI MUSTRI**, *op. cit.*, p. 245.

⁹ “...son las más impugnadas en la historia jurídica del país porque, de acuerdo con las opiniones vertidas durante todos esos meses, violan algunos preceptos de la Constitución, favorecen a las empresas dominantes de la radio y la televisión, dificultan la entrada de nuevos operadores y cierran las posibilidades para que los pueblos indígenas accedan a las frecuencias. Las inconformidades se reflejaron no sólo a través de marchas, desplegados en la prensa, la creación de sitios web, sino también en el ámbito jurídico: una acción de inconstitucionalidad presentada ante la Suprema Corte de Justicia por 47 senadores y alrededor de 200 amparos promovidos por emisoras de radio comerciales, radios comunitarias y por municipios indígenas, entre otras acciones legales.” Rodrigo, **GÓMEZ GARCÍA** y otro, *op. cit.*, pp. 65-66.

- g) Controversia constitucional en torno a la naturaleza jurídica de la Cofetel de 73/2010. Resulta interesante para efectos de este artículo detenernos a recordar algunos conceptos vertidos por los Ministros de la Corte en esta controversia constitucional, porque abordan aspectos relativos a la naturaleza jurídica de la Cofetel, que en esa época estaba debatida, con motivo de un decreto presidencial en materia de “transición a la televisión digital terrestre”.

En la sesión correspondiente se presentaron dos posturas sobre el particular, la primera de ellas enarbolada por la Ministra Ponente Olga Sánchez Cordero quien defendió que, dado el tipo de atribuciones conferidas a la Cofetel en ese momento, lo convierten en un “ente desconcentrado con algunas particularidades” y por lo tanto “...su dependencia y subordinación jerárquica se limitan a las facultades que no le han sido reservadas a su competencia exclusiva.”¹⁰

El Ministro José Ramón Cossío apoyó a la ministra al decir que si bien es cierto el Presidente de la República es el jefe de la Administración Pública, sin embargo: “en la lógica que llevamos construyendo en el país, la COFETEL y otras comisiones se han creado para efectos de separar del ejercicio político el manejo técnico de determinadas actividades.”¹¹

Contrario a lo anterior el Ministro Ortiz Mayagoitia y el Ministro Valls consideraron que los órganos desconcentrados no pueden desprenderse de la jefatura del Ejecutivo porque: “en ningún momento se estableció que la COFETEL sea un ente con autonomía como las de un órgano constitucional autónomo de forma que, aún cuando la LFT y la LFRTV establezcan facultades exclusivas, no debe entenderse que el Presidente de la República, no pueda tener injerencia alguna en materia de radio y televisión.”¹²

- h) Reformas del *Pacto por México*. Con fecha 11 de junio del 2013 se publican las reformas constitucionales a iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto, resultado de un consenso político generador de varias “reformas estructurales” denominado “*Pacto por México*”, en el cual la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el país determinaron hacer una serie de cambios en sectores estratégicos, en el caso que nos ocupa al sector telecomunicaciones, mandando el constituyente la creación de un organismo público encargado de dicho sector.

¹⁰ Versión estenográfica de la sesión plenaria de la SCJN, de fecha 15 de noviembre del 2011, p. 4, en www.scnj.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20111115v2.pdf.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

En cumplimiento y desarrollo de dichas reformas el 14 de julio del 2014 se emite el Decreto por el cual se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

La reforma en telecomunicaciones giró en seis ejes fundamentales, según lo expresa el Ejecutivo Federal:¹³

1. Fortalecimiento de derechos fundamentales. Se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. A partir de esta reforma, las telecomunicaciones son servicios públicos, de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.
2. Actualización del marco legal del sector telecomunicaciones. Para fortalecer la certidumbre legal, se expedirá un solo ordenamiento que regule de manera convergente el espectro, las redes y los servicios, mediante el régimen de concesión única. Se instrumenta, también, la regulación asimétrica a la que se sujetarán los agentes económicos preponderantes, previa declaratoria del órgano regulador.
3. Fortalecimiento del marco institucional. Se crean el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, como órganos constitucionales autónomos. El Instituto Federal de Telecomunicaciones regulará, promoverá y supervisará los servicios de radiodifusión y las telecomunicaciones. Otorgará y, eventualmente, revocará concesiones en la materia, y sancionará a quienes infrinjan la ley.
4. Promoción de la competencia. Se permitirá la inversión extranjera directa hasta en 100 por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite. Asimismo, se autorizará hasta en un máximo de 49 por ciento en radiodifusión, siempre que exista reciprocidad en el país, donde se encuentre constituido el inversionista. Se impulsará, también, la competencia, a través de la obligación de las radiodifusoras de permitir la retransmisión gratuita y no discriminatoria de sus señales a las empresas de televisión restringida. A su vez, las radiodifusoras tendrán derecho a que sus señales sean retransmitidas de manera gratuita y no discriminatoria por las empresas de televisión restringida.
5. Política de inclusión digital universal y una agenda digital nacional. El Ejecutivo tendrá a su cargo esta política que contemplará

¹³ Enrique, **PEÑA NIETO**, Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma de Telecomunicaciones y Competencia, 10 de junio del 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.36 *Revista de Administración Pública*, Volumen XLIX, No. 1, pp. 36-37, P. 280.

infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, así como habilidades digitales. Se busca que al menos 70 por ciento de los hogares y 85 por ciento de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuenten con velocidad para descargas de información con apego a estándares internacionales.

6. Impulso a una mayor cobertura en infraestructura. Para este fin se desplegará una red troncal nacional de banda ancha con fibra óptica, y una red compartida de acceso inalámbrico al mayoreo, con base en el espectro radioeléctrico de la banda de 700 megahertz.”

III. Naturaleza jurídica, objeto y atribuciones

- a) Fundamento. El IFT es un órgano constitucional autónomo contemplado por el artículo 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹⁴ con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.
- b) Objeto y atribuciones fundamentales. Tiene 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 la Constitución.

El IFT es también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia;

También, impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

- c) Régimen de concesiones. Corresponde al IFT, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en [www.cámara de diputados.gob.mx](http://www.cámara.deputados.gob.mx)

Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de nuestra Constitución.

El IFT fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico.

Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones.

- d) Rasgos de su autonomía. Por mandato constitucional el IFT: dictará sus resoluciones con plena independencia; ejercerá su presupuesto de forma autónoma; emitirá su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada; podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Además: 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; los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información; Deliberará en forma colegiada y decidirá los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley; y las normas generales, actos u omisiones del IFT podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.

- e) Órgano constitucional autónomo. Como es sabido, los órganos constitucionales autónomos en México, para serlo, requieren de los siguientes elementos: "a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución; b) Deben mantener con los órganos del Estado relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y d) Deben atender funciones

coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”¹⁵

Aunado a lo anterior, nuestro máximo tribunal considera que estos órganos autónomos de rango constitucional se insertan en un concepto de “Estado Regulador”, para ejercer funciones que requieren “diálogos técnicos” ajenos a la arena legislativa y por ende con facultades “cuasilegislativas, cuasiejecutivas y cuasijudiciales”.¹⁶

¹⁵ **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Época: Novena Época. Registro: 170238. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Materia(s): Constitucional. Tesis: P/J. 12/2008. Página: 1871.

¹⁶ **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 fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos. Época: Décima Época. Registro: 2010881. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Publicación: viernes 22 de enero de 2016 11:30 h. Materia(s): (Constitucional). Tesis: P/J. 46/2015 (10a.)

- f) Competencia. En el artículo 7º de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión¹⁷ se define al IFT como un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan dicha Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Asimismo el IFT tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.

Aunado a lo anterior, el IFT es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica.

También es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.

IV. Estructura orgánica

De conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión¹⁸ el IFT y su Estatuto Orgánico se integra con los siguientes órganos:

- a) El Pleno. Es el órgano de gobierno del IFT que se integrará por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. El Presidente será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.
Es la máxima autoridad del Instituto debiendo resolver colegiadamente los asuntos de mayor trascendencia sustantiva, aprueba el estatuto orgánico, aprueba el nombramiento de los

¹⁷ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en www.camaradediputados.gob.mx

¹⁸ *Idem.*

principales funcionarios del Instituto, tales como el Contralor, el titular de la Autoridad Investigadora, el Secretario Técnico y los integrantes del Consejo Consultivo.

- b) El Comisionado Presidente del Instituto. Encabeza el Pleno y al Instituto, lo representa legalmente y administra los recursos humanos, materiales y financieros del mismo; además convoca y conduce las sesiones del Pleno y hace cumplir sus acuerdos. Se auxilia actualmente con 8 unidades, 6 coordinaciones generales, 29 direcciones generales y 7 direcciones generales adjuntas.
El titular del órgano presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerá ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de la Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia del titular ante éstas.
- c) El Secretariado Técnico del Pleno. Órgano auxiliar del Comisionado Presidente en las labores propias del Pleno, desde la preparación de la sesión hasta su desarrollo y seguimiento puntual.
- d) Autoridad Investigadora. Órgano del Instituto encargado de llevar a cabo la fase de investigación en casos de prácticas monopólicas y de ser parte, en su caso, en el procedimiento con forma de juicio derivado de la anterior fase.
- e) Consejo Consultivo. Órgano asesor del Pleno en materias propias de su competencia para salvaguardar principios constitucionales en la materia. Se integra por 15 miembros expertos en la temática de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Sus opiniones no son de naturaleza vinculante.
- f) Contraloría Interna. Órgano encargado de fiscalizar los recursos del IFT y de aplicar la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos al personal del Instituto.

V. Otras disposiciones relevantes

- a) Requisitos para ser Comisionado. Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos: Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de treinta y cinco años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; poseer título profesional; haberse desempeñado cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda.

Además: Acreditar los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo; no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, Diputado federal o local, Gobernador de

algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento; y en la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano; en el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

- b) Incompatibilidades. Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los Comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.
- c) Duración del encargo. Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.
- d) Proceso de selección. Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de Comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante, verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia. El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará

al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas.

En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado Comisionado directamente por el Ejecutivo. Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables.

Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

- e) Régimen laboral de los trabajadores del IFT. Están sujetos al apartado B del artículo 123, sin embargo, la ley menciona que, por la naturaleza de las funciones que desarrollan, la totalidad de la plantilla laboral son trabajadores de confianza.

VI. Filosofía, estrategias y cuerpo programático¹⁹

- a) Misión. Es la misión del Instituto Federal de Telecomunicaciones desarrollar de forma eficiente las telecomunicaciones y la radiodifusión para el beneficio de los usuarios y audiencias del país a través de: regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, la infraestructura, las redes y la prestación de los servicios; impulsar condiciones de competencia efectiva en los mercados; y promover el acceso a las tecnologías y servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.
- b) Visión. Ser una autoridad reguladora y de competencia independiente, eficaz y transparente, que contribuye al desarrollo de las telecomunicaciones y la radiodifusión, al avance de la

¹⁹ Página web del IFT, en <http://www.ift.org.mx/conocenos/filosofia>

sociedad de la información y del conocimiento en nuestro país, así como al mejoramiento de la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo para todos los mexicanos.

- c) Plan Nacional de Desarrollo. El Gobierno de la República estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como un objetivo general el de llevar a México a su máximo potencial y a las metas de un México incluyente y próspero. En ese contexto el IFT diseñó sus objetivos y estrategias.
- d) Objetivos. En 2015 el IFT estableció 5 grandes objetivos estratégicos, a saber: 1. Contribuir a la libertad de expresión y el acceso universal a la información, impulsando la pluralidad y diversidad en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión; 2. garantizar la competencia y la libre concurrencia; 3. eliminar restricciones a la convergencia e innovación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión; 4. promover el acceso universal a los servicios de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión en condiciones de calidad, precios competitivos y seguridad, y 5. proteger los derechos de los usuarios y audiencias en lo referente a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.
- e) Estrategias. En 2015 el IFT diseñó las siguientes estrategias para el logro de sus objetivos: fortalecimiento institucional; políticas regulatorias y de competencia en los sectores telecomunicaciones y radiodifusión; política del espectro radioeléctrico; despliegue y modernización de la estructura de las telecomunicaciones y radiodifusión; derechos e intereses de los usuarios y las audiencias; y normatividad de los sectores de las telecomunicaciones y radiodifusión.
- f) Programas. Para 2015 el IFT desarrolló 98 programas de los cuales el 46.4% fueron de continuidad con el año anterior y 48.4% de naturaleza estratégica, así como 5.2% en materia de estudios e investigaciones. De los programas que desarrolló el IFT destacan los siguientes: sistema nacional de información e infraestructura; sistema de servicio profesional; nuevo sistema de numeración y señalización; sistematización del monitoreo, medición y análisis de medios y contenidos audiovisuales; campaña sobre portabilidad numérica; licitaciones de bandas del espectro radioeléctrico de telecomunicaciones; resoluciones del Pleno en diversas materias como las tarifarias.

Además: Licitación de frecuencias de frecuencia modulada; lineamientos para el crecimiento de la red troncal; análisis de cobertura de la red pública compartida; programa de transición para la televisión digital terrestre; optimización del espectro radioeléctrico; políticas de gestión de tráfico y políticas de neutralidad en internet; creación del número único armonizado de emergencias 911 para todo el país; revisión de parámetros de calidad en servicios de telefonía fija y móvil; lineamientos generales de derechos

de las audiencias, y lineamientos de accesibilidad de usuarios con discapacidad, entre otros.

VII. Contexto actual y prospectiva²⁰

A más de un año de la aprobación de las reformas en materia de comunicaciones se pueden apuntar los siguientes resultados:²¹

- a) Preponderancia. El IFT identificó a América Móvil como empresa preponderante en el sector de telecomunicaciones, por lo que anunció que desincorporará activos a fin de no ser sujeta a una regulación asimétrica. Por su parte, el organismo regulador calificó a *Televisa* como agente preponderante en radiodifusión, por lo que le impuso una regulación específica para generar mejores condiciones de competencia.
- b) Inversión extranjera. Con relación a la inversión extranjera, AT&T destinará 4 mil 375 millones de dólares a la compra de *Iusacell* y *Nextel*; la compra de esta última empresa está sujeta a la aprobación de la autoridad. Asimismo, *Eutelsat Communications* adquirió *Satmex* por 831 millones de dólares y *Virgin Mobile* inició operaciones en México con una inversión de 45 millones de dólares. Estas inversiones incrementan la competencia y las opciones de servicios para los usuarios. Además, generará demanda de mano de obra calificada, creando nuevos y mejores empleos.
- c) Beneficios a los usuarios en materia de precios. Según el Banco de México, desde que se aprobó la reforma en junio del 2013 hasta febrero del 2015, los precios de la telefonía móvil han disminuido en 16%, mientras que los costos de larga distancia internacional han bajado en más de 40%.

²⁰ Al momento de elaborar estas líneas se anunció por parte del Secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza y el Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Gabriel Contreras Saldívar, anunciaron que este viernes 29 de enero se publicarán las bases del concurso internacional para la adjudicación de un proyecto de Asociación Público Privada para la instalación y operación de la Red Compartida, la cual permitirá acelerar la disponibilidad y el acceso a servicios de banda ancha en todo el país. El Secretario Gerardo Ruiz Esparza señaló que la Red Compartida es el proyecto más importante de la Reforma de Telecomunicaciones, desde la perspectiva de política pública del Ejecutivo Federal, porque permitirá transformar las telecomunicaciones en México y el mundo, al llevar al país a la vanguardia en innovación y acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación. Asimismo, señaló que la Red Compartida aumentará la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, promoverá precios competitivos y elevará su calidad a estándares internacionales. En: http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/publicara-sct-las-bases-del-concurso-internacional-de-la-red-compartida-comunicado_72016#sthash.O4ux4kzc.dpuf

²¹ Enrique, **DE LA MADRID CORDERO**, Reforma en telecomunicaciones. Resultados visibles, en Sala de Prensa de Bancomext, <http://www.bancomext.com/columnas/8490>.

- d) Beneficios a los usuarios en materia de conectividad. Como resultado de esta reforma, se puso en marcha el programa “*México Conectado*”, con el objeto de brindar internet de banda ancha en 250 mil sitios y espacios públicos. A noviembre del 2014 se alcanzó un total de 65 mil 149 sitios públicos, superior a la meta planteada de 65 mil. El 74% de los espacios con internet son inmuebles escolares.
Entre otros beneficios de la reforma destacan la conexión telefónica móvil en todo el territorio nacional sin cargos adicionales, la portabilidad numérica, la posibilidad de resarcir al usuario por fallas en el servicio, la consulta gratuita de los saldos de prepagos y la extensión de su vigencia hasta por un año.
- e) Transición digital. En la transición a la televisión digital se garantiza el acceso a familias de escasos recursos. Por ello, al cierre de febrero del 2015 se han entregado 2.3 millones de televisiones de una meta de 10 millones.
- f) Fomento a la sana competencia. Licitación de dos canales de televisión abierta; entrada e inicio de operaciones de cuando menos 7 operadores móviles virtuales; y concreción de la obligación de realizar la portabilidad numérica en 24 horas para beneficio de los usuarios.²²
- g) Atención a inconformidades. Recepción de 2,443 inconformidades a poco más de un año de la creación del IFT, de las cuales la mayoría se refieren a fallas en el servicio de celular y en el servicio de internet, siendo atendidas por los proveedores del servicio el 61.5% de ellas.²³

Conclusiones

PRIMERA. La evolución del Estado Mexicano en materia de telecomunicaciones pasó de un control casi absoluto a un papel de árbitro-regulador en la actualidad derivado del esquema de Nueva Gerencia Pública aplicado en todo el mundo a raíz del agotamiento del Estado del Bienestar.

SEGUNDA. La reforma en materia de telecomunicaciones fue concebida por el Gobierno actual con la finalidad de potenciar al país en distintos rubros relacionados con las comunicaciones, con una visión de darle mayor competitividad, mayores beneficios a los usuarios y obtener crecimiento económico por la vía del incremento de la inversión extranjera directa.

²² Abel, **HIBERT** y Jorge Fernando **NEGRETE**, 3er Informe de Gobierno. Sólido resultado en telecomunicaciones, en sección nacional del periódico *Excélsior*, 25 de enero del 2016, primera plana.

²³ Gabriel Osvaldo, **CONTRERAS SALDÍVAR**, Inversión y mejor servicio. Resultado en reforma a telecomunicaciones, en Diario virtual Terra, fuente: *Notimex*, <http://noticias.terra.com/inversion-y-mejor-servicio-resultado-de-reforma-en-telecomunicaciones>.

TERCERA. El IFT es un órgano público autónomo constitucional definido por la Suprema Corte en sus aspectos esenciales, cuyo antecesor la Cofetel tuvo naturaleza de órgano desconcentrado, lo cual generó algunas controversias que obligaron a estudiar y luego modificar su naturaleza.

CUARTA. La materia de las telecomunicaciones se ha ido precisando con el paso del tiempo, definiendo su alcance e incluyendo la radiodifusión en su objeto, separándose claramente de las comunicaciones de corte tradicional y de los medios de transporte.

QUINTA. La estructura orgánica del IFT encuadra en lo general con la estructura de cualquier órgano autónomo constitucional, esto es, órganos directivos, órganos consultivos, órganos ejecutivos y órganos de control y vigilancia, con novedades interesantes como el órgano *sui generis* encargado de examinar en el proceso selectivo a los aspirantes a Consejeros, previo a la designación en el Senado.

SEXTA. En tan sólo año y medio de su creación el IFT ha tenido importantes logros que permiten afirmar que fue un acierto su creación y que el esquema de órganos constitucionales autónomos le sigue reportando beneficios tangibles a la sociedad mexicana.

Fuentes

Comunicado del IFT. <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/publicara-sct-las-bases-del-concurso-internacional-de-la-red-compartida-comunicado72016#sthash.O4ux4kzc.dpuf>.

Contreras Saldivar, Gabriel Osvaldo, "Inversión y mejor servicio. Resultado en reforma a telecomunicaciones", en Diario virtual Terra, fuente: *Notimex*, <http://noticias.terra.com/inversion-y-mejor-servicio-resultado-de-reforma-en-telecomunicaciones>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en [www.cámara de diputados.gob.mx](http://www.cámara.de.diputados.gob.mx)

De la Madrid Cordero, Enrique, "Reforma en telecomunicaciones. Resultados visibles", en Sala de Prensa de Bancomext, <http://www.bancomext.com/columnas/8490>.

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. Época: Décima Época. Registro: 2010881. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Publicación: viernes 22 de enero del 2016 11:30 h. Materia(s): (Constitucional). Tesis: P/J. 46/2015 (10a.)

Gómez García, Rodrigo y otro, "Reforma de la legislación de radio, televisión y telecomunicaciones en México", citando a CROVI,

- D. "Inequidades del NAFTA/TLCAN: un análisis del sector audiovisual", págs. 151-170. En: MASTRINI, G.; BOLAÑO, C. (Eds.). *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una Economía Política de la Comunicación*. Biblos: Buenos Aires, 1997.
- Hibert, Abel y otro, "3er Informe de Gobierno. Sólido resultado en telecomunicaciones", en sección nacional del periódico *Excélsior*, 25 de enero del 2016, primera plana.
- Levy Mustri, Irene, "Evolución de la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones", en *Obra Jurídica Enciclopédica*, en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario, E.L.D.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en www.camaradediputados.gob.mx
- Lozano Alarcón, Javier, "Marco jurídico de las telecomunicaciones en México", en Estudios jurídicos en homenaje al XC aniversario de la Escuela Libre de Derecho.
- Moyado Estrada, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública*, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del D. F., México, 2010.
- Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características. Época: Novena Época. Registro: 170238. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Materia(s): Constitucional. Tesis: P/J. 12/2008. Página: 1871.
- Página web del IFT, <http://www.ift.org.mx/conocenofilosofia>
- Peña Nieto, Enrique, "Las reformas transformadoras" Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma de Telecomunicaciones y Competencia", 10 de junio del 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos. En: Revista de Administración Pública, No. 133, Volumen XLIX, No. 1, enero-abril 2014, INAP.
- Versión estenográfica de la sesión plenaria de la SCJN de fecha 15 de noviembre del 2011, p. 4, en: www.Scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20111115v2.pdf.

Revista de Administración Pública

CONEVAL como órgano autónomo en los hechos

Gonzalo Hernández Licona*

Introducción

- “¿Cuál es el nivel de pobreza en el país?”, preguntó el Presidente.
- “El que usted diga Señor”, contestó el fiel asesor.

Este diálogo ha sido común en América Latina por varias décadas. No sólo en la medición de pobreza, pero también en referencia a cifras de inflación¹, desempleo, reservas internacionales, delitos, etc. Este tipo de diálogos es más común en regímenes poco democráticos.

Para evitar lo anterior, el Congreso de la Unión tuvo un acierto significativo cuando todos los partidos políticos aprobaron la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual plantea la creación de una instancia con autonomía técnica y de gestión para medir pobreza en el país de manera objetiva, así como para evaluar la política de desarrollo social: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La relación entre esta iniciativa y el desarrollo democrático del país es directa. Desde principios de este siglo se presentaron cambios institucionales que favorecieron la evaluación de programas y acciones

* Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra, es Maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra y licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fue Director General de Evaluación y Monitoreo de SEDESOL (2002-2005). Ha sido: catedrático del Departamento de Economía del ITAM (1991-1992, 1996-2002); Director de Economía en la misma institución entre 1998 y 1999; Representante Académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Obtuvo el Premio de Liderazgo y Rendición de Cuentas otorgado por la Alianza Global para la Auditoría Social (GPSA), 2015. En 2013 fue galardonado con el Premio Mérito Profesional-Sector Público, como egresado del ITAM. Desde 1997 ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Ver la problemática de la medición de la inflación en Argentina <http://www.economist.com/blogs/americasview/2014/09/statistics-argentina>

de desarrollo social derivado de una mayor democracia política: el Poder Legislativo realizó cambios para fortalecer la evaluación de los programas que implementaba el Poder Ejecutivo a través del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000. En este año el Congreso de la Unión estableció que todos los programas federales sujetos a reglas de operación debían tener evaluaciones externas. Si bien, en este periodo empiezan a generarse capacidades de monitoreo y evaluación y ejercicios rigurosos de evaluación de programas prioritarios del gobierno federal, éstos eran aislados y las evaluaciones, aunque externas, eran supervisadas por las dependencias ejecutoras de los programas, lo que restaba credibilidad a los resultados.²

De igual forma, a principios del año 2000 dos de los principales temas en los que se ha centrado la discusión de la política social a nivel internacional han sido, por un lado, la adopción de una medición de la pobreza mediante un enfoque de derechos que permita la identificación de las privaciones que experimentan las personas y, por otro, la búsqueda de otras herramientas para conocer los resultados y el efecto de la política y programas de desarrollo social sobre la población que recibe los apoyos.³

En el caso mexicano, la discusión para la adopción de una metodología para la medición de la pobreza se concretó en el año 2001 ante el hecho de que el país no contaba con una cifra oficial. Lo anterior, condujo a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a conformar un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza con el fin de establecer una medición oficial que sirviera como referencia para el diseño y ejecución de los programas a cargo de esta Secretaría, así como una forma de evaluar el impacto de la política social.

En ese momento se diseñó una metodología de pobreza medida por ingresos y, a partir del 2002, por primera vez existió una fuente oficial de las cifras de pobreza a nivel nacional. Sin embargo, debido a que la estimación de estas cifras derivaba de la misma SEDESOL, es decir, del gobierno, había una percepción de poca credibilidad ante los resultados. Adicionalmente el Comité Técnico reconocía que la pobreza debería considerar otras dimensiones no monetarias que implicaban la apertura de una agenda de investigación, además que esa medición no permitía desagregar el resultado por entidad federativa ni por municipios.⁴

² SEDESOL fue una de las Secretarías pioneras en advertir el papel principal que la evaluación debía jugar en la modernización de la política social e inició el camino hacia la introducción de su sistema de monitoreo y evaluación, por lo que a partir del 2004 comisionó una serie de diagnósticos sobre sus capacidades de monitoreo y evaluación.

³ La discusión del enfoque multidimensional de la pobreza fue considerada por el Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000/2001.

⁴ Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP), 2002.

CONEVAL como modelo institucional

En un contexto caracterizado por una mayor competencia partidario en el Congreso de la Unión, en 2004 los partidos políticos acordaron crear, por unanimidad, la LGDS que tiene por objetivo impulsar la coordinación de la política social entre los gobiernos de los tres órdenes: municipal, estatal y federal para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución Política.⁵ Para lograr este objetivo, en la LGDS se estableció la creación de diferentes mecanismos de coordinación y de competencia para los diferentes actores que participan en el ciclo de la política de desarrollo social, puesto que vertió disposiciones específicas para conformar un marco de acción que incluye normatividad, metodología técnica, planeación, apertura a la participación social, y especialmente, la evaluación (Oropeza, 2005).

En este sentido, la LGDS supuso un avance significativo en México debido a que, a través de ella, se establecieron las pautas para promover una serie de mecanismos e instituciones para que la sociedad participe en el diseño, seguimiento y evaluación, lo cual supone una nueva relación entre gobierno y sociedad (Valverde, Palma, Erika Andrea, 2006). Asimismo, la LGDS constituyó un cambio de la política social en México puesto que permitió elevar la política social al rango de precepto legal, lo que constituyó un paso importante para convertirla en una política social de Estado trascendiendo a las administraciones sexenales. Además, el hecho de que la LGDS haya sido aprobada por todos los partidos políticos animó a establecer, en un principio, la premisa de que la política social en México puede ser conceptualizada y analizada como un conjunto de creencias valorativas compartidas (Acosta Félix, 2010).

Bajo este contexto, uno de los mecanismos que impulsó la LGDS fue la implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social, para lo cual, se creó una institución que exclusivamente tiene como atribuciones la evaluación de la política y programas de desarrollo social. Esta institución es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En el Cuadro 1, se presentan los aspectos normativos de la naturaleza y organización del CONEVAL.

⁵ Vid. Composición política inicial por tipo de elección de la LIX Legislatura: http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_INICIAL.pdf

Cuadro 1**Aspectos normativos vigentes de la naturaleza y organización del CONEVAL****Ley General de Desarrollo Social**

- Se crea el CONEVAL como un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. *Art. 81.*
- EL CONEVAL tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. *Art. 81.*
- El CONEVAL está integrado por el titular de la SEDESOL, seis investigadores académicos y un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal. *Art. 82.*
- Los investigadores académicos son elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos la mitad de ellos. *Art. 83.*

Fuente: Ley General de Desarrollo Social.

Esta nueva institución fue creada como un modelo único dentro de la Administración Pública Federal en México debido a varios aspectos que la caracterizan desde su creación. Con este modelo el Congreso de la Unión, además de formalizar como uno de los componentes del ciclo de las políticas públicas a la evaluación, dotó de credibilidad a la acción de evaluar la política y programas de desarrollo social mediante la creación del CONEVAL como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).

De acuerdo con la LFEP, los organismos descentralizados son personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y su administración está a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General. La integración de dicho Órgano debe constar, según la LFEP, de no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, y será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe. De este modo, como organismo descentralizado, el Congreso dotó de una forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada delegó al CONEVAL facultades jurídicas y administrativas con patrimonio y personalidad jurídica propias, para el desarrollo de sus funciones y prestación de servicios de forma objetiva, independiente, autónoma y transparente.

En cuanto a la concepción de la “autonomía técnica” otorgada al Consejo, si bien, no existe en la legislación y tampoco en la interpretación

judicial una definición precisa, la concepción etimológica sugiere que la autonomía técnica implica la capacidad de reconocer a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento de otro órgano.⁶ En este sentido, la autonomía técnica implica que el CONEVAL tiene facultad para emitir sus propias disposiciones normativas que regulan los procedimientos encaminados a cumplir con sus atribuciones.

De la misma forma, no existe una definición precisa del contenido de la “autonomía de gestión” que la que la legislación le confiere al CONEVAL, sin embargo, de conformidad con *el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, gestión significa “Acción y efecto de gestionar” y “acción y efecto de administrar”.⁷ Desde este punto de vista, la actividad de gestión implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados.⁸ Así, la autonomía de gestión significa que el Consejo tiene la facultad para administrar, de manera independiente, su estructura orgánica, sus recursos humanos y económicos.

Como se observa, bajo esta naturaleza jurídica el Congreso de la Unión buscó que el CONEVAL no estuviera sujeto a las decisiones y normativa de otros órganos, ya que las decisiones relacionadas con las atribuciones que le da la LGDS se derivan de lo acordado en su órgano de gobierno: el Comité Directivo.

Como se indica en el Cuadro 1, el Comité Directivo (Órgano de Gobierno) del CONEVAL está formado por los ocho miembros que menciona el artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social. Con ello, y aun cuando el CONEVAL forma parte del Poder Ejecutivo, el Congreso favoreció una estructura interna para garantizar la objetividad, independencia, autonomía y transparencia en el cumplimiento de su objetivo debido a lo siguiente:

- La LFEP establece que la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno. Otros organismos públicos descentralizados como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) o Aeropuertos y

⁶ Vid. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

⁷ Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una **administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley** y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

⁸ *Ídem*.

Servicios Auxiliares (ASA) consideran en su órgano de gobierno sólo a funcionarios públicos como Consejeros. El hecho de que el órgano de gobierno del CONEVAL, en específico, esté constituido por seis investigadores académicos ligados a investigación y educación superior que no forman parte del aparato gubernamental, le aporta mayor autonomía al Consejo al no ser funcionarios públicos ni al ser elegidos directamente por algún funcionario;

- Los investigadores académicos son los que determinan las líneas estratégicas del Consejo, las metodologías para la medición de pobreza y las evaluaciones de programas y políticas de desarrollo social, ya que en la representación del máximo órgano de gobierno del CONEVAL son mayoría;
- La elección de los investigadores académicos se realiza por medio de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la cual está constituida por los Secretarios de Desarrollo Social de las entidades federativas, representantes de las asociaciones de autoridades municipales, los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y los Secretarios de las Dependencias Federales que ejecutan acciones de desarrollo social. Son en total 44 votos, de los cuales el gobierno federal sólo tiene 6;
- Los candidatos a ser consejeros deben satisfacer varios requisitos técnicos que buscan garantizar que sean académicos en activo, dedicados a los temas de evaluación de programas sociales y al estudio y medición de la pobreza y con un perfil apartidista⁹;
- Ni el Presidente de la República ni ninguna persona o institución pueden quitar de su puesto a los investigadores académicos, y por tanto servirán como investigadores académicos 4 años, con la posibilidad de reelegirse 4 años más. Asimismo, debido a que fueron electos por 44 votos, ninguno de los investigadores sabe qué partido político o entidad federativa o institución votó por ellos. Es decir, a diferencia de otros órganos autónomos, en los cuales los consejeros saben qué partido los postuló, los consejeros del CONEVAL tienen en los hechos más independencia para tomar las decisiones en materia de medición de pobreza o evaluación debido a que no están ligados a un partido político o alguna institución.

Así, en gran medida la autonomía de hecho que ha gozado el CONEVAL se explica porque los investigadores académicos, que son mayoría en el Comité Directivo, no son funcionarios del gobierno. El Reglamento de la LGDS establece que los seis consejeros académicos deben continuar

⁹ Los requisitos que establece la LGDS son: que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (hoy Programa Nacional de Posgrados de Calidad).

formalmente adscritos a las instituciones de investigación superior a la que pertenecen, lo cual tiene una serie de consecuencias de importancia para el buen funcionamiento y la autonomía de hecho de que ha gozado el organismo por lo siguiente:

- i. Los derechos y obligaciones de los consejeros están enmarcados por las estructuras organizativas de las instituciones de educación superior en que laboran. El vínculo legal con el CONEVAL lo establece un contrato de prestación de servicios; en consecuencia quedan fuera de la estructura de obligaciones y derechos del personal de la SEDESOL;
- ii. Los consejeros académicos, en su calidad de profesores e investigadores, y con el respaldo de estar o haber pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), siguen de cerca los avances del conocimiento en los ámbitos de desarrollo social, pobreza y evaluación en los medios académicos, lo que permite a la Institución estar en la frontera del conocimiento;
- iii. Hasta ahora, los Consejeros del CONEVAL han sido académicos con amplia experiencia en la problemática social y con formación altamente plural. Han provenido de distintas disciplinas con diversas posiciones teórico-metodológicas y escuelas de pensamiento. Las y los consejeros son mujeres y hombres que laboran en instituciones académicas no sólo del Distrito Federal sino también de otras entidades federativas del país, así como de instituciones académicas del sector privado y del sector público, y
- iv. Debido a que su actividad principal, de la cual deriva la fuente principal de sus ingresos, es la academia y no el CONEVAL, los consejeros académicos tienen más autonomía en las decisiones de medición de pobreza y de evaluación, que si pertenecieran a la institución de tiempo completo. Tienen libertad de dar a conocer información objetiva de pobreza o de los programas sociales, sin el temor de perder su fuente principal de ingresos.

La primera característica constituye la piedra angular para entender la autonomía de hecho con que ha funcionado el CONEVAL: los consejeros académicos juegan un rol central en la conducción del CONEVAL, especialmente en el Órgano de Gobierno debido a que están fuera de la línea de mando de la SEDESOL.

La participación de los investigadores académicos en el CONEVAL y en sus labores académicas regulares explica las contribuciones que ha hecho el Consejo al avance de la medición multidimensional de la pobreza y en materia de evaluación de programas y políticas sociales no sólo en México sino a nivel mundial.

El *ethos* académico es un elemento fundamental para entender el funcionamiento del CONEVAL. A pesar de su pluralidad, en general las

decisiones han contado con el apoyo unánime de sus miembros. En esencia el *ethos* académico exige que las discusiones se enmarquen dentro de los límites científicos y el mejor análisis empírico posible.

Otro de los principios que caracterizan a la ciencia es que sus procedimientos y resultados son públicos. El académico tiene la obligación de poner a disposición de la comunidad los datos, el método y los procedimientos empleados en cualquier contribución, de modo que quien se interese pueda replicar los hallazgos. Sobre la base de esta norma, el CONEVAL ha adoptado el principio de transparencia en su proceder. Por ejemplo, en el cálculo de la pobreza, el CONEVAL publica los programas de cómputo de modo que los interesados estén en condiciones de reproducir las cifras oficiales.

Otro elemento que ha fortalecido la autonomía del CONEVAL se refiere a la credibilidad y el rigor técnico de la información que genera. Los resultados de las mediciones de pobreza y las evaluaciones que el CONEVAL ha llevado a cabo, todas ellas públicas, muestran que la institución es independiente. La información de la institución ha mostrado que la pobreza ha subido en varios periodos, ha señalado las áreas de oportunidad de diversos programas sociales, así como la falta de resultados y transparencia de los fondos que se destinan a estados y municipios. El CONEVAL ha hecho patente también los aciertos de los programas sociales, los buenos resultados que el país ha tenido en el incremento sistemático de la cobertura de servicios básicos en todas las entidades federativas, así como dar a conocer que la pobreza extrema ha disminuido.

Asimismo, la información generada en materia de pobreza, por mandato de la LGDS, debe considerar la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), órgano constitucional autónomo que no depende del Poder Ejecutivo, con lo cual se cuenta con una fuente de información estadística y geográfica de alta calidad (pertinente, veraz y oportuna) para la generación de información¹⁰. Así, las estimaciones de pobreza se calculan a partir de las bases de datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) que realiza el INEGI, sin que su resultado esté sujeto a discrecionalidad.

El CONEVAL ha hecho un énfasis especial para medir la pobreza de manera transparente. Como se dijo anteriormente, para obtener las cifras de pobreza se utilizan dos herramientas que son públicas: a) El Módulo de Condiciones Socioeconómicas es la encuesta de hogares que lleva a cabo el INEGI y a la que tiene acceso cualquier persona; b) Los programas de

¹⁰ Para mayor información sobre la autonomía del INEGI *vid.* Sojo, Eduardo y Leyva, Gerardo, 2012.

cálculo con los que CONEVAL estima la pobreza (en paquetes estadísticos STATA, SPSS, R), a partir de la encuesta del INEGI. Debido a que ambas herramientas son públicas, cualquier persona en México o en cualquier país, podría replicar las cifras de pobreza y deberían de obtener las mismas cifras que publica el CONEVAL.

Esta forma de transparentar la medición de pobreza no sólo garantiza que la población en general tenga certeza de que las cifras de pobreza no provienen de un proceso obscuro, también evita la tentación de querer modificar las cifras de pobreza a través de alterar el procedimiento y los programas de cálculo.

En cuanto al tema de la evaluación de los programas sociales, el CONEVAL determina y difunde las metodologías y términos de referencia usadas para especificar las técnicas, objetivos y estructura de cómo ejecutar cada tipo de evaluación.¹¹ Dichas metodologías están fundamentadas en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y son aprobadas por el órgano de gobierno del Consejo, con lo cual se garantiza contar con un instrumento homogéneo, y con rigor técnico, para la realización de la evaluación. Con estos instrumentos, por ejemplo, en el ciclo 2014-2015 se identificaron cambios en la política programática de desarrollo social en 63 programas, de los cuales 17 corrigieron sus actividades o procesos del programa; 4 modificaron apoyos del programa; 41 reorientaron sustancialmente el programa, y 1 programa fue reubicado.¹²

De este modo, se podría pensar que las razones que han permitido al CONEVAL gozar de una autonomía de hecho son el compromiso y desempeño de sus consejeros; el carácter democrático de los gobiernos desde 2006; el respeto de los presidentes de la República, secretarios de desarrollo social y miembros del Congreso durante este periodo; la capacidad técnica de la institución y el alto grado de responsabilidad de sus funcionarios. Aunque es probable que todos estos factores se hayan conjugado para dar sustento a la autonomía de hecho, la creación del CONEVAL significó un logro del Estado Mexicano, ya que fue el Congreso en 2004 quien tuvo la visión de crear el CONEVAL bajo un diseño y peculiar estructura organizativa que garantiza en los hechos la existencia de una institución autónoma respecto del Ejecutivo, respecto del Congreso y respecto de los partidos políticos, con lo cual se ha convertido en un referente internacional.

¹¹ Disponibles en la página del CONEVAL www.coneval.gob.mx

¹² Para mayor información *Vid.* Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014-2015.

El proceso de reforma política que impulsó la autonomía al CONEVAL

Con la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 se dio un paso sustancial en la institucionalización de la Política de Desarrollo Social. Si bien la aprobación de la Ley con la cual se originó el CONEVAL contó con el consenso de todas las fuerzas políticas del Congreso, con el paso del tiempo diversos actores políticos se han pronunciado por un fortalecimiento del CONEVAL en tres vertientes:

- i. **Fortalecimiento de las actividades del CONEVAL.** Las propuestas de este grupo buscaba impulsar nuevas atribuciones para el CONEVAL como la coordinación de la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social en los tres ámbitos de gobierno, la coordinación de un Sistema Nacional de Indicadores y la obligatoriedad de las recomendaciones. Las principales propuestas fueron presentadas por los Senadores Graco Ramírez Garrido Abreu del Partido de la Revolución Democrática; Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez del Partido Revolucionario Institucional, y José Rosas Aispuro Torres del Partido Acción Nacional; así como los Diputados Joel González Díaz y José Francisco Yunes Zorrilla del Partido Revolucionario Institucional, en su momento presentaron iniciativas encaminadas a dar mayores facultades al CONEVAL;
- ii. **Eliminación de la sectorialización del CONEVAL.** Este tipo de propuestas consideró una serie de reformas a la Ley General de Desarrollo Social para darle mayor autonomía al CONEVAL, en términos generales, mediante la eliminación de la sectorialización del CONEVAL a la Secretaría de Desarrollo Social. Entre las principales propuestas presentadas se encuentran las del Senador Rogelio Rueda Sánchez, el Diputado Carlos Flores Rico, ambos del Partido Revolucionario Institucional, así como el Diputado Raúl Paz Alonzo y la Senadora Lorena Cuéllar Cisneros del Partido Acción Nacional, y
- iii. **Autonomía constitucional.** En este tipo de propuestas se buscó la autonomía del CONEVAL mediante la reforma al artículo 26 de la Constitución, y entre las principales propuestas se identificó la de los Senadores Ernesto Cordero Arroyo y Adriana Dávila Fernández del Grupo Parlamentario del PAN y la de la Senadora Lorena Cuéllar Cisneros del Grupo Parlamentario del PRD.

Ante estas propuestas de reforma, el CONEVAL emitió una opinión institucional con el fin de enriquecer la discusión de cada una de las propuestas enviadas por el Congreso.

En este sentido, en primer lugar se consideró positivo tener autonomía financiera y presupuestaria, ya que esto contribuiría a institucionalizar el monitoreo y la evaluación en el país. Además, el Consejo consideró que no

sectorizar al CONEVAL contribuiría a fortalecer la legitimidad de las tareas que lleva a cabo, ya que al otorgarle independencia, sus observaciones y recomendaciones continuarían sumando objetividad ante los ojos de la ciudadanía.

En segundo lugar, se ve positivo que el CONEVAL puede coordinar mejor la evaluación en estados y municipios. Si bien no se trata de “castigar” por el mal uso y desempeño de los programas sociales, el CONEVAL consideró importante tener la apertura para señalar los aciertos y deficiencias en las estrategias de política pública para cada localidad.

En tercer lugar, el CONEVAL puntualizó la importancia de no hacer vinculatorias las recomendaciones de las evaluaciones con la ejecución de la política de desarrollo social, es decir, no debe formar parte de la ejecución de la política ya que la objetividad de las evaluaciones se puede ver comprometida. Además, se precisó que dicha atribución duplicaría actividades con dependencias como la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de la Función Pública. El seguimiento a las recomendaciones es una decisión y responsabilidad del Ejecutivo y no del ente evaluador.

Con respecto a la integración del Consejo, en cuarto lugar se consideró que para garantizar la autonomía del CONEVAL, la elección y re-elección de los Consejeros Académicos y del Presidente de la institución se debía tener especial cuidado que no fuera partidista. En el momento en que los partidos políticos vean a la institución como una fuente de poder o de equilibrios partidarios, la razón de ser de la institución, la credibilidad, deja de tener sentido. Hasta el momento, el CONEVAL ha podido ser independiente respecto del Ejecutivo, del Congreso y de los partidos políticos.

Finalmente, es importante reconocer que la institución ha actuado, en los hechos, con autonomía y transparencia absolutas, lo cual le ha dado credibilidad a la información que proporciona. Es por esto, que la reforma constitucional y la ley secundaria que de ella se derive, debe preservar esta característica fundamental. En caso contrario, se podría tener la paradoja de contar con mayor autonomía formal, pero menor credibilidad de la institución si se plantean las leyes secundarias equivocadas.

La reforma política que establece autonomía al CONEVAL y los retos de la Ley del CONEVAL

El diez 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 (Decreto de reforma), en el que 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.

Con dicha reforma, y con base en el artículo VIGÉSIMO del Decreto de reforma, los integrantes de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados presentaron sus propuestas de Ley del CONEVAL en el siguiente orden:

- Con fecha 4 de junio de 2014, la Diputada Beatriz Zavala Peniche y los Senadores Luisa María Calderón Hinojosa y Juan Carlos Romero Hicks del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- El 16 de julio del 2014 los Diputados Miguel Alonso Raya, Silvano Aureoles Conejo, Fernando Zárate Salgado, Fernando Belaunzarán Méndez, Carol Antonio Altamirano, Alliet Bautista Bravo y Jéssica Salazar Trejo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se reforma el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se derogan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, y
- El 9 de octubre de 2014, el Diputado José Antonio Montano Guzmán del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social.

En este contexto, el 28 de octubre de 2014, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LGDS considerando, en su mayoría, la propuesta presentada por el Diputado José Alejandro Montano Guzmán.

El dictamen aprobado por la Cámara de Diputados tuvo algunos logros que vale la pena destacar. Por ejemplo, a partir de ese dictamen:

- El CONEVAL deja de estar sectorizado en la SEDESOL y ahora será una instancia autónoma;
- El CONEVAL tendrá ahora mayor responsabilidad en la evaluación de la política social en los estados y municipios;

- El CONEVAL medirá el acceso efectivo a derechos sociales, y
- La institución tendrá patrimonio e identidad jurídica propios.

No obstante, el dictamen actual tiene algunos elementos que es pertinente que el Senado considere con el fin de mantener el diseño del CONEVAL que le ha dado buenos resultados, entre los que destacan:

1. La reforma plantea ahora que es el Congreso (en concreto la Cámara de Diputados), la institución que va a elegir a los consejeros académicos y esto podría partidizar la elección. Si eso sucediera y la elección de los consejeros se hiciera a partir de cuotas partidistas, la credibilidad del CONEVAL se vería severamente dañada. Con la reforma política se pasó de una elección de consejeros académicos a partir de los votos conjuntos de las entidades federativas, los municipios, el Congreso y el Ejecutivo, a una en la que sólo participa el Congreso. Para fortalecer la independencia, es necesario que el CONEVAL sea también autónomo respecto del Congreso y de los partidos políticos.
2. Que los requisitos de los nuevos consejeros se alejen de lo académico. La LGDS pide que los consejeros pertenezcan o hayan pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT y que también estén ligados a centros universitarios o de investigación que cuenten con programas académicos adscritos al Padrón de Programas de Calidad del CONACYT. Esto son dos requisitos que deben permanecer en la nueva ley secundaria para garantizar el rigor técnico que ha distinguido al CONEVAL.
3. El que los consejeros académicos participaran de tiempo completo en las actividades del Consejo, a partir de la reforma, sería un gran desafío que plantea desventajas respecto al modelo con el cual ha venido trabajando. Hoy en día los Consejeros tienen como actividad principal la academia y por tanto es factible contar con los mejores académicos para que sean consejeros del CONEVAL. Si fueran consejeros de tiempo completo en el CONEVAL, es muy probable que los mejores académicos no quisieran dejar sus instituciones de educación superior o bien, no estarían en condiciones de retroalimentar al Consejo con las actividades laborales que desarrollan, y el CONEVAL se perdería de contar con los mejores perfiles.

Asimismo Consejeros de tiempo completo sabrían que su carrera estaría sujeta a los propósitos del Congreso y empezarían a pensar como funcionarios y no como evaluadores independientes. La participación de tiempo completo de los consejeros también aumentaría de manera considerable la nómina de la institución.

4. Sería delicado que la Cámara de Diputados eligiera a los consejeros sin existir la aprobación de la ley secundaria, pues es ahí en donde deben estar las reglas para la elección. La sospecha de una elección partidista se podría alimentar con una elección de consejeros sin reglas claras.
5. Parecería que la reforma política que se propone tiene un énfasis en que la información que se genere sea para identificar deficiencias. Una evaluación que sólo muestra fallas y no tiene como objetivo el perfeccionamiento continuo de los programas y estrategias será siempre una evaluación sesgada. Para aplicar las mejoras necesarias es importante dialogar productivamente con los funcionarios responsables y contar con su apoyo. Un ánimo punitivo de la evaluación llevaría a que se esconda evidencia y se resistan o posponga la implementación de las mejoras.
6. Finalmente un tema relativamente menor, pero con posibles repercusiones para los trabajadores actuales del CONEVAL. Hoy el personal se rige por lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123. Es importante que este régimen sea el mismo en el instituto autónomo.

Quizás la mejor ruta para plantear las leyes secundarias que van a respaldar la reforma que le otorga autonomía de derecho al CONEVAL, sea retomar directamente los elementos que ya están planteados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y que han mostrado ser efectivos para que el CONEVAL haya tenido la autonomía que en los hechos cuenta. Será especialmente importante retomar de la LGDS los requisitos que se piden para ser investigadores académicos de la institución y la forma de elección de los mismos.

A raíz de la reforma política reciente, el CONEVAL pasará a gozar de autonomía garantizada por la Carta Magna, por lo que es importante que en el tránsito no se pierda la autonomía de hecho ni el carácter académico en la conducción. La autonomía de derecho que se intenta debería entenderse como el conjunto de normas que garanticen e institucionalicen la autonomía de hecho con la que cuenta actualmente el CONEVAL.

Conclusiones

Si bien el CONEVAL cuenta con autonomía constitucional, actualmente continúa en funciones bajo los supuestos que establece el Artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de reforma, esto es, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal.

Bajo la naturaleza jurídica que le otorgó la LGDS en 2004, el CONEVAL ha sido, en los hechos, una institución autónoma e independiente del Ejecutivo Federal, lo cual es producto de lo siguiente:

- Fue creado como un modelo único dentro de la Administración Pública Federal en México, con facultades jurídicas y administrativas, con patrimonio y personalidad jurídica propios para el desarrollo de sus funciones y prestación de servicios de forma objetiva, independiente, autónoma y transparente;
- La integración del órgano de gobierno, en su mayoría por investigadores académicos, ha impulsado la autonomía de hecho que ha gozado el CONEVAL dado el rigor técnico que aportan sus investigadores a la información que genera, además de la independencia que tienen para la toma de decisiones en materia de medición de pobreza o evaluación, y
- La credibilidad y el rigor técnico de la información que el CONEVAL genera y pone a disposición del público muestra que la institución es independiente y no trabaja para ninguna institución en específico.

De esta forma, el primer aspecto que requiere ser abordado por la reforma política es reconocer que el CONEVAL ha actuado, en los hechos, con autonomía y transparencia absolutas, lo cual le ha dado credibilidad a la información que proporciona.

Como ya se señaló, la configuración del CONEVAL en la LGDS obedeció a un consenso entre las fuerzas políticas del Congreso en 2004 con el fin de crear una institución independiente y con rigor técnico que genera información útil, objetiva y que apoya la rendición de cuentas. Al igual que hace doce años, hoy en día el Congreso tiene la oportunidad de que la autonomía de derecho que se busca, sea la norma que garantice e institucionalice la autonomía de hecho con la que cuenta actualmente el CONEVAL.

Bibliografía

- Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP). Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar". Serie: *Documentos de Investigación 1*. Secretaría de Desarrollo Social, 2002.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014-2015*. México, DF: CONEVAL, 2015.
- Félix, Acosta. La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de población*, 2010.
- Oropeza, Alejandro. *La evaluación de la función pública en México*. Plaza y Valdés, 2005.
- Valverde, Karla; Delgado, Palma y Andrea, Erika. *Ley General de Desarrollo Social: Un nuevo papel para las organizaciones sociales en México*, 2006.

Sojo, Eduardo y Leyva, Gerardo. Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana. Realidad, datos y espacio. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Vol. 3, Núm. 3, septiembre-diciembre 2012. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/RDE_07/RDE_07_Art13.html

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, 2007. Disponible en www.asf.gob.mx.

Legislación

- Estatuto Orgánico de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, DOF viernes 23 de diciembre del 2011.
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, última reforma publicada DOF 09-04-2012.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, últimas reformas publicadas DOF 12-11-2015.
- Ley del Seguro Social, última reforma publicada DOF 12-11-2015.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, última reforma publicada DOF 18-12-2015.
- Ley General de Desarrollo Social, última reforma publicada DOF 07-11-2013.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada DOF 26-12-2013.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, última reforma publicada DOF 23-11-2010.

Revista de Administración Pública



El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo

Arely Gómez González*

I. Introducción

Junto con la reforma político-electoral del 2014, el Constituyente Permanente determinó convertir a la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República (FGR), con rango y autonomía constitucional. A partir de esta reforma, el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., me ha invitado a colaborar en su *Revista de*

* Abogada por la Universidad Anáhuac, titulada con mención honorífica, y Maestra en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Cuenta con la especialidad en Derecho Fiscal en la Universidad Panamericana; ha realizado diversos cursos como el de Preparación y Capacitación para Actuario, Secretario de Juzgado, Secretario de Tribunal y Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte; así como el de Especialización Judicial impartido por el Instituto de la Judicatura Federal. Cursó el Diplomado en Derecho Constitucional y Amparo en el Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación; Diplomado en Juicio de Amparo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. También realizó los cursos Los Desafíos del Futuro de México: Estrategias de Liderazgo en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University y CEOs' Management Program en Kellogg School of Management, Chicago, Illinois.

Fue Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Fiscal de la Federación (1978-1980). Realizó gran parte de su carrera profesional dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde desempeñó diversos cargos como el de Secretaria Particular de la Presidencia de la SCJN (2003-2004); y Secretaria General de la Presidencia y Oficial Mayor de la SCJN (2004-2006). Se desempeñó como Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República (2007-2010); en 2012, se desempeñó como Jefa de la Unidad de Asuntos Nacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fue electa Senadora de la República para el periodo 2012-2018, actualmente con licencia. Presidió el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, fue secretaria de las Comisiones de Justicia y Anticorrupción y Participación Ciudadana e Integrante de la Junta de Coordinación Política y las Comisiones de Derechos Humanos y Puntos Constitucionales.

Fue Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales y a partir del tres de marzo del 2015, se desempeña como Procuradora General de la República.

Administración Pública con una reflexión sobre el papel de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Las modificaciones constitucionales que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero del 2014, tocan varios aspectos relevantes para la sociedad mexicana y comprende una reestructura y un nuevo entendimiento de algunas instituciones fundamentales para el Estado Mexicano, grandes cambios que implican grandes compromisos, mismos que nos obligan a analizar y estudiar estas reformas constitucionales, legales e institucionales a fondo, para conocer el alcance y las implicaciones que éstas tendrán en la vida de los ciudadanos.

En lo que a este trabajo corresponde, realizaré un análisis de los órganos constitucionales autónomos, enfocándome principalmente en la transformación prevista constitucionalmente en el artículo 102, Apartado A de nuestra Constitución, que implica transitar de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República.

Resultaría imposible abordar el tema sin examinar, primero, los órganos constitucionales autónomos. Esto supone una consideración sobre el sentido que han tenido, a lo largo de la historia, los conceptos de *Estado*, *Gobierno* y *División de Poderes*, así como un análisis jurídico que esboce los alcances de una nueva procuración de justicia y el espacio constitucional en que cohabitarán los órganos constitucionales autónomos con el resto de los Poderes de la Unión.

II. DIVISIÓN DE PODERES

La fragmentación del poder es tan antigua como el hombre mismo. Es cierto que esto no siempre fue institucionalizado y que, en muchos casos, no quedó registrado formalmente en las fuentes históricas. Pero todo contrapeso político, a lo largo de la historia, ha sido, un intento de dividir el poder. La tendencia a evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas, tiene antecedentes remotos.

En el siglo IV a.C., Aristóteles vislumbró en su *Política* el problema. Sugirió que a los aristócratas de una ciudad se les concedieran algunas facultades y a las clases medias, otras.

Por su parte, en el siglo II a.C., Polibio, partiendo del modelo aristotélico, recomendó que una República tuviera cónsules, un senado y un pueblo que equilibraran sus fuerzas entre sí: “éste es el poder de cada uno de los elementos del sistema en lo que se refiere a favorecerse o a perjudicarse mutuamente”, escribió en el ya clásico libro VI de sus *Historias*: “En cualquier

situación, estas estructuras se mantienen debidamente equilibradas, tanto, que resulta imposible encontrar una constitución superior”¹.

Muchos monarcas de la antigüedad y la Edad Media aplicaron, con mayor o menor éxito, estas medidas. Cuando, en 1264, Enrique III de Inglaterra pretendió ejercer el poder absoluto, miembros de su corte le impusieron un consejo que hoy es considerado como el primer parlamento: “Simón de Montfort jefe auténtico del gobierno”, refiere André Maurois en su *Historia de Inglaterra*, “puso el poder en manos de un comité de nueve miembros, nombrados por tres electores. Al Gran Consejo le daban derecho a destituir a estos electores. Era el esbozo de una constitución casi tan complicada como la de Sieyès. Sin duda, Simón de Montfort estaba muy lejos de imaginar lo que había de ser un día el parlamento británico”².

No fue, sin embargo, hasta que John Locke y el barón de Montesquieu recogieron y desarrollaron teóricamente el modelo —en el *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil*³ y el *Espíritu de las Leyes*⁴—, que la división de poderes se abordó explícitamente como un tema de estudio, inseparable de los conceptos de *Estado y Gobierno*.

Esta vinculación tiene sentido si nos aproximamos al Estado desde una visión *moderna*⁵. Destaca la definición de Max Weber, quien considera al Estado como un “instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo integre con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”⁶.

Del excesivo poder concentrado en una persona, se decide que es más conveniente que éste se divida, para llegar a la división tripartita del poder que hoy conocemos como clásica, es decir, un poder judicial que dirima

¹ Polibio, *Historias. Libro VI*, Madrid, Gredos, Biblioteca Clásica 43, 1996, página 175.

² André, Maurois, *Historia de Inglaterra*, Barcelona, Ariel, 2007, página 136.

³ John Locke (1632-1704), publicó en 1690 su *Primer ensayo sobre el gobierno civil* para refutar el derecho divino de los reyes. El *Segundo*, también de 1690, explica los fines del gobierno, defiende la propiedad privada y hace un desglose minucioso del sentido de la división de poderes.

⁴ Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755) escribió *Del espíritu de las leyes*, entre 1734 y 1748, para esbozar su teoría sobre la sociedad, donde destaca la enorme variedad de sociedades humanas. Su modelo de división de poderes, tanto como el de John Locke, han sido determinantes en la concepción del Estado Democrático.

⁵ En el *Diccionario de Política*, que coordinó Norberto Bobbio, Nicolás Matteucci y Gianfranco Pasquino, Gustavo Gozzi hace una aguda reflexión sobre la evolución del concepto de Estado, distinguiendo las concepciones *modernas* de las contemporáneas.

⁶ Max, Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, página 43.

las controversias que se susciten entre los gobernados, en otras palabras, el encargado de administrar justicia en la sociedad, mediante la aplicación de normas jurídicas en las citadas controversias, un poder legislativo que con la representación popular como bandera, dicte las leyes que habrán de ser acatadas por el pueblo, por lo tanto, es el legislativo el encargado de regular en nombre del pueblo, los derechos y obligaciones en consonancia con el orden constitucional, y por último, el poder ejecutivo, que es el encargado de hacer cumplir las leyes. En los Estados democráticos, el Ejecutivo es el administrador y ejecutor de la voluntad popular.

Con la división de poderes lo que se pretende garantizar, es la libertad del ciudadano, tomando en cuenta no sólo la separación de poderes como herramienta única, sino sujetando el ejercicio del poder a los mandatos de la ley. Mediante frenos y contrapesos, es como la humanidad ha intentado históricamente evitar los excesos y arbitrariedades que muchas veces el poder trae consigo.

Actualmente, la división de poderes es entendida como una separación de las funciones del Estado, fijando con claridad las esferas de competencia y los mecanismos para dirimir los conflictos competenciales.

Si el gobierno “es el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad”⁷, resulta lógico que el ejercicio de ese poder se vea matizado con garantías para aquellas minorías que no lo ejercen. De no ser así, sería imposible garantizar los niveles de legitimidad e interiorización que exige una organización jurídico-política tan compleja como el Estado. Los académicos coinciden en que con la división de poderes comienza la concepción de un Estado Constitucional.

Con la evolución de las sociedades y en virtud de la complejidad de sus problemas y necesidades, han ido surgiendo distintos modelos que tratan de repartir y regular el ejercicio del poder, dejando atrás las funciones clásicas de los tres poderes, permitiendo a éstos en algunos casos la realización de funciones que materialmente le corresponderían a otro poderes o mediante la colaboración entre los mismos, dando lugar a lo que doctrinalmente se conoce como “temperamentos constitucionales”. La rígida separación que establecía la teoría clásica se ha visto superada respecto a las funciones que tenía cada poder, dándole más dinamismo a los poderes del Estado, y permitiendo la existencia de órganos que sin pertenecer a los 3 poderes, existen de manera paralela y desarrollan funciones de gran importancia para el Estado, están previstos constitucionalmente, contando con autonomía y presupuesto propios, dando lugar a los órganos constitucionales autónomos.

⁷ Norberto Bobbio, *et al*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981.

III. Régimen Constitucional Mexicano

En México, la lógica inmanente a la división de poderes permea en todo el paradigma constitucional contemporáneo. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, en su artículo 40, dispone que nuestro país será una República representativa, democrática y federal:

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

El artículo 49 establece por su parte, la configuración de nuestra división de poderes en el orden federal:

“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.”

Como se advierte de una lectura cuidadosa de este artículo, la CPEUM no establece un número limitativo de órganos o poderes con rango constitucional, sino que se limita a disponer que el *Supremo Poder de la Federación*, para su ejercicio, sea dividido en funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Salvo por las disposiciones del segundo párrafo del artículo 49, el Constituyente Permanente goza de libertad plena para configurar el entorno orgánico constitucional.

Siguiendo a Hans Kelsen, la palabra “poder”⁸ admite una lectura compleja: “cuando se habla de los tres poderes del Estado, la palabra poder es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas”⁹. Hablar de un “poder del Estado” significa, entonces, abordar una específica asignación constitucional de facultades; independientemente del número de los órganos constitucionales.

⁸ Hans, Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, Segunda edición, UNAM, 1979, página 302.

⁹ Cfr. Ileana, Moreno, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, página 18.

La denominada división de poderes “no trata de una rígida separación sino, más bien, de una distribución o división de funciones y poderes, necesitado de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas”¹⁰. Dentro de la asignación de facultades federales, desde la perspectiva de Hans Kelsen, sería imposible hablar de división de poderes dado que el poder del Estado es único e indivisible: si se fragmentara, dejaría de ser tal y el Estado perdería su unidad. Nuestro propio sistema de interpretación judicial, a través de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene esta flexibilidad:

“DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE”¹¹.

“La división de poderes que consagra la Constitución Federal **no** constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. **Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna** o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.”

¹⁰ Felipe, Tena, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 19 edición, 1994, 643 página 211.

¹¹ Séptima época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 151-156 Tercera Parte, octubre de 1981, Registro: 237686.

En ese sentido, el orden federal mexicano hace una compleja asignación de facultades, que poco concuerda con la clasificación tradicional. Las funciones de creación y ejecución normativa son asignadas a un sinnúmero de órganos federales y, en la mayoría de los casos, estos tienen tanto funciones de creación normativa, como de ejecución.

Existen, sin embargo, diversas vías para dividir el poder y, con ello, procurar la despolitización de una materia. Los órganos constitucionales autónomos sólo son una de ellas. No obstante lo anterior, no hay que confundir a los órganos constitucionales autónomos con los órganos desconcentrados, organismos descentralizados y órganos político-administrativos.

Los órganos desconcentrados están previstos en el artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, no tienen personalidad jurídica, son parte de la Administración Pública Federal y tienen una competencia territorial específica.

Los organismos descentralizados están previstos en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y están adscritos a la Administración Pública Paraestatal. La *Ley Federal de Entidades Paraestatales* reglamentaria del artículo 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, agrupa una regulación específica para aquellos entes y sectores de la Administración Pública Federal que, por sus características técnicas, requieren flexibilidad administrativa y cierto grado de autonomía.

Como ejemplo de lo anterior, la Administración Pública Paraestatal dota de cierto margen a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a las instituciones nacionales de crédito, a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y a los fideicomisos públicos.

A diferencia de los organismos descentralizados, los órganos constitucionales autónomos no están adscritos a la Administración Pública Paraestatal, es decir, no forman parte de la Administración Pública Federal, aunque ambos tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los órganos político-administrativos están previstos en la base tercera, fracción II del artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, son parte de la administración pública local del Distrito Federal y su competencia abarca a cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

Tradicionalmente, el poder del Estado se ha dividido para su ejercicio en las esferas Legislativa, Ejecutiva y Judicial. En el ámbito de la modernidad

y en atención a la complejidad de determinadas materias, se ha necesitado dotar de atribuciones especiales a ciertos órganos públicos que no se encuentran dentro de la estructura de los tres poderes. Los órganos constitucionales autónomos, como puede advertirse, suponen un esfuerzo especial para procurar la tecnificación de un sector y buscar despolitizarlo.

IV. Órganos Constitucionales Autónomos

Los desafíos del mundo globalizado y la irrupción de nuevos actores políticos en la toma de decisiones, provocó que la división tradicional de poderes resultara insuficiente para resolver algunos problemas del Estado mexicano contemporáneo. Un Estado Democrático de Derecho, exigía más pesos y contrapesos que garantizaran una adecuada interacción con la ciudadanía. Fue esta exigencia la que dio pie a los organismos autónomos constitucionales.

Las necesidades de la pluralidad democrática en la última etapa del siglo XX, provocaron que en México distintas funciones ejecutivas del orden federal fueran distanciadas de la influencia del Ejecutivo Federal.

Los órganos constitucionales autónomos son aquellos entes del Estado creados directamente por la Constitución, cuya adscripción no se encuentra localizada con alguno de los poderes tradicionales del Estado. Estos órganos actúan, con independencia en sus decisiones y estructura orgánica; son depositarios de funciones estatales que se busca descentralizar, especializar y agilizar el poder¹². Dichos órganos constitucionales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, su competencia es especializada por materia y tienen autonomía orgánica.

Al respecto de los órganos constitucionales autónomos, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte sostiene:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS¹³.

“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

¹² Cfr. Filiberto Valentón, Ugalde Calderón, Órganos constitucionales autónomos [en línea], página 254.

¹³ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Jurisprudencia: P/J. 20/2007, Página: 1647, Registro: 172456.

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 totales 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.

De aquí que los órganos constitucionales autónomos representen una evolución de la teoría de la división de poderes. Se concede a los órganos constitucionales autónomos jerarquía y es la propia Constitución la que salvaguarda su autonomía con garantías de actuación e independencia en su estructura. Si bien forman parte del Estado, naturalmente, no de la estructura de los órganos constitucionales tradicionales. La CPEUM puede establecer cualquier número de órganos, dentro del orden federal, para ejercer la autoridad del Estado. La especialidad de sus funciones justifica su previsión a nivel constitucional e imprime entre éstos y los poderes tradicionales ya no relaciones de subordinación, sino de coordinación.

Nadie pone en duda que las tareas que les han sido encomendadas a estos órganos constitucionales autónomos concentran labores fundamentales del Estado, que requieren especial atención. La diferencia con los órganos descentralizados radica en el peso político de sus tareas, sustentado en el poderoso rango constitucional que les fue otorgado.

Esto ha provocado, por ejemplo, que el órgano garante de los derechos humanos en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102), al igual que la futura FGR, fuera dotado de autonomía y rango constitucional. Ya que la protección y defensa de los derechos humanos, es una tarea de Estado y a la vez una limitación de sus funciones.

Lo mismo puede decirse del resto de los órganos constitucionales autónomos que no quedan comprendidos dentro de la clasificación tripartita tradicional: el Banco de México (artículo 28); el Instituto Nacional Electoral (artículo 41); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (artículo 6); el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26); la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28), entre otros.

V. Fiscalía General de la República

El 18 de junio de 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reforma Constitucional que instauró el Sistema Penal Acusatorio en México. La justificación del proyecto resultaba inquietante: “el sistema de justicia penal ha dejado de ser eficaz, por lo que urge reformarlo de manera integral, para devolver a la ciudadanía la confianza en las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia recuperando así su objeto de ofrecer seguridad jurídica, a fin de procurar la libertad y tranquilidad de las personas”¹⁴.

Las reformas obedecían, como fue expresado en el proceso legislativo, a la exigencia ciudadana que advertía un sistema penal oscuro e incierto. Nuestro aparato de justicia, no brindaba confianza al interior ni al exterior del país. La reforma del Sistema Penal Acusatorio dispuso la existencia de juicios públicos y orales, así como otras figuras novedosas, que entrarían en funciones en 2016.

Dentro del contexto antes señalado, lo ideal en un sistema penal democrático de corte acusatorio es que el órgano acusador tenga la autonomía necesaria para poder realizar sus funciones de manera imparcial y objetiva, lejos de cualquier dependencia o presión que pudiera pervertir el ejercicio de esta indispensable función.

El 10 de febrero del 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reforma Constitucional que contiene la reforma político-electoral, en la que entre una de las modificaciones previstas más importantes, se encuentra la transformación de la PGR a Fiscalía General de la República, cambiando así la naturaleza jurídica de la Institución.

El Apartado A del artículo 102 de nuestra Constitución, establece que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, que gozaría de autonomía y rango de un órgano público autónomo,

¹⁴ Consideraciones del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Justicia de la Cámara de Diputados.

dotándola de personalidad jurídica y patrimonio propios. En este sentido, se puede apreciar el cambio de naturaleza jurídica del Ministerio Público, ya que no por el hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del Constituyente, significa que sea autónomo. En nuestra constitución existen órganos de relevancia constitucional o auxiliares, cuyas funciones son detalladas, pero no son autónomos, siendo diferentes a los órganos constitucionales autónomos. Dicha diferencia se encuentra en que los órganos constitucionales autónomos no están en la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales, siendo la Procuraduría General de la República un ejemplo de los órganos de relevancia constitucional.

Lo que se busca es otorgarle a la Fiscalía una mayor independencia y autonomía, para que ésta pueda realizar sus funciones y tomar sus decisiones con mayor libertad. Con la Fiscalía como órgano constitucional autónomo, se pretende entre otras cosas, modernizar la capacidad de investigación y combate al delito. De la iniciativa de decreto por la que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales, presentada a la Cámara de Diputados y que actualmente se encuentra pendiente de discusión en la Cámara de Senadores, podemos resaltar los siguientes elementos importantes:

- 1) El MPF se organizará en una Fiscalía General de la República, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.
- 2) La Fiscalía General de la República ejercerá sus facultades respondiendo a la satisfacción del interés público y sus servidores públicos se regirán por principios constitucionales y legales.
- 3) El MPF, con independencia de su intervención en la investigación y persecución de los delitos de conformidad con el procedimiento penal acusatorio tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes:
 - a) Ejercer la facultad de atracción en los casos en que las disposiciones legales lo establezcan;
 - b) Dictar sin demora una orden de búsqueda o localización de personas no localizadas o desaparecidas cuando reciba denuncia por la probable comisión de un delito relacionado con esos hechos;
 - c) Informar y garantizar a los detenidos de nacionalidad extranjera el ejercicio del derecho a recibir asistencia consular por las embajadas o consulados, y comunicar sin demora esos hechos a dichas representaciones diplomáticas e informar a quien lo solicite, previa identificación, si un extranjero está detenido y, en su caso, la autoridad a cuya disposición se encuentre y el motivo;
 - d) Cumplir con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución respecto de los menores de dieciocho años

- que hubieren incurrido en acciones u omisiones que la ley señale como delitos;
- e) Intervenir en la extradición, y solicitar o brindar la asistencia jurídica internacional;
 - f) Brindar las medidas de protección necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos, y
 - g) Vigilar el cumplimiento de los deberes consagrados en la Ley General de Víctimas.
- 4) Corresponderá a la Fiscalía General de la República:
- a) Determinar las políticas para la investigación y persecución penal en el ámbito federal;
 - b) Participar en la conformación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
 - c) Cumplir los objetivos de la seguridad pública en coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno;
 - d) Formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
 - e) Crear y administrar las bases nacionales de información en el ámbito de su competencia;
 - f) Llevar a cabo todos los actos que deriven de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables para la constitución y administración de fondos en el ámbito de su competencia, y
 - g) Desarrollar e instrumentar un sistema de medidas de protección para sus servidores públicos y de las personas cuya salvaguarda sea relevante con motivo de las funciones de aquellos.
- 5) La Fiscalía General de la República, para el despacho de los asuntos que le competen estará conformada por una estructura mínima de órganos o unidades administrativas, que se complementará con las que fueron creadas por mandato legal o que determine el Fiscal General de la República en las disposiciones correspondientes.
- 6) La Fiscalía General de la República contará con ministerios públicos, investigadores ministeriales y peritos, así como con el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.
- 7) Se prevén las causas graves por las cuales el Fiscal General de la República podrá ser removido, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el juicio político y la declaración de procedencia.
- 8) Se disponen las obligaciones y facultades indelegables del Fiscal General de la República, destacando de entre éstas últimas, las siguientes:
- a) Promover acciones colectivas;
 - b) Proponer a las autoridades con facultades para iniciar leyes, los proyectos de iniciativas para la exacta observancia o reforma de la Constitución en el ámbito de su competencia;

- c) Expedir las normas reglamentarias que se requieran para el funcionamiento de la Fiscalía General;
 - d) Emitir acuerdos, protocolos, lineamientos y demás normas que establezcan los requisitos y los procedimientos para la ejecución de las actuaciones y diligencias que en la investigación de los delitos bajo el mando y conducción del Ministerio Público, deberán cumplir las instituciones de seguridad pública y las autoridades que actúen en auxilio de éstas;
 - e) Proponer al titular del Ejecutivo Federal la suscripción de tratados internacionales en el ámbito de su competencia, y
 - f) Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Fiscalía General y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- 9) Las autoridades federales, estatales y municipales en su respectivo ámbito de competencia estarán obligadas a brindar la colaboración, apoyo y auxilio que solicite el Ministerio Público para el ejercicio de sus funciones. De igual manera, todas las autoridades que actúen en auxilio, serán corresponsables de las actuaciones y diligencias que formen parte de la investigación o proceso penal, por lo que, en su caso, deberán comparecer ante las autoridades competentes y rendir los informes que correspondan de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- 10) Los órganos, dependencias, entidades e instituciones de los tres órdenes de gobierno que por sus funciones o actividades tengan registros, bases de datos, información o documentación de carácter reservado o confidencial útil para la investigación y persecución de los delitos, deberán cumplir con las solicitudes que les sean formuladas por el Ministerio Público para el debido cumplimiento de sus funciones en términos de la ley.
- 11) La Fiscalía General de la República contará con un sistema de desarrollo ético y profesional, así como de un programa de superación y actualización de su personal.
- 12) Las relaciones jurídicas entre la Fiscalía General de la República y los agentes del Ministerio Público, investigadores ministeriales y peritos que formen parte del sistema de desarrollo ético y profesional se regirán por lo dispuesto en la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en las disposiciones legales aplicables.
- 13) Los demás servidores públicos que laboren en la Fiscalía General de la República incluyendo al personal de designación especial serán considerados trabajadores de confianza para todos los efectos legales, por lo que únicamente gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, y

los efectos de su nombramiento podrán darse por terminados en cualquier momento.

- 14) El régimen transitorio prevé principalmente lo siguiente:
- a) Se declara la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, en cumplimiento a lo señalado en el párrafo primero del artículo transitorio Décimo Sexto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral;
 - b) Las disposiciones del Decreto propias del sistema de justicia procesal penal acusatorio, entrarán en vigor en la fecha y los términos en que lo haga el Código Nacional de Procedimientos Penales en el ámbito federal, y
 - c) Los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que actualmente cuenta la Procuraduría General de la República pasarán a formar parte de la Fiscalía General de la República.

¿Cuál es el trasfondo de esta reformulación? Una transformación que sin duda obedece a los más recientes estándares internacionales. En opinión de Luis María Díez-Picazo, existe una tendencia en el mundo occidental por dotar de autonomía al Ministerio Público: “En los últimos tiempos, bastantes países europeos asisten a una creciente insatisfacción hacia el tradicional modelo napoleónico del Ministerio Público, caracterizado por ser un cuerpo único de funcionarios para todo el Estado, dotado de una estructura interior de naturaleza jurídica y dependiente del Poder Ejecutivo. Sin necesidad de entrar en muchos detalles, es claro que ello se debe a que dicha configuración tradicional es vista como una licencia para interferencias políticas indebidas en el correcto funcionamiento de la justicia penal”¹⁵.

Desde la perspectiva internacional, la cercanía del Poder Ejecutivo con el Ministerio Público puede resultar 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.

Hace varios años, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), realizó un estudio sobre “el Ministerio Público en América Latina, desde la

¹⁵ Luis María, Díez-Picazo, *El poder de acusar*, Barcelona, Ariel, 2000, página 171.

perspectiva del derecho procesal moderno.”¹⁶ Se realizó un análisis de los sistemas penales de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá.

El estudio del ILANUD desarrolla los ejes usuales de cualquier proceso de autonomía del Ministerio Público: “para algunos el problema fundamental se ubica en la permeabilidad de los integrantes del Ministerio Público, para actuar conforme a la política criminal trazada por el Estado, para otros el problema se debe centrar en torno a garantizar la máxima confiabilidad posible de sus miembros.”¹⁷ Consecuentemente, han existido en la región cuatro modos diferentes de encarar el problema:

1. Ministerio público ubicado en el Poder Judicial (Colombia y Costa Rica);
2. Ministerio público ubicado en el Poder Ejecutivo (Bolivia y Guatemala);
3. Ministerio público ubicado en el Poder Legislativo (parcialmente Bolivia), y
4. Ministerio público ubicado como Organismo independiente (Ecuador, Panamá y México).

De acuerdo con este estudio, aquellos países que ubican al Ministerio Público dentro del Poder Judicial o Ejecutivo los hace susceptibles de vulneración política. Se someten a la influencia política de los otros poderes puesto que se enfrentan a problemas como la falta de presupuesto. En contraste, en aquellos países donde el Ministerio Público goza de completa autonomía, “su actividad se ha convertido en un verdadero apoyo a la administración de justicia, libre de compromisos o cambios políticos.”¹⁸ Desde la perspectiva del ILANUD, sin embargo, “los distintos sistemas de ubicación institucional del Ministerio Público, sólo pueden apreciarse en el contexto de la forma de organización de los estados nacionales y su historia política.”¹⁹

La misma evolución ha sucedido en Europa con Alemania, España, Francia e Inglaterra, donde la autonomía técnica y la independencia despliegan distintas virtudes y diferentes rangos de coordinación.

Por lo que a México respecta, el tema definitivamente no es nuevo. Desde hace tiempo, la propia PGR se encontraba diferenciada de las dependencias con estricta subordinación al Ejecutivo Federal: el Ministerio Público gozaba ya de autonomía técnica y la PGR no formaba parte

¹⁶ Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *El Ministerio Público en América Latina desde la perspectiva del Derecho Procesal Penal Moderno*, [en línea], San José, 1991.

¹⁷ *Ibidem*, página 42.

¹⁸ *Ibidem*, página 44.

¹⁹ *Ibidem*, página 45.

de la Administración Pública, aún ubicada en el “ámbito” del Ejecutivo Federal. El Senado de la República tenía, asimismo, una función esencial en el nombramiento del Procurador y, en muchos casos, el titular de la Procuraduría se encontraba exento de los controles burocráticos que la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* dispone para las secretarías de Estado.

La reforma constitucional que creó la Fiscalía General de la República vino a fortalecer un viejo esfuerzo por tecnificar la procuración de justicia y dotarla de mayor legitimidad.

Quienes pretendieron equiparar las funciones del Ministerio Público a las del Poder Judicial Federal, hallaron un obstáculo en su camino: el Poder Judicial es reactivo y no elige los casos que resuelve. El Ministerio Público, sí. Un juez puede dictar orden de aprehensión o negarla –con toda independencia–, pero él no elige el caso que se le presenta.

La autonomía plena opera sin cortapisa en órganos de control, pero no necesariamente en aquellos competentes para procurar justicia. El motivo es simple: un agente del Ministerio Público completamente autónomo, difícilmente podría ser sujeto a un proceso democrático de rendición de cuentas. Es el Estado en su conjunto, mediante la ley aprobada en el Congreso de la Unión, quien debe responsabilizarse directamente de los criterios de actuación de la justicia. Un gobierno electo democráticamente no puede desvincularse de la política criminal. Quienes aducen que los fiscales de algunas entidades federativas en Estados Unidos gozan de cabal independencia, no olvidan que, en la mayoría de los casos, estos fiscales son elegidos democráticamente y deben responder ante sus electores.

A pesar de la limitante anterior, en la concesión de la autonomía a la FGR prevaleció una perspectiva eminentemente operativa. El artículo 102 concedió a la Fiscalía personalidad jurídica y patrimonio propio, lo cual supuso mayor movilidad a la hora de organizarse internamente.

En términos de la reforma, el artículo 102 de la CPEUM contempla que el titular de la Fiscalía permanezca en su cargo 9 años, un periodo transexenal que le permite actuar sin que los tiempos políticos limiten su gestión. En todo caso, la Constitución obliga que el nombramiento se haga de la siguiente manera: el Senado de la República enviará al Ejecutivo una lista de 10 candidatos que cumplan con los requisitos señalados; el Presidente de la República deberá, a su vez, partiendo de esta lista, conformar una terna, que someterá a consideración de la Cámara Alta. La votación requerida para el nombramiento del Fiscal General de la República es de dos terceras partes de los miembros presentes.

Esta forma de designación corresponsabiliza al Ejecutivo y a la Cámara de Senadores, proveyendo de procedimientos de selección más democráticos, ya que está envía una lista de 10 participantes, de la cual el Ejecutivo devuelve una terna dejando así la elección final al Senado.

Lo mismo podría aducirse respecto al mecanismo de su remoción: el Fiscal sólo podrá ser removido por el Presidente de la República, con la venia del Senado, por causas graves que deberán ser dispuestas en ley. La autonomía, como se observa, no es absoluta. No podía serlo pues –hay que insistir en el tema– correríamos el riesgo de divorciar nuestra política criminal de los controles democráticos que supone la elección del Presidente de la República y el Senado.

Respecto al estado que guarda a la fecha, podemos observar que ya se envió la Minuta para su discusión a la Comisión de Justicia del Senado de la República, sin embargo, para que la reforma constitucional del artículo 102, apartado “A” se cristalice, es necesario que se emita la legislación secundaria en la materia, así como se expida la Declaratoria por el Congreso de la Unión. La existencia de un Estado Democrático de Derecho, hace necesario que las instituciones públicas tengan la capacidad de responder de manera óptima a los legítimos reclamos sociales, más aún cuando se trata de un tema tan sensible como lo es la procuración de justicia. Uno de esos reclamos, es contar con instituciones de procuración de justicia a la altura de las circunstancias, que se desempeñen con profesionalismo, honradez y lealtad, procurando un real acceso a la justicia, sobre la base de un actuar científico y objetivo, más allá de cualquier presión política.

VI. Conclusiones

La transición de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República es uno de los retos más grandes a nivel institucional que enfrenta nuestro país en los últimos años. Queda en manos del Congreso de la Unión delinear los márgenes, mediante la emisión de la legislación secundaria conforme a los cuales se organice y estructure la nueva Fiscalía. Habrá que precisar asimismo, las nuevas funciones de la FGR en el Sistema Penal Acusatorio, las características de un Ministerio Público de la Federación renovado, así como las herramientas que el Fiscal General de la República requerirá para consolidar una nueva justicia federal. Serán la práctica y la experiencia cotidiana las que vayan orientándonos sobre el impacto de la reforma.

La conformación de un Estado Democrático de Derecho requiere no sólo respecto irrestricto a los derechos humanos, sino la posibilidad de que la sociedad participe en el diseño de políticas públicas y se involucre en los procesos de rendición de cuentas. Esto incluye a la procuración de justicia. La reforma del 2014 abre las puertas para ello.

La autonomía de la Fiscalía General de la República, consagrada en nuestra Constitución no debe implicar que el gobierno, se desentienda de la política criminal. A partir de esta premisa, la autonomía que se concede a la Fiscalía no exime ni al titular del Ejecutivo ni al Senado de actuar con enorme responsabilidad a la hora de designar al Fiscal o de removerlo. La autonomía que se ha dado a la Fiscalía significa un paso más en la construcción de nuestro Estado Democrático de Derecho. Nada más... pero nada menos.

Bibliografía

- Aristóteles, *Política*, Madrid, Gredos, Biblioteca Clásica 116, 1998, 490 páginas.
- Bobbio, Norberto, et al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, 852 páginas.
- De Hipona, Agustín, *Ciudad de Dios*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2000, 840 páginas.
- De Secondat, Charles-Louis, Barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 2007, 781 páginas.
- Diez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar*, Barcelona, Ariel, 2000, 191 páginas.
- Fioravanti, Maurizio, *Constitución De la Antigüedad a Nuestros Días*, Madrid, Trotta, 2011, 170 páginas.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan028741.pdf> ,
- Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *El Ministerio Público en América Latina desde la perspectiva del Derecho Procesal Penal Moderno* [en línea], San José, Costa Rica, levantado de texto por Ana Lucía Méndez, 1991 [fecha de consulta: 5 y 6 de agosto de 2015], Disponible en:
- Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, Segunda edición, UNAM, 1979, 477 páginas.
- Locke, John, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 1994, 238 páginas.
- Maurois, André, *Historia de Inglaterra*, Barcelona, Ariel, 2007, página 136, 604 páginas.
- Moreno, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, 99 páginas.
- North, Douglas, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza. Col. Alianza Universidad 411, 1998, Madrid, 244 páginas.
- Polibio, *Historias. Libro VI*, Madrid, Gredos, Biblioteca Clásica 43, 1996, 627 páginas.
- Ribó Durín, Luis, *Diccionario de derecho*, Barcelona, Bosch, 2012, 1172 páginas.
- Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, 458 páginas.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 151-156, Tercera Parte, octubre de 1981.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007.

Tena, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 19 edición, 1994, 643 páginas.

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, Órganos constitucionales autónomos [en línea, fecha de consulta 6 de agosto de 2015], Disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>, 12 páginas.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, 1245 páginas.

Revista de Administración Pública



Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos

Mauricio I. Dussauge Laguna*

Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs) no gozan de muy buena prensa. Por el contrario, lo que uno encuentra al revisar las opiniones de los analistas y académicos que han tocado el tema suelen generalmente ser opiniones críticas, cuando no claramente negativas respecto de sus orígenes, sus atribuciones y su desempeño. De hecho, pareciera que el surgimiento de los OCAs, una de las grandes transformaciones del Estado mexicano contemporáneo, genera más inquietudes, preocupaciones y animadversiones que interés por comprender por qué han surgido, en qué se asemejan/diferencian respecto de otros organismos similares en el mundo, en qué sentido alteran (o no) el diseño institucional del Estado y los procesos de política pública existentes, y qué ventajas/riesgos reales podría traer consigo su creación (y su posible reproducción en otros niveles de gobierno, o en otros ámbitos). En suma, quien trata de entender qué son los OCAs mexicanos hoy en día se encuentra con una serie de afirmaciones y prejuicios producidos al calor del proceso de cambio político de los últimos años, más que con un conjunto de reflexiones y análisis detallados en torno a su lógica institucional o sus implicaciones administrativas. Mitos, más que realidades empíricas comprobadas.

* Profesor-Investigador de la División de Administración Pública (DAP) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Maestro en Administración Pública por la Maxwell School de la Universidad de Syracuse. Maestro y Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science (LSE). Ha impartido cursos en el CIDE, LSE, El Colegio de México, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (EAPDF). Sus escritos sobre servicios civiles, reformas administrativas, combate a la corrupción, transferencia de políticas públicas, gestión por resultados y organismos reguladores, entre otros temas, han aparecido en numerosas publicaciones en español e inglés. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Su correo es mauricio.dussauge@cide.edu.

Este artículo retoma algunas de estas afirmaciones críticas respecto de los OCAs mexicanos para discutir su pertinencia y grado de veracidad. Aunque la información disponible respecto de los OCAs (y sus antecesores, es decir organismos públicos federales a partir de los cuales fueron creados) es más bien limitada, quizás sea posible ofrecer algunos comentarios informados con base en ella y, sobre todo, tomando en cuenta las experiencias de organismos públicos similares establecidos en otras partes del mundo. Por supuesto, no se trata aquí de examinar de forma exhaustiva, lo que en muchos casos son apenas enunciados sueltos más que argumentos sustentados en investigaciones acabadas, sino de esbozar algunos matices que nos ayuden a poner en justa dimensión los (pre)juicios que se han emitido en este tema.

El artículo se divide en tres grandes secciones además de esta breve introducción. En la segunda sección se ofrece un panorama general de los OCAs en México, con la única intención de aclarar de qué cosa estamos hablando. La tercera sección constituye la parte esencial del artículo, pues es ahí en donde se discuten uno por uno los mitos que se han creado respecto de los OCAs mexicanos. La cuarta sección recupera los grandes temas del debate y concluye con algunas reflexiones sobre el tema y sobre el futuro de la investigación en materia de OCAs en México.

El surgimiento de los Organismos Constitucionales Autónomos en México

Los OCAs mexicanos son instituciones públicas recientes, si bien no tanto como suele pensarse. Si consideramos la autonomía formal expresada en el texto constitucional, podemos hablar de mediados de los 1990 como punto de partida de la “ola” de creación de la decena de OCAs existentes en el ámbito federal (o de próxima entrada en vigor, como es el caso de la Fiscalía General de la República). Este número puede más o menos variar dependiendo de la definición formal que se utilice (Pedroza, 2002; Ugalde, 2014), o si consideramos que algunas reformas constitucionales recientes mandatan que los gobiernos estatales deban reproducir los esquemas de organización federal (por ejemplo las reformas político-electoral, de transparencia o anticorrupción). En cualquier caso, para efectos de este artículo se toman como referencia los OCAs incluidos en la Tabla 1, que son instituciones que además cumplen con los criterios característicos de los “organismos no-mayoritarios” discutidos en la literatura académica internacional en materia de Administración Pública y Ciencia Política: organizaciones formalmente independientes, que no están subordinadas a ninguno de los tres poderes, y que desarrollan sus actividades con apego a sus propios criterios y sin sujetarse a las prioridades políticas del gobierno en turno (Thatcher y Stone-Sweet, 2002; Roberts, 2010; Dussauge, 2016).

Tabla 1
Organismos Constitucionales Autónomos en México

Organismo	Área de política	Asociación o relación de subordinación previa a su estatus de autonomía	Año de fundación	Año de la autonomía constitucional
Banco de México	Política monetaria	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1925	1994
Instituto Nacional Electoral	Organización electoral	Secretaría de Gobernación	1990	1996
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Derechos humanos	Secretaría de Gobernación	1990	1999
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Estadística y geografía	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1983	2008
Comisión Federal de Competencia Económica	Competencia económica	Secretaría de Economía	1993	2013
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Telecomunicaciones	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1996	2013
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Evaluación de la educación	Secretaría de Educación Pública	2002	2013
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos	Transparencia y rendición de cuentas	Secretaría de la Función Pública	2002	2014
Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social	Evaluación de la política social	Secretaría de Desarrollo Social	2004	2014
Fiscalía General de la República	Procuración de justicia	Procuraduría General de la República	2018	2018

Fuente: Basado en Pardo y Dussauge (por aparecer).

La Tabla 1 describe algunos aspectos muy básicos de los OCAs mexicanos, que sin embargo permiten ir apuntando algunos temas que bien merecerían un análisis más detallado en futuras investigaciones. Primero, que los OCAs han sido establecidos en muy diversos ámbitos de política pública, lo cual vuelve complicado determinar hasta qué punto se trata de respuestas funcionales a problemas técnicos muy concretos o a exigencias/coyunturas políticas (véase la siguiente sección). Segundo, que muchos de los nuevos OCAs en realidad no son nuevos, sino que constituyen una nueva fase o iteración de organismos públicos anteriores. Tercero, y parcialmente relacionado con esto, sólo tres de los OCAs actuales fueron establecidos como tales en los noventa, mientras que el resto lo fue en los últimos 10 años, incluyendo 6 de ellos en los últimos 5 años. Por último, todos ellos han sido en algún momento parte del Poder Ejecutivo Federal, si bien con grados de subordinación jerárquica distintos, y se han convertido en instituciones formalmente independientes en momentos históricos diversos.

En suma, lo que se encuentra en la Tabla 1 no es sólo una somera descripción del universo de OCAs mexicanos, sino también un posible punto de partida para investigar los patrones de cambio administrativo en estos ámbitos del sector público federal. ¿Por qué los OCAs se han establecido en estos ámbitos de política pública y no en otros? ¿Cómo explicar el proceso de “autonomía otorgada” que les ha caracterizado, por medio del cual primero se crean organismos desconcentrados/descentralizados y sólo después se establecen OCAs? ¿Hasta qué punto la distribución temporal de la creación de estos organismos podría entenderse bajo una lógica de difusión de políticas públicas? Algunas de estas preguntas se tocarán en la siguiente sección, pero una discusión adecuada de las mismas requeriría de mayor espacio. Por ahora, baste con apuntarlas como complemento a la descripción general del objeto de estudio de este artículo.

Los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos: entre los mitos y las realidades

Los OCAs han recibido limitada atención académica, pero no han pasado obviamente desapercibidos en el debate político-administrativo nacional. Por el contrario, a lo largo de los últimos años un conjunto de destacados analistas han ofrecido diversas opiniones respecto del surgimiento de esta nueva categoría de institución pública. Aunque dichas opiniones han reflejado la formación específica de los comentaristas (abogados y politólogos fundamentalmente), la visión general que puede obtenerse a partir de estas opiniones es la de una transformación institucional que pareciera carecer de lógica y objetivos claros, que es arriesgada sino es que francamente absurda, y que vendrá a romper con la dinámica político-burocrática del país. El Cuadro 1 resume algunas de las frases más representativas en este sentido.

Cuadro 1

Críticas al establecimiento de los Organismos Constitucionales Autónomos

- “[u]na nueva enfermedad afecta a la clase política mexicana, en el gobierno o en la oposición; la podemos denominar autonomitis, por su síntoma más notorio, que es la pretensión de cercenar a los poderes del Estado facultades sustantivas, para trasladarlas a organismos autónomos, integrados por ciudadanos, supuestamente tan expertos como impolutos, que garantizarán el cumplimiento de las obligaciones que los políticos no han podido, o no han querido, cumplir” (Alcocer, 2013).
- “el legislador dio un salto mortal en el diseño institucional (del IFETEL y la COFECE) sobre cuyas consecuencias conviene reflexionar [...] Resulta indispensable considerar si éste es un escenario deseable para el Estado mexicano” (López Ayllón, 2013)
- “la mayoría de estos órganos gestionan tareas que antes realizaba el Poder Ejecutivo. Ello supone una disminución en las facultades a cargo del presidente de la República pero nada garantiza que ese debilitamiento del gobierno se traduzca en un fortalecimiento del Estado. No por lo menos en tanto no exista lo que la Constitución no ofrece, que es un esquema normativo de coordinación para la operación estatal” (Salazar, 2014).
- “se ha vuelto un cliché exigir autonomía cada vez que se detecta un problema de desempeño o simplemente por moda [...] La multiplicación de las islas autónomas puede constituir un obstáculo para el funcionamiento eficaz del Estado mexicano, sobre todo en aquellos órganos cuya misión no requiere autonomía” (Ugalde, 2014).
- “ahora hay zonas del Estado substraídas al dominio soberano del pueblo [...] no dependen de nadie y por ende ante nadie responden del ejercicio de sus funciones. [...] [Es] una distorsión constitucional que se origina en la desconfianza acerca de cómo se practica el poder en México” (Valadés, 2014).

Fuente: Elaboración propia con base en los textos referidos.

El Cuadro 1 simplifica los argumentos de los autores citados, pero resulta útil porque nos acerca al foco de sus críticas respecto del modelo de OCA mexicano. Además, permite derivar un listado de afirmaciones esenciales respecto de los orígenes, características e implicaciones de los OCAs a

partir del cual discutir si las críticas tienen sustento, si son exageraciones, si atinan a describir parcialmente la realidad mexicana, o si en todo caso deberían tomarse como hipótesis de trabajo más o menos factibles, que deberán ponerse a prueba conforme vayan “funcionando” los OCAs, en lugar de validarse *a priori*.

En lo que resta de la sección, se retoman algunas de estas críticas para ir las discutiendo a la luz de la realidad político-administrativa mexicana y de la experiencia internacional con respecto a la creación de organismos similares a los OCAs. Como podrá observarse, aunque las afirmaciones críticas resultan en principio comprensibles, e incluso hay algunas que tienen algo de verdad, en general se trata de juicios anticipados que no siempre tienen premisas sólidas.

La “autonomitis” como enfermedad mexicana

El primer punto que valdría la pena discutir es aquel que sugiere que la “autonomitis”, entendida como la tendencia a establecer OCAs, es una “enfermedad” esencialmente mexicana. Por una parte, quizás sea posible pensar que la fórmula jurídica (OCA) sea en efecto una creación mexicana. Por la otra, la realidad es que organizaciones similares a nuestros OCAs (es decir formalmente independientes de los tres poderes públicos, concentradas en coordinar/regular un ámbito de política pública específico con base en sus propios criterios, sin apego a prioridades políticas) existen y han existido en muchos otros lugares.

En los Estados Unidos, por ejemplo, existe una larga tradición de agencias independientes, que se remonta por lo menos a 1887, cuando se estableció la *Interstate Commerce Commission* (Shapiro, 1997). Posteriormente, bajo la visión “progresista” de la época (*Progressive Movement*) se fueron creando otras agencias similares, que intentaban separar las decisiones administrativas de las influencias partidistas. La importancia histórica de estas agencias independientes, que suelen estar encabezadas por órganos de decisión multi-personas y que pueden emitir y asegurar el cumplimiento de las regulaciones en sus ámbitos de competencia, ha sido tal que se les ha llegado a pensar como un “cuarto poder” (Breger y Edles, 2000).

En tiempos más recientes, particularmente de los 1990 a la fecha, en el continente europeo se han creado un sinnúmero de agencias independientes bajo nombres como “*non-ministerial departments*”, “*autorité administrative indépendante*”, o “*autorità amministrativa indipendente*” (Thatcher y Stone-Sweet, 2002). Estos organismos han surgido en ámbitos tan diversos como la banca central, la regulación de redes de infraestructura, la competencia económica, la regulación de medios, la provisión de beneficios sociales y muchos más. En la misma región europea, durante los últimos años

se han ido estableciendo organismos supranacionales independientes, encargados tanto de regular temas como el espacio aéreo, el registro de plantas, los fármacos y los patentes, como de coordinar los esfuerzos regulatorios de los organismos independientes nacionales de un mismo sector de política pública (Coen y Thatcher, 2005, 2008; Thatcher, 2011).

Finalmente, en América Latina también se han establecido organismos independientes para diversas materias: banca central, derechos humanos, contraloría, ministerios públicos, etc. (McNamara, 2002; Pegram, 2010; Ackerman, 2010). De hecho, diversos estudios demuestran cómo el surgimiento de agencias regulatorias independientes en países latinoamericanos ha seguido los patrones de cambio administrativo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tanto en número de sectores involucrados, como en la cantidad y frecuencia de creación de este tipo de instituciones (Jordana, 2011; Jordana *et al.*, 2011).

Así, más allá del estatus jurídico específico de nuestros OCAs, resulta difícil sostener la idea de que estamos frente a una forma organizacional esencialmente mexicana. Por el contrario, una parte importante de las discusiones contemporáneas sobre reformas administrativas comparadas ha resaltado precisamente como las instituciones autónomas han proliferado en todo el mundo (Marcussen, 2005; Roberts, 2010). En consecuencia, la excepcionalidad mexicana tendría que verse, en todo caso, como una variación nacional sobre un mismo tema internacional.

La autonomización como “cliché”

Una segunda idea respecto de la creación de los OCAs mexicanos es que se trata simplemente de una moda seguida por nuestros políticos/ legisladores/decisores. La afirmación implica, además, cierta carga valorativa de corte negativo, pues la idea del “cliché” sugiere la ausencia de imaginación o iniciativa por parte de dichos actores. Esto a su vez encaja perfectamente en nuestro escenario político contemporáneo, en el cual la credibilidad y confianza ciudadanas hacia las instituciones públicas y los políticos son más bien limitadas (Ortega y Somuano, 2013).

Aunque la idea de la autonomización constitucional como “cliché” tiene cierto sustento empírico, no por ello tiene sentido del todo, ni mucho menos explica a cabalidad el surgimiento de los OCAs mexicanos. En efecto, 5 de los OCAs incluidos en la Tabla 1 se establecieron como tales a partir de 2008. En la lógica de la difusión de políticas públicas o el isomorfismo institucional (Graham *et al.*, 2013; DiMaggio y Powell, 1983), el surgimiento de instituciones similares en un período temporal relativamente corto efectivamente sugiere alguna especie de comunicación o “contagio”. Sin embargo, esto no prueba del todo la validez del “cliché” como mecanismo

de reproducción de este tipo de organizaciones públicas en México. Para empezar, ¿cómo explicar entonces el surgimiento de los OCAs anteriores, como el Banco de México o el Instituto Federal/Nacional Electoral, entre otros? Por otra parte, ¿qué decir de los enormes conflictos interburocráticos y partidistas que han acompañado los procesos de creación de cada una de estas instituciones? (Ballinas, 2011).

La idea del cliché resulta, además, limitada cuando nos acercamos al conjunto de explicaciones que la literatura académica ha discutido desde hace algún tiempo. Simplificando las discusiones teóricas y los múltiples análisis empíricos que se han desarrollado en la materia, podría decirse que este tipo de organizaciones suelen crearse como consecuencia de alguna de las siguientes razones (Thatcher, 2002; Elgie, 2006). Primero, por cuestiones funcionales o de eficiencia organizacional: es decir que se supone que son la mejor respuesta frente a ciertos problemas de técnica administrativa. De hecho, una buena parte de la literatura sobre agencias reguladoras independientes argumenta que dicho modelo organizacional representa la mejor solución a problemas de “compromiso creíble” y “consistencia temporal” (Levy y Spiller, 1994; Majone, 1994, 1997; Gilardi, 2002). Segundo, porque los actores políticos desean quitarse de encima un área de política pública compleja, o buscan reaccionar rápidamente a una crisis y prefieren delegar la responsabilidad sobre un tema determinado a una institución ajena (independiente) a ellos. Ésta es el argumento de la literatura sobre “desviación de culpas” (*“blame shifting”*; véase Hood, 2010). Tercero, porque los tomadores de decisiones se encuentran insertos en redes internacionales de expertos, en las cuales obtienen información, ejemplos, estándares que consideran apropiado adoptar (Thatcher, 2002). En este caso, estaríamos hablando de procesos de aprendizaje transnacional, coerción (si los estándares, es decir el uso del criterio de independencia formal es obligatorio) o mimetismo (imitación). En este último caso, la idea del cliché encontraría algo de apoyo; pero en todo caso sería respecto de un cliché compartido internacionalmente por tomadores de decisiones de muy diversos países (véanse McNamara, 2002; Dussauge, 2008, 2011).

Pero incluso si damos por cierta la idea del “cliché” de la autonomización, valdría la pena preguntarse si esto es un fenómeno excepcionalmente mexicano y, sobre todo, si se trata de algo tan irracional como se sugiere. En el primer caso, la literatura indica que no estamos frente a una experiencia novedosa: en países como el Reino Unido, Italia o Francia, la creación de organismos independientes en un sector de política pública ha tenido efectos de “bola de nieve” (*“snowball”*) en otros ámbitos gubernamentales (Thatcher, 2002). De hecho, en estos casos no sólo se ha multiplicado el número de instituciones independientes, sino que una vez encontrado un cierto “modelo organizacional” los políticos/tomadores de decisiones involucrados han optado por reproducirlo (por ejemplo, en lo que respecta

a la conformación de las juntas de gobierno de las organizaciones, como de hecho pasó originalmente en los Estados Unidos).

En el segundo caso, tanto la experiencia internacional como la mexicana podrían entenderse también como respuestas “satisfactorias”, en línea con la discusión clásica de Herbert Simon (1997): de cara a las presiones políticas y temporales, en un entorno en donde resulta imposible conocer cuál sería el mejor curso de acción y, más específicamente, cuáles podrían ser las posibles consecuencias de crear nuevas estructuras organizacionales para afrontar ciertos temas de política pública novedosos, los tomadores de decisiones optan por resolver el problema con lo que tienen a la mano. Puesto en otros términos, incluso si la autonomización ha sido un “cliché” esto quizás sea menos resultado de poca imaginación o flojera intelectual, que una reacción pertinente, satisfactoria, y hasta basada en la (necesariamente limitada) evidencia positiva arrojada por los modelos organizacionales previos (e.g. el IFE o el INEGI).

Afirmar que el establecimiento de OCAs en México se ha convertido en un mero “cliché” es, por lo tanto, bastante problemático. La idea no nos explica la creación de los primeros organismos independientes o el proceso político que les ha acompañado, ni tampoco toma en cuenta las múltiples razones por las cuales se han establecido instituciones similares en otras partes del mundo. Por otra parte, la hipótesis del cliché es complicada simple y sencillamente porque algo similar ha ocurrido en otros países radicalmente distintos a México, y porque más allá de su carga valorativa podría argumentarse que se trata de un mecanismo de toma de decisiones menos absurdo e irracional de lo que su planteamiento en principio sugiere.

Debilitar al gobierno sin fortalecer al Estado

Una tercera idea que cruza algunos de los análisis sobre los nuevos OCAs mexicanos es que su creación supone debilitar al gobierno sin necesariamente fortalecer al Estado. Puesta en términos así de generales no es fácil comprender a cabalidad a qué se refiere la idea, ni tampoco ofrecer argumentos para debatirla. Sin embargo, un camino para reflexionar sobre el tema podría ser el de suponer que las cosas en los ámbitos de política pública en donde actualmente existen OCAs (e.g. política monetaria, política electoral, regulación) funcionaban mejor antes, cuando las atribuciones eran parte del gobierno federal, que ahora con instituciones formalmente independientes de lo que tradicionalmente se ha visto como cabeza del Estado mexicano (es decir el titular del Poder Ejecutivo). ¿Es así?

Por muy diversas razones, resulta muy difícil saber si la creación de los OCAs ha vuelto más débil al gobierno federal, sin haber logrado fortalecer al

Estado en el camino (Dussauge, 2016). Primero, no es sencillo seleccionar los criterios con base en los cuales podría valorarse una afirmación de este tipo, ni mucho menos encontrar las mediciones adecuadas para hacerlo. ¿Hablamos de eficiencia, eficacia, transparencia, legitimidad o qué otro valor administrativo? ¿Qué datos tomamos como base para contrastar lo que era antes de lo que es ahora? Segundo, estamos hablando de cambios institucionales muy recientes, cuya enorme complejidad necesariamente requiere de valoraciones de mediano o largo plazo. ¿Podemos en verdad saber si las cosas han cambiado a raíz de los cambios político-administrativos de hace 3, 5 ó 10 años, tomando en cuenta las tradiciones administrativas, rutinas organizacionales, aprendizajes colectivos y dinámicas políticas preexistentes, que tardaron décadas en formarse? Tercero, si pudiéramos resolver los dos puntos anteriores con solvencia, quedaría aún pendiente el problema de la atribución de efectos, sobre todo en un entorno político-administrativo nacional de cambios continuos, que además están insertos en transformaciones globales mayores. ¿Las cosas han mejorado/empeorado única/mayoritariamente en el área de política pública “x”, “y”, o “z” debido a la creación del organismo constitucional autónomo “A”, “B”, o “C”?

Pero si aterrizamos la discusión un poco más, también es difícil sostener la idea de que los OCAs han debilitado al gobierno sin fortalecer al Estado. Pensemos, por ejemplo, en la política monetaria, en la organización de elecciones, o en la regulación de las telecomunicaciones. ¿Podríamos afirmar que las cosas estaban mejor cuando el Banco de México no tenía independencia formal para controlar la inflación y el gobierno federal podía “imprimir dinero” según los intereses presidenciales; cuando el Instituto Nacional (Federal) Electoral formaba parte de la Secretaría de Gobernación y las elecciones se realizaban bajo el control gubernamental; o cuando la Comisión Federal de Telecomunicaciones (ahora IFT) era organismo descentralizado de la Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes y los interesados podían recurrir a la “doble ventanilla” para apelar sus regulaciones? Aunque será siempre posible criticar el desempeño de los OCAs correspondientes desde varios frentes, sería muy difícil argumentar que la fortaleza del Estado mexicano (o lo que eso signifique) es inferior en el nuevo escenario institucional del país, con baja inflación, elecciones confiables y legítimas, y regulaciones cada vez más creíbles.

Por otra parte, la idea de que el gobierno ha quedado debilitado tras la creación de los OCAs parte de la premisa (equivocada) de que los mismos desarrollan funciones que antes se hacían en las oficinas del poder ejecutivo federal. En algunos casos los OCAs quizás representen una nueva figura jurídica para el desempeño de viejas facultades gubernamentales. Vino viejo en odres nuevas, diría el dicho. Sin embargo, en la mayoría de los casos las nuevas instituciones están a cargo de funciones y actividades que no existían antes, o que se hacían de forma

radicalmente distinta. Si tomamos de nuevo como ejemplo las elecciones federales, sería difícil afirmar que el IFE/INE simplemente hace lo mismo que las viejas áreas electorales de la SEGOB: hay nuevos criterios de fiscalización, nuevas áreas de capacitación electoral, nuevas herramientas de organización electoral, nuevas reglas de gestión de personal, en suma un nuevo entramado político-electoral. Algo similar podría decirse del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): de ser el organismo de la Secretaría de Educación Pública encargado de evaluar los conocimientos de los alumnos, ahora tiene además que evaluar la política educativa, emitir directrices aplicables en todo el país y establecer criterios para la evaluación de los maestros integrantes de un nuevo Servicio Profesional Docente. En los casos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), su nuevo estatus como OCA es en buena medida una confirmación jurídica de sus condiciones institucionales previas: aunque se encontraban formalmente dentro del ejecutivo federal, subordinadas/sectorizadas a la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Función Pública respectivamente, en realidad funcionaban con un amplio margen de autonomía, desarrollando actividades de política pública novedosas y con mínimos antecedentes en la administración pública federal.

Así, el surgimiento de los OCAs no necesariamente ha debilitado al gobierno federal. Primero, porque no sabemos bien a bien qué significa dicho supuesto “debilitamiento”; segundo, porque no es fácil realizar un análisis empírico del tema; y tercero, porque muchas de las cosas que los OCAs hacen actualmente en realidad no se hacían antes, o se desarrollaban bajo esquemas administrativos y de política pública fundamentalmente distintos. Sería por supuesto debatible afirmar que la creación de los OCAs ha fortalecido al Estado mexicano. Estas transformaciones institucionales tienen demasiadas dimensiones y aristas como para poder hacer sumas y restas de mediana claridad. Sin embargo, quizás no sea del todo arriesgado decir que en los OCAs el Estado mexicano contemporáneo sí encuentra un conjunto de instituciones que le permiten afrontar con más recursos los cambios de la realidad político-administrativa del país y de su entorno internacional.

El problema de la (des)coordinación

Una cuarta idea, cercana a la que se discutió en los párrafos anteriores, es que los OCAs vendrán a generar nuevos problemas administrativos, particularmente aquellos relacionados con la coordinación inter-institucional. A falta de un esquema normativo adecuado, el surgimiento de nuevos organismos que gocen de independencia formal complicará las relaciones entre ellas y las instituciones públicas federales interesadas en los diversos temas de política pública afectados por estos cambios

(regulación económica, política social, transparencia, telecomunicaciones, etc.).

El problema de la coordinación intra/inter-organizacional es, sin duda, un riesgo asociado con la creación de OCAs, pero difícilmente podría pensarse como algo nuevo o exclusivo de esta transformación institucional del Estado mexicano. Como lo señalan las literaturas sobre coordinación e implementación de políticas (Peters, 2015; Pressman y Wildavsky, 1998), entre más actores se sumen a los procesos de decisión o gestión gubernamental, más complejo será definir objetivos compartidos, construir esquemas de acción conjunta y, por lo tanto, alcanzar las grandes metas sociales deseadas. Asimismo, la literatura sobre reformas administrativas y, más específicamente, sobre la creación de agencias ejecutivas autónomas inspiradas por la Nueva Gestión Pública también ha subrayado que la autonomización puede fácilmente derivar en descoordinación (Verhoest *et al.*, 2011). Ahora bien, en ausencia del criterio de subordinación jerárquica, que desaparece al hablar de los OCAs en su relación con el poder ejecutivo, tiene sentido suponer que la coordinación entre ambas partes se volverá más compleja. De hecho, la experiencia internacional ciertamente apunta a las complejidades de la coordinación como uno de los grandes temas actuales en el ámbito de los organismos no-mayoritarios (Lodge, 2015).

Sin embargo, suponer que la descoordinación inter-institucional en el sector público mexicano habrá de aumentar por el simple hecho de que se crean los OCAs es tal vez exagerado por al menos dos razones. En primer lugar, porque la idea asume que antes del proceso de reforma constitucional existía un escenario de coordinación inter-institucional plena. Eso, sin embargo, no es del todo cierto. En realidad, como en el caso de cualquier otro gobierno del mundo (Page, 2005), el mexicano siempre ha tenido problemas de pugnas burocráticas, conflictos inter-institucionales, disputas jurisdiccionales, desacuerdos respecto de criterios administrativo, etc. Un caso más que conocido en esta línea fue la “doble ventanilla” en el sector telecomunicaciones, que a consecuencia de un mal diseño institucional enfrentaba continuamente a la SCT y a la COFETEL (Pardo, 2010). Por consiguiente, sería inadecuado imaginar que la coordinación perfecta haya existido alguna vez en la administración pública mexicana, o sugerir que los problemas de descoordinación en las áreas de política pública en donde ahora existen OCAs podrían atribuirse directamente a la presencia o desempeño de éstos, salvo que así se demuestre en circunstancias empíricas concretas.

En segundo lugar, la literatura internacional también ha mostrado que los retos de coordinación en áreas donde existen organismos independientes son complejos y recurrentes, pero no necesariamente insalvables. En términos informales, las nuevas instituciones son capaces de ir construyendo mecanismos de negociación e intercambio de información

con los actores involucrados en sus ámbitos de competencia (Coen, 2005). Esto ayuda a procesar conflictos y promover el cumplimiento de sus decisiones y regulaciones. En términos formales, las experiencias empíricas de países como Italia, Dinamarca o Alemania sugieren que es posible diseñar esquemas de consulta, crear espacios para resolver conflictos jurisdiccionales y determinar condiciones específicas bajo las cuales la información debe ser compartida entre las diversas organizaciones involucradas (las independientes y las gubernamentales) (Koop y Lodge, 2014).

En síntesis, el tema de la coordinación en realidad es algo que ha sido, es y será problemático para las organizaciones del sector público, con independencia de que hablemos de sus actividades particulares (coordinación interna) o sus relaciones con otras organizaciones (coordinación inter-institucional). Aunque la creación de los OCAs podría en principio exacerbar los retos de la coordinación en el diseño e implementación de políticas públicas, también es cierto que tanto los organismos independientes como los sistemas político-administrativos de otros países han ido encontrando formas de afrontar y resolver (por lo menos parcialmente) este reto.

La distorsión constitucional de la división de poderes

Una quinta idea crítica, expresada generalmente por los expertos en derecho, es que la creación de los OCAs representa una transformación significativa y potencialmente dañina para la teoría clásica de la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Los OCAs se convierten en una especie de nuevo poder, que sin embargo no queda claramente inserto en las lógicas de controles y contrapesos tradicionales (véase también el siguiente punto).

La afirmación sobre los efectos de los OCAs en la división de poderes es relativamente adecuada en cuanto a la descripción, pero limitada en términos de contenido. Aunque este tipo de organismos independientes rompen con la imagen sugerida por Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, esto en principio no tiene por qué verse como algo negativo en sí mismo. Si la realidad político-administrativa actual se ha transformado respecto de las condiciones particulares del siglo XVII en las que dicha teoría se planteó, lo lógico sería replantear las propuestas teóricas para que reflejen la realidad, en lugar de tratar de ajustar la realidad a la teoría. Como ya se ha apuntado antes, la experiencia mexicana no es excepcional respecto al surgimiento de organismos como los OCAs, sino que pareciera representar un desarrollo similar de cara a las transformaciones de los Estados contemporáneos en todo el mundo.

Por otra parte, la división de poderes es una propuesta teórica que no siempre se ha cumplido en la práctica, y que por lo tanto no podría

decirse que llega a su fin con el surgimiento de los OCAs. En los sistemas parlamentarios, por ejemplo, los poderes ejecutivo y legislativo se encuentran fusionados, y por lo tanto no hay tres sino dos poderes en estricto sentido (si bien las dinámicas políticas cotidianas y la presencia de coaliciones pueden volver las cosas aún más complicadas). En el caso de México, la división de poderes históricamente tampoco ha sido tan clara como supone esta crítica, no sólo por el peso del presidencialismo mexicano a lo largo del siglo xx, sino por otros aspectos de diseño institucional: el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por ejemplo, son parte del poder ejecutivo, a pesar de que la naturaleza de sus funciones parecieran acercarla más a la lógica del poder judicial.

Finalmente, tanto en la visión de los legisladores como de las cortes mexicanas, desde hace algún tiempo ha estado presente la idea de adaptar el marco jurídico nacional para dar cabida a los nuevos OCAs. En el primer caso, la creación de los órganos reguladores en los noventa (IFT y COFECE ahora autónomos) se tenía una clara intención de establecer instituciones con características muy particulares, novedosas para el entorno de la administración pública mexicana (López Ayllón y Haddou, 2007). En el segundo caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha generado ya jurisprudencia para resaltar que los OCAs tienen un papel particular en el esquema jurídico-administrativo mexicano, que complementa las facultades y responsabilidades de los otros poderes tradicionales (Ackerman, 2010).

Por lo tanto, si bien los OCAs alteran la conceptualización histórica de los poderes de la unión y la estructura jurídica del Estado mexicano, esto no implica necesariamente entrar en un camino hacia la distorsión constitucional. Las nuevas instituciones son una respuesta a cambios político-administrativos en el país y en el mundo. Además, la doctrina clásica no siempre ha coincidido con la realidad política (nacional e internacional), incluso desde antes de que se establecieron los OCAs. En última instancia, la cuestión de futuro será cómo el entramado jurídico-institucional mexicano se va ajustando para insertar la lógica, funciones y objetivos específicos de estos nuevos organismos.

La falta de rendición de cuentas al pueblo soberano

Una última idea que vale la pena discutir es la que sugiere que los OCAs no sólo son instituciones alejadas del pueblo soberano, sino que introducen una serie de problemas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Al ser formalmente independientes de los otros poderes, estos nuevos organismos se encuentran en condiciones de hacer lo que deseen y cómo deseen, sin controles que les limiten.

Como en el caso de las ideas anteriores, la lejanía de las OCAs respecto del pueblo soberano y sus mecanismos de control resulta sólo parcialmente cierta, además de serlo en términos probabilísticos (algo que podría suceder) más que determinísticos (algo que seguro sucederá). Una de las críticas centrales que desde siempre se han planteado a las instituciones no-mayoritarias como las bancas centrales y las agencias regulatorias independientes es que van a sentido contrario de la lógica democrática: en la búsqueda por despolitizar ciertas funciones del Estado, se les separa de la voluntad de la mayoría o de sus representantes electos (Majone, 2001; Roberts, 2010; CARR, 2016). En este sentido, tanto la importancia del voto como mecanismo de rendición de cuentas, como la de la subordinación jerárquica como mecanismo de control se difuminan en un escenario de independencia formal de las nuevas instituciones.

Ahora bien, la idea de que esto aleja a los OCAs del pueblo soberano parte de la premisa bastante problemática de que el resto de las instituciones públicas sí son “cercanas” a éste. Para empezar, no queda del todo claro qué significa ser “lejano” o “cercano” al pueblo, ni tampoco conciliar las múltiples doctrinas y posturas valorativas que pueden llegar a existir en materia de transparencia y rendición de cuentas (Lodge y Stirton, 2010). Más importante aún, buena parte de las actividades del Estado no se realizan en comunicación constante con los ciudadanos, ni están sujetas a la aprobación del voto popular. Por ejemplo, los nombramientos, trabajos y decisiones de las instituciones del poder judicial se enmarcan en una lógica bastante próxima a la que sustenta la creación de organismos como los constitucionalmente autónomos: imparcialidad, despolitización, predictibilidad. Asimismo, buena parte de las actividades burocráticas (incluyendo aquellas relacionadas con el diseño de regulaciones, estándares o criterios con consecuencias redistributivas) tampoco se someten cotidianamente a los controles ciudadanos directos (Page, 2012). En el caso de las estructuras profesionalizadas (como la del INE, pero también la carrera diplomática de la Secretaría de Relaciones Exteriores o el Servicio Profesional de Carrera del gobierno federal), resulta claro que los criterios políticos se dejan a un lado en la designación de funcionarios públicos para emplear criterios similares a los que subyacen al diseño de organismos independientes: méritos, *expertise* técnico, especialización.

Por otra parte, la experiencia internacional ha mostrado que la ausencia o inaplicabilidad de los esquemas más conocidos de control y rendición de cuentas no implica automáticamente que los organismos autónomos puedan actuar conforme a sus caprichos (Koop, 2011; Busuioc, 2009). Primero, la designación de los integrantes de las juntas de gobierno pasa por los canales tradicionales de escrutinio (ejecutivo-legislativo), lo cual abre la posibilidad de que el proceso de selección sea igual o más abierto que el usado para designar a los líderes de otras instituciones públicas. Segundo, estos organismos gozan de mayor independencia para

gestionar sus recursos y para tomar sus decisiones, pero esto no quiere decir que no tengan que rendir cuentas ante el poder legislativo respecto al uso de sus dineros, o ante las cortes cuando sus criterios o regulaciones son apelados por terceros afectados (incluyendo el caso de los nuevos tribunales especializados mexicanos; Dussauge, 2015). Tercero, tanto la experiencia europea como la norteamericana parecieran sugerir que los organismos no-mayoritarios no sólo cumplen con los estándares de transparencia y rendición de cuentas obligatorios para los otros poderes, sino que en muchos casos los superan. Por ejemplo, las agencias regulatorias independientes proveen más información sobre sus procesos decisionales, establecen reglas de conflicto de interés más detalladas y recurren a un mayor número de mecanismos de consulta ciudadana que el promedio de los ministerios (secretarías) del poder ejecutivo (Thatcher, 2002; Lodge, 2015).

Por último, la poca experiencia empírica mexicana tampoco pareciera sugerir que, en materia de transparencia y rendición de cuentas, la lejanía entre autoridad y pueblo soberano crezca automáticamente cuando hablamos de los OCAs. Por el contrario, la poca evidencia más o menos disponible pareciera sugerir que se pueden encontrar buenas y no tan buenas prácticas en la materia lo mismo en las instituciones del poder ejecutivo que en los OCAs (López Ayllón y Arellano, 2008; Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2009). De hecho, una rápida revisión a los sitios de internet de los organismos reguladores independientes permite encontrar en ellos mayor cantidad de información sobre su desempeño institucional (explicaciones, minutas, actividades) de la disponible en los sitios de las dependencias federales.

En resumen, los OCAs efectivamente enfrentan de entrada mayores retos en términos de rendición de cuentas, pues su naturaleza institucional los aleja de los mecanismos tradicionales de control democrático. Ahora bien, en estricto sentido éstas no son las únicas instituciones públicas “alejadas” del pueblo soberano en el ejercicio de sus actividades cotidianas. Tampoco son instituciones libres de controles, pues los otros poderes participan en su conformación, exigen explicaciones e informes periódicos, y pueden participar en la revisión de sus decisiones (y, si existe causa justificada, en el despido de sus integrantes). Además, la poca información disponible no permite determinar si los niveles de transparencia y rendición de cuentas en México han empeorado o mejorado a raíz de la creación de los OCAs.

Conclusiones

La creación de Organismos Constitucionales Autónomos en México representa una de las transformaciones jurídicas, políticas y administrativas más significativas e interesantes de las últimas décadas. Aunque el número de OCAs es aún limitado, su surgimiento ha llamado mucho la atención

no sólo por la centralidad de las áreas de política pública en las que están inmersos, sino porque genera numerosos cuestionamientos respecto a sus efectos potenciales en la estructura, funcionamiento y desempeño futuros del Estado mexicano.

La importancia empírica de los OCAs los convierte, de forma natural, en un objeto de estudio atractivo. Se trata de instituciones que ponen a prueba doctrinas jurídicas y teorías politológicas, y que permiten ilustrar tanto las discusiones administrativas clásicas sobre coordinación y especialización, como las más recientes sobre desempeño y rendición de cuentas. De hecho, el surgimiento de los OCAs mexicanos, y de los muchos otros organismos independientes/no-mayoritarios que hoy en día existen en otras partes del mundo, en buena medida representan una nueva iteración en los conocidos debates “wilsonianos” sobre política y administración, y “weberianos” sobre democracia y burocracia.

Dado que los OCAs seguramente continuarán en el centro de los debates públicos y académicos de los próximos años, será fundamental que los analistas nos aproximemos al tema con una visión crítica pero informada. Por un lado, las características institucionales de estos nuevos organismos traerán consigo importantes retos. Además de los riesgos de la (des)coordinación y la falta de rendición de cuentas ya mencionados, habría que sumar otros posibles problemas: el (des)control interno (los OCAs no se rigen por las mismas reglas que el resto de las instituciones públicas federales); la potencial captura de sus decisiones por parte de poderosos actores económicos; o los predecibles intentos de politización de sus nombramientos, recursos y desempeño general por parte de diversos actores políticos y partidistas.

Por otro lado, es necesario comprender que estos riesgos son reales, que pueden pasar en la vida de los OCAs, pero que esta probabilidad no debe confundirse con un hecho consumado. Las críticas que a la fecha se han planteado a los OCAs, y que han sido discutidas en este artículo, en realidad deben entenderse como hipótesis que podrían o no cumplirse en ciertos momentos y bajo ciertas circunstancias. Deberíamos, por lo tanto, imaginar un escenario futuro lleno de matices, en donde algunas de las ideas/hipótesis aquí analizadas se lleguen a presentar en un sector de política pública y no en otro, en un período histórico y no en otro, en un caso específico y no en otros. Sólo conforme cada uno de los OCAs vaya rutinizando sus funciones y se vaya “acomodando” en su entorno inter-institucional (es decir en sus relaciones con otros OCAs, otros poderes públicos, otros niveles de gobierno y otros actores privados y sociales), sabremos en qué grado las críticas que se les han planteado tienen más o menos sentido.

Los retos a futuro de los OCAs mexicanos son muy grandes, pero no son menores los retos que los académicos interesados en el tema habrán de

enfrentar. La información empírica comienza a acumularse y las condiciones para entender esta nueva figura del sistema político-administrativo mexicano son cada vez mejores. Pero será también indispensable mirar al conocimiento acumulado en otras latitudes. Aunque no hay realidades nacionales iguales y los OCAs no son instituciones idénticas a las de otros países, sus características generales y sus implicaciones administrativas tampoco son únicas en el mundo. Nuestra comprensión del tema deberá, por lo tanto, nutrirse de un diálogo continuo entre lo que observamos empíricamente en México y lo que podemos aprender de los desarrollos teóricos, metodológicos y conceptuales de quienes estudian fenómenos similares en otros lugares. Sólo entonces podremos entender si las críticas a los OCAs de nuestro país son atinadas y pertinentes, o si por el contrario son afirmaciones más cercanas a los mitos que a la compleja realidad que intentan describir y explicar.

Bibliografía

- Ackerman, John (2010), "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en América Latina" en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM-IIJ, 3-19.
- Alcocer, Jorge, "Autonomitis", *Reforma*, 29 de enero, 2013.
- Ballinas, Christopher (2011), *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*, Basingstoke, Palgrave.
- Breger, Marshall J. y Gary J. Edles (2000), "Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies", *Administrative Law Review*, 52 (4), 1111-1294.
- Busuioc, Madalina (2009), "Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies", *European Law Journal*, 15 (5), 599-615.
- CARR (2016), *Regulatory Agencies under Challenge*, disponible en: <http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/DPs/CARR-DP81.pdf>
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009), *Evaluación del Desempeño de los Órganos reguladores en México*, disponible en: <http://www.ceey.org.mx/site/files/CEEYEvaluacionOrganosReguladores.pdf>.
- Coen, David y Mark Thatcher (2005), "The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators", *Governance*, 18 (3), 329-346.
- Coen, David y Mark Thatcher (2008), "Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies", *Journal of Public Policy*, 28 (1), 49-71.
- Coen, David (2005), "Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets", *Governance*, 18 (3), 375-398.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.

- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2016), "Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México", en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (coords.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México: El Colegio de México.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2015), "La dimensión administrativa de las reformas estructurales", mimeo.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2011), "La creación de Bancos Centrales Independientes en el mundo: argumentos teóricos, razones políticas y realidades sociales", *Buen Gobierno*, 11, pp. 20-30.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2008), "Agencias reguladoras en México: entre la independencia y el control", *Buen Gobierno*, 5, pp. 65-77.
- Elgie, Robert (2006), "Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France", *Governance*, 19 (2), 207-227.
- Gilardi, Fabrizio (2002), "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 873-893.
- Graham, Erin R., Charles R. Shipan y Craig Volden (2013), "The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science", *British Journal of Political Science*, 43 (3), 673-701.
- Hood, Christopher (2010), *The Blame Game*, Princeton: Princeton University Press.
- Jordana, Jacint (2011), "The development of the Latin American regulatory state", en David Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, 156-168.
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur y Xavier Fernández-i-Marín (2011), "Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion", *Comparative Political Studies*, 44 (10), 1343-1369.
- Koop, Christel y Martin Lodge (2014), "Exploring the co-ordination of economic regulation", *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 1311-1329.
- Koop, Christel (2011), "Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience", *Journal of Public Policy*, 31 (2), 209-234.
- Levy, Brian y Pablo Spiller (1994), "Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics & Organization*, 10 (2), 201-246.
- Lodge, Martin (2015), "Trends and Challenges in Regulation and Regulatory Policy", en OECD, *Regulatory Policy in Perspective*, París: OECD, 11-33.
- Lodge, Martin y Lindsay Stirton (2010), "Accountability in the Regulatory State", en Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 449-470.

- López Ayllón, Sergio (2013), "La feria de las autonomías", *El Universal*, 4 de abril, 2013.
- López Ayllón, Sergio y Ali Haddou (2007), "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México", *Gestión y Política Pública*, 16 (1), 101-145.
- López Ayllón, Sergio y David Arellano (2008), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, CIDE-IFAI-UNAM.
- Majone, Giandomenico (1994), "The rise of the regulatory state in Europe", *West European Politics*, 17 (3), 77-101.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17 (2), 139-167.
- Majone, Giandomenico (2001), "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157 (1), 57-78.
- Marcussen, Martin (2005), "Central banks on the move", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 903-923.
- McNamara, Kathleen (2002), "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation", *West European Politics*, 25 (1), 47-76.
- Ortega, Reynaldo y Fernanda Somuano (2013), *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*, México, El Colegio de México.
- Page, Edward C. (2005), "Joined-Up Government and the Civil Service", en Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press/British Academy, 139-155.
- Page, Edward C. (2012), *Policy without Politicians*, Oxford: Oxford University Press.
- Pardo, María del Carmen y Mauricio I. Dussauge Laguna (por aparecer), "Policy Analysis in Autonomous Agencies", en José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge Laguna (coords.), *Policy Analysis in Mexico*, Bristol: Policy Press.
- Pardo, María del Carmen (2010), "El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 71-119.
- Pedroza de la Llave, Susana (2002), "Los órganos constitucionales autónomos", en José María de la Serna y José Antonio Caballero (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México: UNAM, 173-194.
- Pegram, Thomas (2010), "Diffusion across political systems: the global spread of national human rights institutions", *Human Rights Quarterly*, 32 (3), 729-760.
- Peters, B. Guy (2015), *Pursuing Horizontal Government*, Kansas City: University Press of Kansas.

- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación*, México: FCE.
- Roberts, Alasdair (2010), *The Logic of Discipline*, Oxford, Oxford University Press.
- Salazar, Pedro (2014), "Las demasiadas autonomías", *Nexos*, febrero, 46-47.
- Shapiro, Martin (1997), "The problems of independent agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*, 4 (2), 276-291.
- Simon, Herbert A. (1997 [1947]), *Administrative Behavior*, Nueva York: The Free Press, 4a ed.
- Thatcher, Mark (2002), "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, 25 (1), 125-147.
- Thatcher, Mark (2011), "The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation", *Journal of European Public Policy*, 18 (6), 790-809.
- Thatcher, Mark y Alec Stone-Sweet (2002), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, 25 (1), 1-22.
- Ugalde, Luis Carlos (2014), "En la marea de la baja calidad del Estado", *Nexos*, mayo, 21-26.
- Valadés, Diego (2014), "La soberanía burocrática", *Reforma*, 27 de mayo.
- Verhoest, Koen Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert y Per Laegreid (eds.) (2011), *Government Agencies: Practices and Lessons From 30 Countries*, Basingstoke: Palgrave.

Revista de Administración Pública

INNP

Fauzi Hamdan Amad. **Derecho Administrativo.**
Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, Suprema Corte de
Justicia de la Nación, Escuela Libre de Derecho, Primera Edición,
julio de 2015, 418 págs. Apuntes de las Cátedras impartidas en
la Escuela Libre de Derecho, 3.

Gerardo Gil Valdivia*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Escuela Libre de Derecho (ELD), decidieron publicar los apuntes de clase de distinguidos profesores de esa casa de estudios. Este libro es el número 3 de una colección denominada: "Apuntes de las cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho". El autor, Fauzi Hamdan Amad es un distinguido catedrático de la ELD desde 1970 y de 1972 a la fecha imparte la clase de Derecho Administrativo en forma ininterrumpida. Fauzi Hamdan es, además, un distinguido abogado litigante, autor de varios libros y numerosos artículos sobre temas jurídicos y ha sido dos veces Diputado Federal, Senador y Asambleísta del Distrito Federal. Asimismo, fue Rector de la ELD en el periodo 2010-2014.

El libro tiene un objetivo pedagógico y está elaborado precisamente de las notas hechas durante la clase en los años 1981, 1999 y 2010, y revisados acuciosamente por el autor. La obra se divide en cuatro partes. En la primera, trata el surgimiento y la evolución del Derecho Administrativo, el concepto de esta rama del Derecho y sus fuentes. En la segunda parte se analizan la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, las formas de organización administrativa; la situación legal de los servidores públicos, así como los funcionarios de hecho, los usurpadores y la responsabilidad de los servidores públicos. La tercera parte está

* Es abogado egresado de la UNAM. Realizó estudios de postgrado en la Universidad de Harvard, (International Tax Program). Ha sido Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y profesor en varias Universidades en México y en el extranjero. Colaboró como funcionario de Nacional Financiera, fue Presidente de Latinequip, S.A.; Director General de Mexpetrol, S.A. de C.V. Es autor de varios libros y artículos sobre Derecho Público, asuntos internacionales, y energía y sustentabilidad entre otros temas. Es Presidente del Club de Roma (México), Vicepresidente de la Fundación Javier Barros Sierra y miembro del COMEXI.

enfocada a la Teoría del acto administrativo; la teoría de las ineficiencias jurídicas en el derecho administrativo; así como la revocación del acto administrativo. En esta parte se analiza también la concesión del servicio público y la explotación de bienes del dominio público de la federación; la expropiación por causa de utilidad pública y los contratos administrativos. La cuarta parte del libro refiere los temas de la planeación en México; el régimen financiero y el régimen patrimonial del Estado; la responsabilidad patrimonial del Estado; los recursos administrativos y el contencioso administrativo en México.

En este libro se exponen los criterios y las herramientas para entender y operar el Derecho Administrativo, una disciplina vasta, dinámica y crecientemente cambiante. Para ilustrar lo anterior, basta referir que de las 250 leyes federales de nuestro país, 218 son de carácter administrativo.

El Derecho Administrativo se va conformando a partir del surgimiento del constitucionalismo moderno, a finales del siglo XVIII. Esta disciplina expresa normativamente los fines del Estado y evoluciona en función del cambio de la realidad en el mundo, el cual, es cada vez más acelerado.

En México, se comienza a estudiar sistemáticamente el Derecho Administrativo desde el siglo XIX, pero en el siglo XX, toma un nuevo impulso con el liderazgo de distinguidos juristas como Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Antonio Martínez Báez, Alfonso Noriega y Gustavo R. Velasco. Estos juristas, además de su obra académica, impulsaron la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, durante el gobierno del Presidente Cárdenas.

Este mismo grupo de abogados promovió junto con otros distinguidos servidores públicos, principalmente economistas, la creación en 1955 del actual Instituto Nacional de Administración Pública.

En los últimos años, el Derecho Administrativo ha tenido cambios sustanciales en el mundo y en México. En el caso de nuestro país ha habido un esfuerzo institucional, desde hace algunas décadas, por efectuar cambios normativos para construir y consolidar un eficaz y eficiente Estado de Derecho. En ese contexto, se inscribe la creación de diversos órganos autónomos, muchos de ellos, ya plasmados en la propia Constitución, como el Banco de México; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Instituto Nacional Electoral; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones, entre otros. De igual forma, se inscriben en este esfuerzo las reformas estructurales aprobadas en los últimos años, los cuales conllevan la creación de una nueva arquitectura institucional.

El Derecho Administrativo debe afrontar los retos del Estado. La realidad contemporánea tiene una dinámica nunca antes vista. El proceso de innovación científica y tecnológica, la globalización que propician las telecomunicaciones y la dinámica económica, financiera y comercial mundial; el choque intercultural; el avance en disciplinas científicas clave; el crecimiento demográfico y la nueva estructura de la población; la destrucción de la naturaleza y el ambiente, exigen de una constante revisión institucional global y nacional.

En México, la condición necesaria para lograr el desarrollo equitativo y sustentable está en la construcción de un marco normativo adecuado y en su eficacia. Pero, en este proceso, la tarea pendiente es llevar la ley a la realidad. Cerrar el abismo entre la norma jurídica y la vida cotidiana a través de una profunda y eficaz cultura de la legalidad.

Dentro de esas tareas una que es ya impostergable, es la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción. Es un clamor social, porque pocas cosas lastiman tanto a los mexicanos como la corrupción y la impunidad.

Es claro que el país, no logrará encaminarse por el camino del bienestar, el progreso y el desarrollo sin un verdadero Estado de Derecho. Pero México siempre ha sido un país de buenas leyes que tienen poca o nula aplicación en la realidad.

En suma, la dinámica y compleja realidad requiere nuevas regulaciones. Pero no debemos perder de vista el principio que enunciaban los clásicos latinos como Cicerón: *“a más leyes, mayor corrupción”*. Por eso, es importante el estudio sistémico del Derecho Administrativo para poder entender y operar esta disciplina, que nos permita progresar, pero, a la vez, consolidar los derechos y las libertades fundamentales de las personas.

Revista de Administración Pública

Fernández Ruiz, María Guadalupe (2015).
Marco jurídico estructural de la administración pública mexicana.
México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Eduardo Torres Alonso

Esta obra editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, en el sexagésimo aniversario de su fundación, no podía venir en mejor momento, cuando en fechas recientes se han realizado procesos agudos de reforma política y administrativa en México, y contar con una voz seria e inteligente que examina, desde el derecho administrativo, la estructura y funcionamiento de la administración pública es un elemento que nutre el debate y profundiza la reflexión académica.

Dividido en seis capítulos, el libro describe y explica los elementos que configuran y dan vida al gobierno, particularmente al mexicano. El primero, “El fenómeno estatal”, es una disquisición erudita sobre la naturaleza y fines del Estado, mismos que son abordados desde diferentes teorías: la del origen divino, la del consentimiento humano, la del origen violento; en fin, la sociológica. La autora dialoga con sus exponentes más conspicuos: Senault, Locke, Rousseau, Hobbes; por supuesto, Engels, Simmel, Gumplowicz y Weber. Este capítulo destaca en la indagación sobre el significado de la palabra “Estado”. Su investigación se remite a la época de griegos y romanos, donde se encuentran las expresiones *polis* y *res publica*. Una vez que las condiciones de dominio de unos y otros cambiaron, lo hicieron también los conceptos; de esta manera, la palabra *regnum*, palabra con un sentido de dominación, empezó a ser usada para referirse al fenómeno estatal. No obstante, en tanto *polis*, *res publica* y *regnum* agotaron su capacidad explicativa sobre el Estado, es la voz *stato*, en el siglo XVI, que se vuelve la palabra para “designar a todo el Estado” (p. 36); sin embargo, es hasta el siglo XVIII que su uso se generaliza nombrando, con ella, a una comunidad política toda. Fernández Ruiz no olvida referirse a los elementos estatales (territorio, población, poder soberano, y orden jurídico), a los cometidos y funciones, y a la personalidad jurídica del Estado donde debate las teorías que la niegan, que establecen una doble personalidad, y la que señala una personalidad única. Esta sección termina analizando las formas de Estado, distinguiendo las formas simples y las

formas complejas. Las primeras, propias de Estados unitarios que tienen un solo orden jurídico, un solo gobierno y una soberanía; por su parte, en las formas complejas se encuentran la unión, la confederación, y la federación de Estados.

El segundo capítulo revisa al depositario de las funciones del Estado; es decir, al gobierno. Nuevamente, y como uno de los méritos de la obra, se recurre a la historia. Al hacerlo, nos brinda perspectivas de análisis más amplias evitando caer en la inmediatez de la descripción del presente. Vuelve a la Grecia de Platón y Pericles y, con ello, a las formas virtuosas y corruptas del gobierno: monarquía/tiranía, aristocracia/oligarquía, y democracia/demagogia. El análisis teórico de la autora se nutre de Herodoto, Polibio, Montesquieu, Rousseau, Hauriou, los federalistas. Con tal instrumental académico, procede a explorar la estructura orgánica del Estado mexicano, organizada en dos ramas: la de los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y la de los organismos constitucionales emergentes (“aquellos a los que la Constitución les confiere personalidad jurídica propia y les otorga autonomía, por lo que no quedan adscritos a ninguno de los tradicionales órganos del poder público” [p. 51]), entre otros, el banco central, el organismo de estadística nacional y los institutos electoral y de evaluación educativa. Además, comenta sobre la descentralización política, cuya primera manifestación es la territorial que puede ser representada por entidades federativas, regiones, provincias o municipios. En México, los entes territoriales descentralizados son los Estados de la República y los municipios. La autora recurre al texto constitucional para examinar lo anterior: los artículos 40, 41, 44, 73, 115, 117 y 124, son objeto de su atención. Las últimas dos secciones de este capítulo, nos hablan de la descentralización política funcional y por servicio. La primera, se refiere a las tareas y funciones públicas primarias: legislativa, administrativa y jurisdiccional, desempeñadas por los poderes tradicionales. Las funciones políticas emergentes son encomendadas a órganos constitucionales y autónomos. Fernández Ruiz apunta que la descentralización política por servicio es la que se efectúa con el objetivo de brindar un servicio público y, para ello, se crea una persona jurídica de derecho público que goza de autonomía. El ejemplo son las universidades a los que la ley les confiere ésta.

En el capítulo tercero, titulado “La administración pública”, se presenta un examen del concepto mediante la revisión de obras estadounidenses, españolas, argentinas y mexicanas, para concluir que la administración pública es “el conjunto de áreas de la estructura del poder público que, en ejercicio de función administrativa realizan actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado” (p. 82). Destaca, también, las formas de organización de la administración pública: centralización, descentralización y desconcentración administrativas. En cada una de ellas analiza sus características y su devenir en el tiempo. Se refiere a tratados clásicos

como *L'Ancien Régime et la Révolution* de Alexis de Tocqueville para explicar la centralización. Amplía el estudio de la descentralización, esbozado en el capítulo anterior, considerada una modalidad de delegación administrativa, que puede ser política, económica o administrativa, y que es la antinomia de la centralización. Por último, en el acápite sobre la desconcentración administrativa, que a decir de la autora es, también, un acto de delegación, se clasifica a ésta en: interna y externa; horizontal o periférica y vertical o funcional; por materia; por región, y por servicio (pp. 105-106). En este capítulo, Fernández Ruiz, además, de utilizar literatura académica, emplea normas mexicanas como el *Código Penal para el Distrito Federal* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, y de otros países, entre ellos Brasil y Colombia.

En “Estructura y organización de la administración pública mexicana”, que es el cuarto capítulo, la autora revisa la historia, composición y funcionamiento administrativos de México. Examina, de forma pormenorizada, a la administración pública de los tres poderes constitucionales federales, la de los organismos autónomos y las de las universidades con autonomía. Todas éstas configuran el universo de la administración pública federal, y su área mayor se encuentra en la esfera del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo al artículo 90 constitucional, cuya cabeza, el Presidente de la República, posee una triple investidura: titular del poder Ejecutivo, jefe de las fuerzas armadas, y jefe de la administración pública. El mismo artículo 90 divide a la administración pública en centralizada y paraestatal. La autora examina la composición de ambas y describe sus funciones y los diversos ordenamientos legales que las han regido; asimismo, presenta notas históricas sobre cada una de ellas. Las últimas reformas a la administración pública mexicana (agosto de 2014) son examinadas con cuidado poniendo de relieve la naturaleza, funciones e integración de las nuevas dependencias, como lo son los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Por su parte, en la sección destinada a la administración pública paraestatal, analiza a los organismos descentralizados y enlista a las entidades paraestatales sujetas a la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* y su Reglamento.

En la esfera del Poder Ejecutivo, indaga sobre las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, y las empresas productivas del Estado que, considera, son una nueva forma de gestión de la empresa pública. Con relación a la administración pública del Poder Legislativo, estudia el capítulo séptimo de la *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* que se refiere a los organismos que permiten al Congreso cumplir con sus funciones legislativas, administrativas y financieras. Por último, la administración pública del Poder Judicial, destaca la autora, está constituida por el Consejo de la Judicatura Federal cuyas tareas son la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de dicho poder, exceptuando a la Suprema Corte.

Dos capítulos que sobresalen por su juicio crítico son el quinto: “Deformación de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas” y el sexto “Análisis de algunos órganos desconcentrados de la administración pública mexicana”. El primero señala que “los cambios estructurales de la administración pública mexicana se han dado sin el debido aseo jurídico, lo que ha tenido por consecuencia la creación de instituciones públicas inadecuadas e inconstitucionales, circunstancia que pone en entredicho la racionalidad y legitimidad de la estructura de la administración pública” (p. 173). Para afirmar su dicho, apunta los casos del Consejo de Salubridad General, que no es un departamento administrativo o un organismo constitucional autónomo, sino una dependencia administrativo, acaso órgano desconcentrado del Presidente, con atribuciones que implican una invasión a la esfera del Poder Legislativo; de la Procuraduría General de la República y su exclusión formal del ámbito de la administración pública inserta en el Ejecutivo Federal, situación que data de 1996; de la creación inconstitucional de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria, como lo fueron la Comisión Federal de Electricidad (1937), Petróleos Mexicanos (1938) y Ferrocarriles Nacionales de México (1940). Del mismo modo, la autora escruta el origen y estatuto jurídico de El Colegio de México, del Instituto Nacional de Antropología e Historia, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y las agencias reguladoras mexicanas. En el último capítulo del libro, se analizan algunos órganos desconcentrados, como los inspirados en la agencia reguladora (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por ejemplo), y los desconcentrados por materia (Comisión Nacional del Agua y Archivo General de la Nación); por servicio (Radio Educación y Universidad Pedagógica Nacional); y, por región (Centros SCT y delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores). Todos los órganos estudiados presentan antecedentes, régimen jurídico, evolución, atribuciones, estructura orgánica; así como elementos que debaten y aclaran su condición administrativa.

Finalmente, los comentarios de Carlos Reta, María L. Castañeda y Patricia Kurczyn, asentados en la presentación, el proemio y el prólogo, respectivamente, enriquecen el trabajo que comentamos, mismo que, como dijimos al inicio, es un insumo para el debate informado y, además, confirma la vocación del INAP de publicar obras de calidad y pertinencia sobre la realidad de la administración pública.

Revista de Administración Pública



RESÚMENES

Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional. *Carlos Matute González*

El aumento de la autonomía de ciertas instituciones, y la consecuente limitación de la concentración del poder central, ha sido la propuesta de mejora a la gestión pública más favorecida en los últimos años. En el texto se presenta la evolución de la separación de poderes desde la concepción de Montesquieu hasta el estado actual, en el que se favorece la existencia de los organismos autónomos constitucionales. Asimismo, se analizan las características de éstos en el Estado Mexicano y se presentan tres formas de clasificación: por la jerarquía de la norma que otorga la autonomía, por la amplitud de la autonomía y por la división del trabajo.

Palabras clave: autonomía, órganos autónomos constitucionales, división de poderes.

Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo. *Gabriela Vargas Gómez*

El Instituto Federal Electoral, ha sido clave en la construcción del proceso democrático en México. Consolidar su naturaleza como el organismo autónomo que ahora es, implicó un trabajo político intenso, y una movilización social importante, resultado de elecciones históricas como las de 1988, 2000 y 2006. Esta dinámica social es la que ha dado pauta a su fortaleza.

Los principios de su actuación: certeza, legalidad, profesionalismo, imparcialidad y objetividad, se han ido garantizando con cada proceso electoral en el país. De esta evolución histórica se da cuenta en el presente artículo, cuyo objetivo es documentar el valor social que ha dado lugar a que, en la actualidad, se reconozca la autonomía del Instituto Nacional Electoral, y sea una referencia en el ámbito político-electoral a nivel internacional.

Palabras clave: Organismo Autónomo, Instituto Federal Electoral, Consejeros Electorales, Instituto Nacional Electoral, Imparcialidad.

Banco de México. *Carlos Matute González y Ana Luisa Hernández Ángeles*

En 1993, el Banco de México se convirtió en el primer organismo autónomo constitucional. Como muchos de los bancos centrales en el mundo, se originó para otorgar certeza a la población sobre el valor de la moneda que usaban y para contener las tendencias inflacionarias. La idea de un banco central en México se gestó desde la Revolución Mexicana y en el texto se describe su evolución hasta la configuración prevaleciente desde el otorgamiento de la autonomía constitucional. Adicionalmente, se hace una reflexión sobre los límites a su autonomía que prevalecen.

Palabras clave: autonomía, órganos autónomos constitucionales, banca central.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Organismo Constitucional Autónomo. Aspectos administrativos. *Gerardo Gil Valdivia*

El objeto de este trabajo es analizar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), organismo constitucional autónomo, desde la perspectiva de su estructura administrativa actual para lograr que se desempeñe con mayor eficacia y eficiencia. Para tal efecto, se describen los orígenes internacionales de la figura del Ombudsman, así como de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Asimismo, se refiere a la evolución de la protección de los derechos fundamentales en México y en el ámbito internacional; la constitución y evolución de la CNDH y de los organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas. Por último, se analizan las características básicas de la CNDH con una serie de propuestas para hacerla más eficaz y eficiente.

Palabras clave: derechos humanos, órganos constitucionales autónomos, Estado democrático de Derecho.

La autonomía del INEGI en perspectiva. Eduardo Sojo Garza Aldape

En abril del 2006 se reforman los artículos 26 y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* otorgando autonomía al INEGI.

En este artículo se analizan las bondades de la reforma constitucional y la ley reglamentaria, desde el punto de vista de la autonomía, la coordinación del Sistema y el funcionamiento del INEGI.

Se establece que el nuevo arreglo institucional es un gran activo para nuestro país, al otorgar mayor credibilidad, capacidad de coordinación y flexibilidad al organismo responsable de regular la captación, procesamiento y publicación de la Información de Interés Nacional.

Se señala que esta modificación no sólo se dio con el objetivo de dar autonomía al INEGI, sino también, de fortalecer la coordinación de las actividades de generación de información estadística y geográfica.

Finalmente, se mencionan que la construcción de instituciones es un proceso permanente y que el INEGI y el Sistema enfrentarán desafíos de una gran envergadura en los próximos años.

Palabras clave: INEGI, Autonomía, Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Teresa Bracho González y Margarita María Zorrilla Fierro.

A inicios del siglo XXI, la evaluación de la educación adquirió un papel estratégico en el fortalecimiento del sistema educativo en México. En 2002, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como un organismo técnico descentralizado de la Administración Pública Federal, para apoyar en la evaluación del Sistema Educativo Nacional; dejando abierta la posibilidad de modificar su estatus jurídico, a fin de que éste contara con la autonomía necesaria para realizar sus funciones eficazmente. Posteriormente, en 2013, se aprobó una reforma constitucional que convirtió al INEE en un organismo autónomo constitucional. Este documento explora los contenidos específicos que implican el nuevo estatus jurídico del Instituto. Se analizan algunos apuntes sobre el concepto de autonomía para luego aterrizarlos en el marco jurídico del INEE. Después, se exponen los alcances en el ejercicio de la autonomía, concluyendo con una breve enumeración de algunos temas que estimamos pendientes.

Palabras clave: órgano constitucional autónomo, evaluación de la educación, educación, autonomía.

La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Patricia Kurczyn Villalobos

El camino que ha recorrido el órgano garante de la transparencia en México, ha sido relativamente corto. Sin embargo, la institución garante ha sido objeto de reformas trascendentales que han modificado su estructura, atribuciones, facultades y naturaleza jurídica, sobre todo, en razón de su autonomía, la cual le fue otorgada, mediante la reforma constitucional del 7 de febrero del 2014, consolidando al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como un órgano autónomo, especializado en la tutela de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Palabras clave: Autonomía Constitucional, Transparencia, Órganos garantes, Rendición de cuentas.

La COFECE como órgano constitucional autónomo. Alejandra Palacios Prieto

En México, se ha transitado hacia un aumento de las autonomías políticas y administrativas de ciertas instituciones, con el fin, de que éstas se desempeñen con independencia, profesionalismo, objetividad y eficiencia. Dichos organismos cuentan con atribuciones administrativas concretas, las cuales, están plasmadas en la Constitución, permitiéndoles cumplir con funciones coyunturales del Estado. Esta transición no ha sido inmediata, sino que los órganos autónomos constitucionales creados a partir las Reformas Estructurales son resultado de un incremento paulatino de la independencia de sus antecesores. Éste es el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica que, a partir, de las atribuciones de la extinta Comisión Federal de Competencia como órgano desconcentrado, adquirió: personalidad jurídica y patrimonio propio; autonomía orgánica, normativa, financiera y presupuestaria, y mayores obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. La autonomía también implica una colaboración estrecha con otras instancias del Estado para promover una política de competencia integral y efectiva.

Palabras clave: Reformas Constitucionales, Órganos Autónomos, Competencia Económica, COFECE.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía eficaz. *Josué Cirino Valdés Huevo*

El presente artículo aborda el tema del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México desde su perspectiva material, tocando el tema de las telecomunicaciones, haciendo un recorrido por sus antecedentes históricos, analizando su estructura orgánica, repasando algunas de sus principales normas, deteniéndonos en entender su naturaleza jurídica, conociendo los rasgos principales de su contenido programático, situándonos finalmente en su actualidad y perspectivas, con una visión dinámica respecto de su devenir, para entender su evolución y hacer una valoración con relación a los principales resultados que ha otorgado a la sociedad mexicana, situándolo en el contexto de ser un órgano constitucional autónomo.

Palabras clave: IFETEL, telecomunicaciones, organismo autónomo, evolución y resultados.

CONEVAL como órgano autónomo en los hechos.

Gonzalo Hernández Licona

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), permitió elevar la política social del país al rango de precepto legal, impulsando el mecanismo de la evaluación, para lo cual, se creó una institución que tiene como atribuciones la evaluación de la política y programas de desarrollo social y la medición de la pobreza: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este trabajo describe el papel que ha tenido el CONEVAL como órgano autónomo en los hechos, a partir del modelo institucional *sui generis* con el que fue diseñado, el proceso de reforma política que impulsó su autonomía constitucional en 2014, así como, los retos que enfrenta en la definición de su Ley secundaria promovida en la Cámara de Diputados y discutida actualmente en la Cámara de Senadores del país.

Palabras clave: Órganos autónomos, Autonomía constitucional, Evaluación de la política social, Evaluación de programas sociales, Medición de la pobreza.

El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo. *Arely Gómez González*

Se hace una reflexión a la teoría de la división de poderes y a la evolución que ha tenido a la luz de la creación de los órganos autónomos constitucionales, los cuales ya no mantienen una relación de subordinación, sino de coordinación con los otros poderes. Se señala, que de acuerdo a la reforma constitucional el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, que gozaría de autonomía técnica, de gestión y con rango de un órgano público autónomo, dotándola de personalidad jurídica y patrimonio propios, con lo que se pretende entre otros rubros, modernizar la capacidad de investigación y combate al delito.

Se destacan las atribuciones que tendrá de conformidad con el procedimiento penal acusatorio, sus funciones, el régimen laboral de sus integrantes, su facultad de atracción, así como, las obligaciones y facultades indelegables del Fiscal General de la República, su forma de designación, permanencia y remoción en la que participan el Presidente de la República y la Cámara de Senadores. Adicionalmente, se concluye con algunas consideraciones de contar con un Ministerio Público de la Federación renovado.

Palabras clave: Estado, División de Poderes, Ministerio Público, Autonomía, Fiscalía General de la República.

Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos. *Mauricio I. Dussauge Laguna*

Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs) no gozan de muy buena prensa. Por el contrario, lo que uno encuentra al revisar las opiniones de los analistas y académicos que han tocado el tema suelen generalmente ser opiniones críticas, cuando no claramente negativas respecto de sus orígenes, sus atribuciones y su desempeño. De hecho, pareciera que el surgimiento de los OCAs, una de las grandes transformaciones del Estado mexicano contemporáneo, genera más inquietudes, preocupaciones y animadversiones que interés por comprender por qué han surgido, en qué se asemejan/diferencian respecto de otros organismos similares en el mundo, en qué sentido alteran (o no) el diseño institucional del Estado y los procesos de política pública existentes, y qué ventajas/riesgos reales podría traer consigo su creación (y su posible reproducción en otros niveles de gobierno, o en otros ámbitos). Con base en la información empírica disponible y las experiencias de organismos públicos similares en otras partes del mundo, este artículo discute la pertinencia de seis afirmaciones críticas: que la “autonomitis” es una enfermedad mexicana; que la autonomización se ha vuelto un “cliché”; que la creación de OCAs debilita al gobierno sin fortalecer al Estado; que los OCAs podrían traer consigo mayores problemas de coordinación; que distorsionan la doctrina de los tres poderes; y que su rendición de cuentas al pueblo soberano es limitada. El texto argumenta que muchas de estas afirmaciones son poco acertadas y que el futuro de la investigación en este tema deberá orientarse menos por mitos que por apreciaciones críticas matizadas, informadas por la realidad empírica nacional, así como por las experiencias y desarrollos teórico-conceptuales internacionales.

Palabras clave: Organismos constitucionales autónomos; reforma administrativa; regulación; administración pública comparada; políticas públicas.

Revista de Administración Pública



INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

- a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
- b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
 - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
 - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
 - **Para artículo:** nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx

En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
 - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
 - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
 - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
138

Organismos Constitucionales Autónomos

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2015, en los talleres de Maida V. Torres Zaragoza, Ignacio Comonfort No. 452-21, Col. La Providencia, Metepec, Estado de México (722) 197 4624,
E-mail: mvtzar9761@gmail.com

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Presentación
Carlos Reta Martínez

ANÁLISIS

Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional
Carlos Matute González

Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo
Gabriela Vargas Gómez

Banco de México
*Carlos Matute González y
Ana Luisa Hernández Ángeles*

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Organismo Constitucional Autónomo
Aspectos administrativos.
Gerardo Gil Valdivia

La autonomía del INEGI en perspectiva
Eduardo Sojo Garza Aldape

Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
*Teresa Bracho González y
Margarita María Zorrilla Fierro*

La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales
Patricia Kurczyn Villalobos

La COFECE como órgano constitucional autónomo
Alejandra Palacios Prieto

El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía eficaz
Josué Cirino Valdés Huez

CONEVAL como órgano autónomo en los hechos
Gonzalo Hernández Licona

El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo
Arely Gómez González

Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos
Mauricio I. Dussauge Laguna

RESEÑAS

Fauzi Hamdan Amad. Derecho Administrativo. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Escuela Libre de Derecho,
Primera Edición, julio de 2015, 418 págs. Apuntes de las Cátedras impartidas en la
Escuela Libre de Derecho, 3.
Gerardo Gil Valdivia

Fernández Ruiz, María Guadalupe (2015). Marco jurídico estructural de
la administración pública mexicana. México, Instituto Nacional de
Administración Pública.
Eduardo Torres Alonso

RESÚMENES

INSTRUCCIONES PARA COLABORADORES

contacto@inap.org.mx



ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx