



CNDH  
MÉXICO

inai



INEGI



ASF  
Auditoría  
Superior  
de la Federación

BANCO DE MÉXICO

**ORGANISMOS CONSTITUCIONALES  
AUTÓNOMOS DESDE LA  
PERSPECTIVA ACADÉMICA**

# 158

Volumen LVII, No. 2  
(Mayo-agosto 2022)





# RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 158

**Volumen LVII, No. 2  
(mayo-agosto 2022)**

### **Organismos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva académica**

**Con la colaboración del Observatorio  
de Organismos Constitucionales Autónomos**



OBSERVATORIO DE ORGANISMOS  
CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

## INAP

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

## 67 AÑOS

mejorando a las  
instituciones públicas

1955 - 2022

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera México -Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa  
Ciudad de México  
Teléfono (55) 5081 2657  
**<http://www.inap.mx>**  
**[contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@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 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures  
**Presidente**

Gloria Luz Alejandre Ramírez  
**Vicepresidenta**

Fernando Álvarez Simán  
**Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2022 -2023**

**Selene Lucía Vázquez Alatorre**  
**Secretaria del INAP**

Rafael Martínez Puón  
**Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna  
**Director del Centro de Consultoría**

### CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher  
Clicerio Coello Garcés  
Jaime Domingo López Buitrón  
Adriana Reynaga Morales  
Mario Alberto Fócil Ortega  
José Martínez Vilchis  
Gricelda Sánchez Carranza  
David Villanueva Lomelí

Luis Armando Carranza Camarena  
**Director de Administración y Finanzas**

### CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo  
Carlos Reta Martínez

### IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco

## **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 N° 158**  
**Volumen LVII, No. 2 (mayo-agosto 2022)**

Organismos Constitucionales Autónomos  
desde la perspectiva académica

**Director del número:** Dr. Raúl Contreras Bustamante

**COORDINACIÓN EDITORIAL**

**Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental**

Rafael Martínez Puón  
Director

**Subdirección de Desarrollo y  
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez  
Aníbal Uribe Vildoso  
Irma Hernández Hipólito

**COMITÉ EDITORIAL**

Victor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana -Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.



# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

158

Volumen LVII, No. 2

Mayo-agosto 2022

## Organismos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva académica

### ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
<b>Órganos Constitucionales Autónomos del Estado: orígenes, evolución y porvenir</b>	<b>13</b>
<i>Raúl Contreras Bustamante</i>	
<b>Aproximaciones de las relaciones de poder de los Órganos Constitucionales Autónomos o equivalentes en diferentes países</b>	<b>33</b>
<i>Carlos Víctor Jasso de Anda</i>	
<b>El Banco de México</b>	<b>63</b>
<i>Marco Antonio Zeind Chávez</i>	
<b>La relevancia democrática del Instituto Nacional Electoral en el Estado constitucional mexicano</b>	<b>81</b>
<i>Ricardo Alexis Uvalle Aguilera</i>	
<b>El papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México</b>	<b>103</b>
<i>Rodrigo Brito Melgarejo</i>	
<b>INEGI: Lo hacemos todos</b>	<b>121</b>
<i>Maximiliano González Solorio</i>	

<b>La trascendencia de la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica en la promoción y protección de la libertad de competencia en el sector de hidrocarburos y petrolíferos</b>	<b>137</b>
<i>Yvonne Georgina Tovar Silva</i>	
<b>Rumbo a la autonomía y excelencia regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones</b>	<b>167</b>
<i>Gustavo Eduardo Castañeda Camacho</i>	
<b>La autonomía del INAI en la tutela del acceso a la información pública</b>	<b>187</b>
<i>Rogelio Robles López</i>	
<b>La Fiscalía General de la República como Organismo Constitucional Autónomo</b>	<b>213</b>
<i>Carlos Héctor Daza Zaragoza</i>	
<b>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): ¿Organismo Autónomo u Organismo Descentralizado?</b>	<b>225</b>
<i>Elsa María Agustina Valencia Parra</i>	
<b>Observatorio de Organismos Constitucionales Autónomos</b>	<b>257</b>
<i>Marco Antonio Zeind Chávez</i>	
<b>Indicaciones para los colaboradores</b>	<b>261</b>

## Presentación

Uno de los temas centrales dentro de la doctrina constitucional y la teoría jurídica es el del control del poder público. Por lo tanto, se han buscado diversos mecanismos o diseños institucionales con la intención de servir de control al poder. En particular a partir de la teoría del barón de Montesquieu, la división de poderes se ha establecido como la práctica regular. Durante mucho tiempo esta proposición se entendía a la luz de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. No obstante, desde el siglo pasado, en varios países la innovación institucional ha pasado por la creación de organismos constitucionales autónomos.

En México la transición a la democracia que se desarrolló durante el último tercio del siglo pasado estuvo marcada, por un lado, por la reforma electoral que procuraba garantizar elecciones libres y competidas entre las diferentes fuerzas políticas representadas por partidos y, por el otro, en el retiro de funciones del Estado o en la creación de instancias de control. La creación de los organismos constitucionales autónomos responde a esta segunda tendencia.

Ahora bien, el primer antecedente fue la modificación de la situación del Banco de México. Sin embargo, desde entonces no se ha fijado en términos constitucionales ni de doctrina, una aclaración precisa sobre la naturaleza de estas instituciones. La constitución mexicana establece en su artículo 49 la división de poderes en los tres que conocemos. Sin embargo, al irse creando estos organismos y al otorgarles algo de las facultades originalmente atribuidas al Ejecutivo, no queda clara su justificación.

En este sentido, es normal que el actual gobierno de la república ha puesto en el debate la importancia y la necesidad de mantener estas instituciones. De acuerdo con esta perspectiva se consideran instituciones superfluas que impiden realizar oportunamente la labor del Ejecutivo, además de representar una erogación de recursos cuantiosa.

Por tal motivo, el presente número de la *Revista de Administración Pública* lo hemos dedicado a explorar el tema de “Los Organismos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva académica” en colaboración del Observatorio de Organismos Constitucionales Autónomos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Agradezco la participación del Dr. Raúl Contreras Bustamante, Director de la Facultad de Derecho y del Observatorio, así como a los once investigadores que han dedicado su tiempo en la preparación de los artículos que integran la revista. Todos ellos destacados especialistas en la materia en cuestión.

En efecto, se trata de once artículos destinados a analizar de manera individual nueve de los organismos vigentes de acuerdo con la normatividad de nuestro país. A ellos se suman un artículo que los aborda de manera general y colectiva, y otro que los aborda en forma comparada en el ámbito internacional.

Cabe señalar que para el INAP se trata de un tema que ha sido objeto de atención continua. Así, en el año 2015 publicamos un número sobre el tema, el cual despertó interés en la comunidad. Esperamos que la presente publicación no sólo repita la situación sino que la supere con creces. En este sentido, estoy convencido que este número será de consulta obligada para los especialistas en la materia.

**Dr. Luis Miguel Martínez Anzures**  
**Presidente del INAP**

## Órganos Constitucionales Autónomos del Estado: orígenes, evolución y porvenir

**Raúl Contreras Bustamante\***

*Resumen:* El presente trabajo pretende exponer la importancia, alcances y porvenir de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado, que corresponden a instituciones que desempeñan funciones de regulación, evaluación y control esenciales para la vida económica, política y social del país, cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público. En ese sentido, se abordarán las notas esenciales de la autonomía, los antecedentes de los órganos constitucionales autónomos, con una breve referencia a la esfera de facultades de cada órgano, así como el porvenir de dichos órganos que requiere que a nivel doctrinario, político, económico y social se emprendan acciones para la defensa de la autonomía de dichos órganos que revisten de gran importancia para nuestro país.

\* Licenciado en Derecho y Doctorado en la División de Estudios de Posgrado, ambos por la Facultad de Derecho de la UNAM. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España, y posee además múltiples especializaciones y diplomados en Derecho, Ciencia Política y Administración Pública. Es Profesor Titular C de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho, con una antigüedad académica de más 32 años, e Investigador Nacional Nivel I. Ha desempeñado diversos cargos públicos. Es Notario Público (actualmente con licencia) número 29 en la Décimo Primera Demarcación Notarial del Estado de Veracruz.

Ha recibido diversas distinciones, preseas y reconocimientos al mérito jurídico de parte de instituciones como la Legión de Honor, el Club de Periodistas, la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, el Instituto Cultural México Israel entre otras. Ha sido merecedor de dos Cátedras Extraordinarias otorgadas por el Consejo Técnico de la Facultad, la Raúl Cervantes Ahumada y la Fernando Ojesto Martínez. En el año 2018 fue reconocido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con la Medalla al Mérito Docente “Jaime Torres Bodet 2018”. Fue reconocido con la Medalla al Mérito Docente 2020 “Profesor José Santos Valdés García De León” por el Congreso de la Ciudad de México. Es coautor de 21 libros de estudios jurídicos diversos y autor de 4 obras.

Desde 2016 desempeña el cargo de Director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

*Palabras clave:* Órganos Constitucionales Autónomos del Estado, autonomía, facultades, órganos de poder público.

### **The National Evaluation Council of Social Policy (CONEVAL): autonomous body or decentralized body?**

*Abstract:* This article explores the importance, scope and future of the Autonomous Constitutional Bodies of the State, which correspond to institutions that perform functions of regulation, evaluation and control essential for the economic, political and social life of the country, whose performance is not subject or attributed to the traditional holders of public power. The topics that will be addressed are the essential notes of autonomy, the background of the autonomous constitutional bodies, with a brief reference to the sphere of powers of each body, as well as the future of said bodies that requires that at the doctrinal, political, economic and social actions are undertaken to defend the autonomy of these bodies that are of great importance to our country.

*Keywords:* Autonomous Constitutional Bodies of the State, autonomy, faculties, public power bodies.

*Fecha de recepción del artículo:* 01 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 05 septiembre 2022

## **Introducción**

El objetivo del presente trabajo consiste en exponer la importancia, alcances y porvenir de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado. La evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha concebido la organización del Estado, en los tres poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ha posibilitado que esta forma se estime como una repartición de competencias y funciones para hacer más adecuado el desarrollo de sus actividades; sin embargo, hoy en día, en el sistema jurídico mexicano por medio de distintas reformas constitucionales se han establecido los Órganos Constitucionales Autónomos.

Con el desarrollo del Estado constitucional se empezó a consolidar el paradigma de la separación de poderes para cambiar de un Estado Absolutista a un Estado Constitucional. De tal manera, que la teoría de la

separación de poderes y el constitucionalismo, conforman dos planteamientos que se encuentran en total sincronía, de modo que coexisten como luchas que se compenetrán, unidas de forma inexorable por un frente común: la organización del poder ante las relaciones de gobernantes y gobernados. Se trata de un objetivo en el que los organismos constitucionales autónomos mantienen un papel insoslayable.

Hay que aclarar que las tareas y funciones de los Órganos Constitucionales Autónomos no están contenidas ni atribuidas a los depositarios habituales del poder público. De hecho, a este tipo de órganos se les encomiendan funciones estatales particulares, con el objeto de alcanzar una especialización, movimiento, transparencia y control para satisfacer las necesidades sociales; sin trastocar la doctrina clásica de la fragmentación del poder. Los mencionados órganos pertenecen al Estado, pero con la característica de tener autonomía e independencia. No cabe duda de que estamos frente a órganos que resultan ser fundamentales para el desarrollo y evolución del Estado Constitucional de Derecho. (Ugalde, 2010: 253).

Precisamente frente a la controversia que en los últimos años ha estado presente en México en torno a los referidos órganos, es importante considerar que existen decisiones que en temas fundamentales se requieren adoptar de manera independiente para asegurar la protección de temas como derechos humanos o en materia económica, como telecomunicaciones o competencia económica, que no pueden quedar en los órganos tradicionales de gobierno.

A fin de profundizar sobre el tema, el presente trabajo se dividirá en cuatro apartados: En la primera parte, se aborda el marco conceptual de los Órganos Constitucionales Autónomos con la finalidad de identificar su naturaleza jurídica y regulación. En el segundo apartado, se exploran los antecedentes de los dichos órganos, efectuando una especie de preámbulo para explorar aquellos que existen en México a la fecha de la presente colaboración; y en la cuarta parte, se esboza un tentativo provenir de los llamados Órganos Constitucionales Autónomos del Estado.

## **Noción de Órganos Constitucionales Autónomos del Estado**

Es plausible concebir a los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado como “las instituciones que desempeñan funciones de regulación, evaluación y control esenciales para la vida económica, política y social del país. Su principal atributo radica en su autonomía, o sea que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial)” (Cansino y Patiño, 2020: 22).

En un acercamiento a su naturaleza jurídica es posible observar que la autonomía es una nota distintiva, que apunta a que ejercen una función primordial del Estado, establecido en los textos constitucionales y que, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en alguno de ellos (Ugalde, 2010: 255).

Como se infiere de su misma denominación, los Órganos Constitucionales Autónomos son engendrados fundamentalmente en la Constitución, con la particularidad de no formar parte a los poderes tradicionales del Estado. Sus actuaciones, decisiones y estructura orgánica se caracterizan por ser independientes; los organismos son depositarios de ciertas funciones estatales concretas que pretenden especializar, agilizar, desmonopolizar, transparentar y controlar frente a la sociedad.

Acorde con lo mencionado por Maldonado (2019: 94) la división tripartita de los poderes del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial incorporó a los denominados órganos constitucionalmente autónomos, que se encargan de funciones esenciales del Estado, los cuales requieren encontrarse previstos en la Constitución, tanto de manera institucional como respecto al cúmulo de facultades que tendrán, con la característica esencial de no encontrarse adscritos o subordinados a ninguno de los tres poderes. En este punto es importante señalar lo que justamente señala Pedroza de la Llave (2002: 176) en el sentido de la autonomía, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias, con independencia relativa al mantener una relación estrecha con otros poderes, sin que en ningún momento pueda ser entendida como soberanía, que tiene un carácter absoluto.

Para Fabián Ruiz (2017: 88-89), la autonomía de este tipo de órganos que nos ocupa supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos (soberanos) encargados de llevarlas a cabo, en tanto que existen notas que los diferencian de los otros poderes del Estado, como lo es que mantienen independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de atribuciones (autonomía técnica), la capacidad de regularse a sí mismos (autonomía normativa), la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera y administrativa), y el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control), que en conjunto definen a la autonomía plena.

Desde este esquema si bien dichos órganos forman parte de la estructura del Estado, la naturaleza autónoma que deviene del propio texto constitucional los convierte en poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales, que pueden ejercer a partir de la autonomía de gestión reflejada con la personalidad jurídica propia, la independencia presupuestaria y la independencia orgánica (Maldonado, 2017: 90).

Las características más relevantes de los Órganos Autónomos del Estado, siguiendo a Pedroza de la Llave (2002: 179-181), son las siguientes: autonomía de tipo político-jurídica, administrativa y financiera; deben tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, cuenta con competencias propias y exclusivas de los entes u órganos; deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones de su cargo; sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de cualquier presión o influencia de otros órganos o poderes fácticos de la sociedad; sus titulares deben ser de reconocido prestigio y experiencia en la materia que se trate; cuentan con determinadas facultades para emitir normas especializadas en sus materias; cuentan con previsiones específicas para el nombramiento y la remuneración de sus titulares; las decisiones fundamentales se adoptan de forma colegiada; requieren presentar informes y comparecer ante el órgano parlamentario y no estar sujeto a órdenes del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

Sobre el particular, Maldonado (2019: 95) apunta a lo difícil que ha sido la asimilación de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado, debido a la convivencia entre los ámbitos de competencia y atribuciones frente a los demás poderes, máxime que, en uso de sus facultades reglamentarias o regulatorias, pueden incidir: a) En el campo de competencia del Poder Ejecutivo al invadir eventualmente su facultad reglamentaria. b) En el campo de competencia del Poder Legislativo al invadir eventualmente su facultad para emitir normas/legislación. c) Al erigirse como autoridades intermedias entre el municipio y las autoridades estatales.

De la anterior referencia podríamos distanciarnos en el hecho de que se pudieran invadir las facultades del Ejecutivo o Legislativo, en tanto que las facultades de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado atienden a áreas técnicas y especializadas con un enfoque particular que se puede vincular con la libertad de competencia y concurrencia en áreas económicas o de telecomunicaciones, política monetaria, o bien, en la protección de derechos humanos, entre otras, que corresponden a áreas definidas y que tienen trascendencia en el Estado, razón por la cual se requiere contar con un enfoque particular y especializado en la materia, ajeno a cualquier alcance de carácter político que se pueda presentar en los órganos tradicionales del Estado.

Es por ello que es importante reconsiderar la importancia de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado, para lo cual requerimos aproximarnos al estudio de sus antecedentes y funciones actuales con la finalidad de explorar el porvenir de dichos órganos en México.

### **Circunstancias que dieron origen a los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado**

Siguiendo a Maldonado (2019: 97) el elenco de órganos constitucionalmente autónomos demuestra la evolución de la doctrina de Montesquieu, la cual ha migrado de una separación de poderes a la teoría de la coordinación y ampliación de los tres poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para incorporar a dos instituciones de gran importancia en el entramado del Estado, como son los órganos constitucionalmente autónomos y los órganos con relevancia constitucional.

Históricamente es posible encontrar un antecedente remoto de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado con el Ombudsman sueco, en 1809, el cual se concibe como órgano para supervisar que las conductas de los agentes estatales no violentaran derechos de particulares, figura que en el siglo XX se propagó en numerosos países como Dinamarca (1953), Nueva Zelanda (1962), Gran Bretaña (1967) y Australia (1972) y que fueron un antecedente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Dicho punto de partida es significativo para identificar la manera en que los Órganos Constitucionales Autónomos tuvieron amplias repercusiones políticas, jurídicas, administrativas y económicas para el Estado, los cuales son propios de un contexto que puede describirse teóricamente como democrático, con economía de mercado abierto, con un nivel de competencia real entre partidos, o incluso, presentarse en fases de crisis o de oportunidad, ya sean de naturaleza política o económica, contexto en el cual se suele identificar el surgimiento de dichos Órganos en México, precisamente ante la severa crisis económica y de legitimidad por la que atravesaba el Estado mexicano (Cansino y Patiño, 2020: 23-30).

En México, la justificación de dichos órganos apunta a la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, los cuales generaron desconfianza social, disminuyendo la credibilidad gubernamental, por lo que se estimó pertinente crearlos por considerarse una vía para conciliar la democracia de partidos, de poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, y de esta manera tratar de buscar un equilibrio constitucional (Ugalde, 2010: 257).

Sobre el particular, es interesante apreciar la manera en que se gestó la transformación de los Órganos Constitucionales Autónomos en la década de los noventa, en donde previo a contar con esa autonomía, los órganos en comento formaban parte del Ejecutivo. Lo anterior se puede apreciar en el caso del entonces Instituto Federal Electoral, creado en 1990 como órgano especializado en materia electoral, sin autonomía, la cual obtuvo por reforma constitucional hasta 1996. En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos creado en 1992, el cual inicialmente fue un órgano desconcentrado de la

Secretaría de Gobernación, cuya autonomía se otorgó mediante la reforma Constitucional de 1999.

Un caso particular, que se gestó fue la autonomía del Banco de México que se dio con la reforma constitucional del 23 de diciembre del año de 1993 ante la necesidad de controlar la inflación de manera más efectiva y propiciar un entorno adecuado de estabilidad mediante políticas de largo plazo sustentadas en principios económicos sólidos, con lo cual se eliminaría el problema de que por malas decisiones gubernamentales se presentara un financiamiento del déficit fiscal mediante la impresión de billetes, que a largo plazo pudiera generar un impacto en los precios y la pérdida del poder adquisitivo. Por lo anterior, se estimó que el diseño de la autonomía del Banco de México se debería sustentar en tres pilares básicos: el manejo de una política monetaria sin presiones externas, la autogestión administrativa y la autonomía presupuestal (Heath y Acosta, 2019: 15).

Estos fueron los primeros Órganos Constitucionales Autónomos con que contó México, a los cuales se habrían de sumar el Instituto Nacional Electoral (INE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica: (COFECE), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Fiscalía General de la República (FGR), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Al efecto, es posible retomar algunas notas de Fabián Ruiz (2017: 98) que permitirían explicar distintos contextos en el surgimiento de órganos, porque mientras que en la década de los 1990, se buscó la creación de espacios de participación ciudadana y de protección de derechos fundamentales que resultó central en un contexto de creciente deslegitimación de los poderes tradicionales del Estado, los órganos creados en los últimos años están asociados a las reformas estructurales de carácter económico, en un contexto de complejidad creciente de la administración, sus funciones y gobernanza.

Si bien dichos órganos cuentan con funciones distintas y obedecieron a distintos contextos, conforme a lo

indicado en el numeral previo, es posible observar que los puntos en común de dichos órganos es que se encuentran establecidos en la Constitución, que les especifica sus atribuciones, con un nivel igual a los órganos soberanos del Estado con los cuales guardan relaciones de coordinación y control y sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo, de alguna de las Cámaras del Legislativo, los cuales son responsables en términos del título Cuarto Constitucional (Fabián Ruiz, 2017: 94).

Aquí, adquiere relevancia lo que apunta Cansino y Patiño (2020: 27) en el sentido de que deontológicamente un Órgano Constitucional Autónomo no se inscribe en la dinámica verticalista de los poderes tradicionales, sino que responde a políticas horizontales, interactuando con otros Órganos Constitucionales Autónomos y con los poderes constituidos en una dinámica de par a par, lo cual permite un esquema en que diversos Órganos Constitucionales Autónomos exijan el cumplimiento de sus respectivas funciones, a través de la observación de los respectivos marcos jurídicos.

Junto con las referencias a nivel federal es importante considerar la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos en cada uno de los estados de la República Mexicana (Zeind Chávez: 2021), cuyos alcances podrían ser objeto de diversos estudios con la finalidad de apreciar la manera en que dichos órganos han incidido favorablemente en la vida interna de los estados.

### **Competencia y situación actual de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado**

La competencia de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado con que actualmente cuenta México es la siguiente:

- Banco de México: Conforme al artículo 28 párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuyo 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.

- Con base en lo dispuesto por el referido precepto constitucional, el artículo 2° de la Ley del Banco de México, dispone que dicho Banco tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. En términos del artículo 3° de la Ley en comento, el Banco desempeñará las funciones siguientes: 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, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.
- Comisión Federal de Competencia Económica: En términos del artículo 28, párrafo décimo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las

barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

- Conforme a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Entre las funciones previstas por el artículo 11 de la referida Ley se encuentra ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos; practicar visitas de verificación, resolver asuntos de su competencia y sancionar administrativamente la violación a la Ley, entre otros.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política y Desarrollo Social: Conforme al artículo 26 apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas

de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

- Instituto Federal de Telecomunicaciones: En términos del artículo 28, párrafo décimo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho instituto es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, para lo cual tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, que a su vez será la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones 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; 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.
- En seguimiento a la Constitución el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión dispone que el Instituto es 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. Conforme al artículo 15 de la referida Ley, entre las atribuciones del Instituto se encuentra expedir disposiciones administrativas de

carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; elaborar, publicar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; otorgar concesiones, llevar a cabo los procesos de licitación y asignación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, y de recursos orbitales con sus bandas de frecuencias asociadas, entre otras.

- Instituto Nacional Electoral: En términos de lo dispuesto por el artículo 41 fracción V, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, el cual actuará bajo los principios rectores de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
- Por su parte el artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, para lo cual el Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones. Entre los fines del Instituto contemplados en el artículo 30 se encuentran: a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; c) Integrar el Registro Federal de Electores; d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) Garantizar la celebración

periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales; entre otros.

- **Fiscalía General de la República:** En términos del artículo 102 apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- **Comisión Nacional de Derechos Humanos:** En términos del artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicha Comisión se encargará de la protección de los derechos humanos, conocerá 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 y formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales:** En términos del artículo 6 apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 cuyo funcionamiento se registrará por los

principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Conforme al artículo 26 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

Así, es posible observar que las previsiones constitucionales de los órganos Autónomos del Estado se encuentran regulados por la normatividad secundaria que retoma la naturaleza de la autonomía, a la vez que establece un marco de competencia definido para cumplir con los objetivos trazados a nivel constitucional.

A más de tres décadas de la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado, sin embargo, se aprecia que todavía existen pendientes que atender para dar un mayor dinamismo y realce a dichos órganos. Así, por ejemplo, se puede realizar una referencia a Fabián Ruiz (2017: 102) en el sentido de que si bien la Constitución se ha actualizado y modernizado significativamente, de tal modo que su texto vigente incorpora ya los elementos y las instituciones principales del constitucionalismo contemporáneo, lo cierto es que también las continuas reformas y adiciones que ha sufrido han dado por resultado un texto cada vez más extenso, desordenado, asistemático y descuidado desde el punto de vista técnico, que en cierta manera incidiría en la manera en que constitucionalmente se encuentran previstos dichos órganos.

Aunado a lo anterior, el referido autor Fabián Ruiz (2017: 104-113) apunta una problemática adicional respecto de que la participación conjunta del Ejecutivo y el Legislativo en la designación de los titulares de

dichos órganos requiere considerarse en atención a que la experiencia comparada demuestra que a la larga los miembros de estos órganos autónomos terminan respondiendo de una u otra manera a las preferencias del partido mayoritario en las cámaras participantes, o incluso plantearse la problemática de que la aprobación presupuestal se utilice como mecanismo de presión sobre los propios órganos en atención a que si bien es cierto que dichos órganos pueden realizar sus presupuestos y ejercerlos de acuerdo a sus propias decisiones, la Cámara de Diputados cuenta con facultades de aprobación de presupuesto e incluso puede imponer recortes.

Estos retos se requieren tomar en consideración con la finalidad de identificar precisamente esos riesgos de carácter político y económico que puedan dificultar el actuar de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado. Aunado a lo anterior, es importante reconsiderar la importancia de la técnica legislativa en la regulación de dichos Órganos con la finalidad de dar sistematización a sus facultades, evitar contradicciones y posibles duplicidades con otros órganos del Estado, labor que tanto servidores públicos, legisladores y académicos requieren considerar para realizar esfuerzos de manera conjunta a fin de contar con un marco institucional y legal sólido que permita el óptimo actuar de dichos órganos.

### **Porvenir de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado**

Siguiendo lo externado en los apartados previos, es posible desprender que los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado adquieren un papel fundamental como contrapeso político, económico y social en su relación con los poderes clásicos en las materias del ámbito de su competencia, como la vida democrática, protección a los derechos humanos, la política económica, libertad económica, entre otras.

Dentro del porvenir de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado es importante continuar con la defensa de dichos órganos que son significativos para que México cuente con una adecuada política económica, libertad de competencia, estadísticas de calidad para la toma de decisiones, medición de resultados de las políticas

públicas, una vida democrática sana, la protección de los derechos humanos, así como el acceso a la transparencia, información pública y protección de datos personales, que son la respectiva protección de la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Al interior de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado es importante reforzar el profesionalismo, imparcialidad e independencia de sus decisiones, particularmente ante los cuestionamientos que se han formulado, como los de Martínez Robledo (2015: 142) en el sentido de que la gran mayoría de los entes autónomos no ha superado la prueba de la imparcialidad, y de que la opinión pública, durante la designación de sus autoridades, ha señalado la politización, la partidización y el desaseo, lo cual ha generado desconfianza y falta de certeza por parte de la ciudadanía hacia estas instituciones. Las notas de profesionalismo, imparcialidad e independencia que se asuman de manera plena y convencida por parte de todos los que en cualquier nivel laboran para los referidos órganos son significativas para cumplir con los objetivos que constitucionalmente se prevén para dichos órganos, a la vez que permitirán contar con el respaldo de la ciudadanía, en tanto que permitan apreciar su trascendencia en la vida política, económica y social del país.

Lo expuesto en el párrafo anterior apunta a considerar un aspecto a considerar en el sentido de que es importante que los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado también tengan un acercamiento con la ciudadanía, que les permita comprender sus necesidades y poder actuar con la finalidad de que en el cumplimiento del objetivo de dichos órganos también se recojan propuestas a partir de las inquietudes, necesidades y anhelos de la ciudadanía, por ejemplo en materia de derechos humanos, que permitan estrechar un vínculo adicional entre la población y los órganos de mérito.

Adicionalmente, dentro de la doctrina también se puede contribuir para construir lo que Maldonado (2019: 99) denomina como la teoría de los órganos constitucionalmente autónomos. Como propuestas a dicha teoría se podría explorar la naturaleza jurídica, facultades, la problemática que enfrentan, las aportaciones que han realizado a nivel nacional, así como propuestas normativas, operativas e

institucionales de dichos órganos.

Al interior de las Universidades y Centros de Investigación es importante, igualmente, que se dé un puntual seguimiento a las actividades que realizan los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado con la finalidad de difundir las acciones que emprenden, fomentar líneas de investigación relacionadas con el tema, así como mesas y foros de análisis para robustecer su papel en México.

En este orden de ideas, tanto a nivel de realidad, normativo y teórico, los órganos constitucionales autónomos tienen un interesante porvenir que en México se tiene que explorar.

## **Conclusiones**

Definitivamente, el estudio y análisis de los Órganos Constitucionales Autónomos es un tema de plena actualidad y de vital importancia para la consolidación del Estado Constitucional de Derecho; se trata de un tópico que envuelve cuestiones jurídicas, políticas y técnicas. En nuestro país existe una polémica en cuanto a la pertinencia o no de dichos órganos, hay sectores que apoyan su desarrollo, argumentando a favor de los beneficios que conllevan, pero también encontramos grupos que se oponen a ellos, aduciendo el poco o ínfimo trabajo que realizan.

Más allá de esta discusión que, muchas veces, es una mera cuestión política, es necesario efectuar una evaluación imparcial, ofreciendo datos, parámetros y experiencias comparadas, sobre el desarrollo y comportamiento de estos Órganos Constitucionales Autónomos, con la finalidad de determinar su ubicación en la Constitución Federal y las locales; un número apropiado de estos; la precisión en el tipo de autonomía que se les tiene que otorgar; entre otros aspectos, que nos pueden permitir tener una visión más completa y sistémica de dichos órganos.

Es necesario que los Órganos Constitucionales Autónomos conserven el vigor institucional, lo que significa que deben defender y proteger su autonomía, resistiendo frente a los ataques de los poderes fácticos y formales.

De esta manera, a través de sus competencias y funciones, tienen que garantizar los derechos humanos y el pluralismo, apoyándose de la sociedad civil, ya que debemos comprender que los aliados de estos organismos son los ciudadanos.

Desde la academia se propugna por Órganos Constitucionales Autónomos que verdaderamente sean independientes, tanto del gobierno como de los poderes fácticos, con la particularidad de que sus titulares sean proactivos y con amplia comunicación con la sociedad civil; solamente bajo estas características este tipo de órganos pueden lograr la diferencia y el progreso en un régimen político como el nuestro. Los Órganos Constitucionales Autónomos deben ser promotores de la democracia y el Estado Constitucional de Derecho; por ello, tenemos que seguir fortaleciéndolos.

## **Fuentes de consulta**

### **Bibliografía**

PEDROZA DE LA LLAVE, S. T. (2002). Los Órganos Constitucionales Autónomos en México. En Serna de la Garza, J.M. y Caballero Juárez, J.A. Estado de Derecho y Transición Jurídica. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ZEIND CHÁVEZ, M.A. (2021), Organismos Constitucionales Autónomos de las Entidades Federativas. México: Tirant Lo Blanch.

### **Hemerografía**

CANSINO, C. y PATIÑO LEÓN, L.A. (2020). ¿Cuál autonomía de los órganos constitucionales autónomos de México? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada. *Ius Comitalis*. México: vol. 3, núm. 5.

FABIÁN RUIZ, J. (2017). Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales*. México: núm. 37, julio-diciembre.

HEATH, J. y ACOSTA MARGAIN, J. (2019). Reflexiones y Perspectivas a 25 años de la Autonomía del Banco

de México. *Investigación Económica*. México, vol. 78, núm. 310, octubre-diciembre.

MALDONADO SÁNCHEZ, A. (2019). Órganos constitucionalmente autónomos y órganos de relevancia constitucional: de la descentralización administrativa a la autonomía constitucional. *Jurídica Ibero*. México: Año 3, núm. 6

MARTÍNEZ ROBLEDO, M. (2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?. *El Cotidiano*, México: núm. 190, marzo-abril.

UGALDE CALDERÓN, F. V. (2010). Órganos Constitucionales Autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. México: núm. 29.

### **Normatividad consultada**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Banco de México

Ley Federal de Competencia Económica

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

## **Aproximaciones de las relaciones de poder de los Órganos Constitucionales Autónomos o equivalentes en diferentes países<sup>1</sup>**

**Carlos Víctor Jasso de Anda\***

*Resumen:* Los Órganos Constitucionales Autónomos no son una creación del sistema político mexicano, tampoco son producto de políticas públicas del último cuarto del siglo XX, tienen su origen en los países nórdicos a finales del siglo XIX. Este trabajo pretende dar una visión general de su distribución en el mundo y hace un acercamiento a una veintena de países de los cuales se analizó su marco constitucional. Como se verá, el Poder público en el siglo XXI además de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial), se está desagregando en otros entes que funcionan como equilibrio de fuerzas que permiten una mayor transparencia, eficiencia de recursos y sobre todo, terminar con poderes públicos hegemónicos. En suma, los Órganos Constitucionales Autónomos realizan funciones de los Estados, que sería muy complejo regresen a formar parte de algún poder tradicional.

<sup>1</sup> Gran parte de este trabajo, tiene sustento en la tesis doctoral del autor, presentada en abril de 2021 en el Instituto Nacional de Administración Pública.

\* Licenciado en Derecho, especializado en derecho laboral. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública) en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, su tesis obtiene Mención Honorífica. Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), su tesis mereció Mención Honorífica. Doctor en Administración Pública por el INAP con la tesis “Órganos Constitucionales Autónomos. Su aporte a la vida democrática de México” (México 2021), que también obtuvo Mención Honorífica.

En el INAP ha impartido asignaturas en la maestría presencial, y es director y revisor de tesis de maestría y doctorado en Administración Pública. Sus líneas de investigación son: Transparencia, Órganos Constitucionales Autónomos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Obtuvo el segundo lugar en el Premio INAP 2021 con el trabajo “Los Órganos Constitucionales Autónomos y su aporte a la democracia en México”.

*Palabras clave:* Poder público, pesos y contrapesos, Órganos Constitucionales Autónomos.

### **Approximations of the power relations of the Autonomous Constitutional Organism or equivalent in different countries**

*Abstract:* The Regulatory Agencies are not a creation of the Mexican politic system, there are also not a product of public politics of the last quarter of the 20th century, their origin comes from the Nordic countries at the end of the 19th century. This work intends to give a general vision of its distribution in the world and makes an approach to twenty countries whose constitutional framework has been analyzed. As it can be seen, the public power in the 21st century in addition of having the traditional three powers (legislative, executive and judicial), it is being disaggregated into other entities that function as a balance of forces that allow greater transparency, resource efficiency and, above all, put an end to hegemonic public powers. To summarize, the Regulatory Agencies carry out State functions, and which would be very complex if they returned to form part of some traditional power.

*Keywords:* Public power, checks and balances, Regulatory Agencies.

*Fecha de recepción del artículo:* 05 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 15 septiembre 2022

## **Introducción**

Primeramente, se estima pertinente realizar una revisión de las diferentes estructuras de Poder en una veintena de países la gran mayoría de Latinoamérica, así como identificar si los países seleccionados cuentan con entes similares a los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) que se han establecido en México. La selección de dichos países se realizó, en primer término, con el criterio que están constituidos como una República sin importar si fuera centralista o federalista. Un segundo criterio, se ubicó a los países que, por su componente ya sea territorial o poblacional, tuvieran importancia en la región latinoamericana. Por último, se incluyeron también

países con regímenes políticos distantes a México, como son los casos de Cuba y de Venezuela, o con monarquías activas como España, así como Francia, que es la cuna del modelo de división tripartita del Poder y, finalmente, la República Popular de China, por sus similitudes en cuanto a la estructura de organización de los órdenes de gobierno (México cuenta con tres y China con 4 y en algunos territorios se extiende hasta a 5).

Se considera necesario hacer una delimitación de los criterios que se tomaron en cuenta para este trabajo respecto a la forma de Estado, gobierno y la relación de las estructuras del Poder público, así como de los principios que cada país tiene, ya que las diversas características que cada Estado soberano da a sus gobiernos distan, incluso, desde el laicismo (casos de Ecuador y México), como el reconocimiento de que el gobierno federal sostiene el culto católico, apostólico y romano (casos de Argentina y Costa Rica).

Cada país, desde su propio desarrollo histórico, idiosincrático, cultural, político, económico y hasta sociológico, ha establecido sus mecanismos de control del Poder público. Sería ingenuo pensar que los mismos modelos se pueden replicar en todos los países, ya que intervienen cuestiones de muy distinta índole. Por esta razón, entre algunas otras, se consideró pertinente realizar este estudio comparado solamente a nivel constitucional, en países que experimentaron la colonización de potencias europeas desde el siglo XVI y que se independizaron en el siglo XIX o en los inicios del XX. Algunos de esos países tuvieron un siglo XX convulso, con dictaduras militares, sin embargo, en el ocaso del siglo XX y los albores del XXI, estos países han terminado con sus regímenes de opresión militar o con la hegemonía de un solo partido político y han dado paso a procesos democratizadores, unos más otros menos, pero todos van en esa ruta. De los países no latinoamericanos, se seleccionaron por el desarrollo constitucional que han tenido, como el caso de España con el Pacto de la Moncloa, Francia por su desarrollo en el constructo República, finalmente el caso de la República Popular de China, por su semejanza con el desarrollo de órdenes de gobierno respecto a México.

Una vez establecidas las relaciones de poder y los principios más representativos de los gobiernos, se hará

una revisión de los entes que a nivel constitucional se tienen instituidos con autonomía; sin embargo, hay que resaltar que algunos Estados no solamente cuentan con entes de esta característica llegan, incluso, a establecer otros como una categoría similar denominada autárquica o, incluso, a reconocer un cuarto Poder además de los tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) presentes en todas las Repúblicas (ya centralistas, ya federalistas).

Sirve como apoyo para el estudio constitucional, lo establecido en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789, que establece que: *“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”*,<sup>2</sup> de donde se desprende que una Constitución debe de garantizar los derechos de las personas que viven en sociedad y además debe establecerse fehacientemente la separación de Poderes. Esta separación de Poderes a más de 230 años de la aprobación de dicha declaración, ha sido modificada significativamente.

Una referencia más moderna de los pesos y contrapesos de los elementos constitutivos del Poder se encuentra en la promulgación de una Constitución de un país Latinoamericano, en la primera década del siglo XXI.

La importancia de la Constitución en cualquier país del mundo, radica en que establece una limitación al ejercicio del poder y fija las reglas del juego para el funcionamiento de la democracia y la convivencia civilizada entre los integrantes de un conglomerado social.<sup>3</sup>

Por tanto, se considera relevante revisar a nivel constitucional algunos ejercicios de división y equilibrio de Poderes para, en este marco, establecer la importancia que tienen los OCA en diversos Estados, así como la pertinencia del modelo. No se puede perder de vista que el

---

<sup>2</sup> <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5120/4492> [consulta en línea el 6 de mayo de 2017]

<sup>3</sup> Discurso del Dr. Leonel Fernández Reyna, Presidente Constitucional ante la Asamblea Nacional para Proclamación de la Nueva Constitución de La República Dominicana, el 26 de enero de 2010. [consulta en línea el 17-04-2017] en <http://www.caasd.gov.do/media/67694/libro%20constitucion%20abril2011.pdf>

modelo constitucional debe estar acorde con los momentos políticos y sociales de la época; dicho modelo, es un ente con vida propia y se modifica constantemente, ya que como dijo Woodrow Wilson, *“siendo el gobierno constitucional un instrumento por cuyo medio se garantiza la libertad individual, es entonces un instrumento que sirve para asegurar un pacto equitativo y debe poseer un mecanismo de constante adaptación”* (Wilson, Woodrow, 2014, pág. 5).

## **1. Delimitación de las estructuras de Poder**

Las estructuras del Poder público y su relación con los elementos territoriales y poblacionales del Estado están cambiando básicamente desde la segunda mitad del siglo XX, es decir, se puede considerar el hito histórico del fin de la Segunda Guerra Mundial, como el punto de inflexión en el que la población de los países del llamado mundo occidental reclamaron mayores espacios públicos y se establecieron modelos de pesos y contrapesos, que llevaron a una mayor vigilancia de los recursos públicos, así como al establecimiento de observatorios ciudadanos de las personas servidoras públicas.

Estas relaciones también impactan en la forma en la que se caracteriza a los gobiernos, la relación de los Poderes, la existencia de órganos de vigilancia y control del Poder, incluso, algunos países han considerado a las estructuras democráticas de organización de las elecciones y escrutinio de votos como un Poder aparte.

En este sentido, líneas abajo se revisará la tipología de las formas de Estado, de gobierno y los principios rectores de los países, aunque cabe la aclaración que no se pretende hacer un estudio exhaustivo de las diversas formas existentes, ni de cómo han evolucionado a lo largo de los siglos, únicamente el alcance será delimitar las principales formas de Estado, de gobierno y los principios para homologar los criterios de este trabajo.

También es menester aclarar que el acercamiento es desde la óptica de las repúblicas por lo que el tema de las monarquías se trata de forma somera. El objeto primordial es establecer fehacientemente que aún en la división tripartita del Poder, hay en muchos modelos constitucionales un sistema en construcción de pesos y contrapesos.

### **1.1. Formas de Estado**

Por lo que hace a las formas de Estado, la doctrina es muy vasta y se hace una revisión desde Estados totalitarios, socialistas, absolutistas, democráticos, federalistas, centralistas, modernos, monarquías, repúblicas, entre otros muchos. En el caso de los autores, también existe un gran número de personajes que han pasado a la historia del pensamiento por realizar aportaciones en este sentido, dentro de los cuales se tiene, sólo por citar algunos: Sócrates, Platón, Aristóteles, Bodino, Kant, Oppenheimer, Hobbes, Locke, Montesquieu, Duguit, Hegel, Marx, Jellinek, Kelsen, Weber, Sartori, y un largo etcétera.

Recientemente, se ha ubicado la diferencia entre tipos de Estado y formas de Estado, en una división más adecuada a las circunstancias políticas, sociales y económicas del siglo XX, división con la cual se coincide en el presente trabajo a saber:

El elemento “territorio”, unido a la forma en que se ejerce la soberanía, determina la forma de Estado, con lo cual tenemos que puede ser la de Estado federal, Estado central o Estado confederado. Sin embargo, los tipos de Estado, no formas de Estado, serían de acuerdo con Biscaretti di Ruffia, el democrático, el autoritario, en vías de desarrollo y el socialista. (Pedroza de la Llave, Susana Thalía, 1996, pág. 19).

A fin de homologar las formas de Estado en las diferentes repúblicas del presente estudio, se optó por establecer si son de tipo centralista o federalista, es decir, la determinación de la forma en la que se interactúa con las demarcaciones subnacionales, si cada una es soberana (federalista) o si, por el contrario, tienen poca capacidad de decisión en su régimen interno y las directrices se toman desde los Poderes centrales (centralista); no se encontró en los países estudiados algún Estado con las características de una confederación y, en términos generales, se observó que los países con un gran territorio son federalistas, como los casos de Argentina, Brasil y México.

En este sentido, la tipología de los Estados que se da en las diversas constituciones es muy variada. A

continuación, se citan algunos casos, no sin antes aclarar que en ocasiones tanto el tipo y la forma de Estado como de gobierno tienen estrecha relación e incluso imbricación:

- República federal, representativa.
- República federal, democrática.
- República democrática centralista.
- República unitaria, descentralizada.
- República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural.
- Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.
- República soberana centralista.
- República centralista, libre, independiente y soberana.
- Estado de Derecho, soberano. República centralista.
- República federal.
- Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible.
- Estado soberano e independiente.
- Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado.
- República democrática, social, independiente y soberana.
- Estado libre e independiente. Estado social y democrático de Derecho.
- República representativa, democrática, laica y federal.
- Estado social y democrático de Derecho.
- Monarquía Parlamentaria

Como se aprecia, no existe una homologación de las características de los Estados, ya que cada país le otorga el carácter que considera conveniente para sus fines tomando en cuenta, como ya se apuntó, factores políticos, culturales e idiosincráticos.

## 1.2 Tipos de gobierno

En la actualidad, en los países considerados occidentales (Europa y América, principalmente) existen dos formas de gobierno primordiales, la monarquía y la república. Las monarquías ya no son, como antaño, absolutistas, sino más bien constitucionales, ya que tienen reglamentadas las cuestiones del Poder.

Por lo que hace a los principios de gobierno de los diferentes Estados se observó, al igual que los tipos de Estado, una falta de homologación de la tipología y que los mismos se establecen considerando la manera en que desean caracterizarse internamente en las relaciones de los entes de Poder con la sociedad, concretamente los matices democráticos han tenido una evolución importante tomando en cuenta las características propias de las sociedades, al respecto José R. Castelazo hace la siguiente acotación:

Los griegos son los creadores de la democracia, pero esta forma de gobierno se “moderniza” a través del tiempo adecuándose a cada realidad nacional, hasta llegar a ser un concepto y una práctica generalizada hoy en día, pero con distintos significados en cada sociedad. (Castelazo, José R., 2016, pág. 895).

Siguiendo al autor anterior, se observó que los diversos países estudiados, tienen matices en los que se reconoce la interculturalidad que presentan los grupos sociales que los componen, otros más plantean la democracia como una característica fundamental, y algunos otros, establecen la dignidad humana como un principio de gobierno. He aquí algunos ejemplos de la diversidad con las que los Estados se autodefinen en aspectos de gobierno.

- Católico, apostólico y romano.
- Democrático de derecho.
- Democrático, participativo y pluralista, Estado social de derecho.
- Popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.
- Democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural.

- Republicano, democrático y representativo.
- República libre, democrática e independiente. Representativa.
- Representativo, democrático, laico.
- Democrático y social de Derecho.
- Unitario, republicano, democrático y representativo.
- Gobierno con democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.
- Unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.
- Civil, republicano, democrático y representativo.
- Democrático republicano.
- Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

De igual manera, se observan la diversidad de principios constitucionales de gobierno con el que cuentan. No se encontró en la doctrina una homologación a nivel internacional de esta tipología, por lo que se respetó la definición que cada Estado establece en su ordenamiento primigenio.

## **2. Relaciones de Poder y OCA en los países estudiados**

En este apartado, se estudiarán las relaciones de Poder en los países seleccionados, la mayoría de los cuales de manera formal las han establecido de conformidad con la división tripartita clásica del Poder, es decir, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, esta división en algunos Estados se ha ampliado hasta tener un cuarto Poder como el “Electoral” o “Convención Nacional Constituyente”, por citar algunos.

Esta concepción de un cuarto Poder no es nueva en Latinoamérica, ya que en el siglo XIX en México se

establecieron en la Constitución de 1836,<sup>4</sup> mejor conocida como “Siete Leyes” (base del México Centralista), cuatro Poderes. A continuación se detallan las leyes:

- Primera. Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.
- Segunda. Organización de un supremo poder conservador.
- Tercera. Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación á la formación de las leyes (sic).
- Cuarta. Organización del supremo poder ejecutivo.
- Quinta. Del poder judicial de la República Mexicana.
- Sexta. División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.
- Séptima. Variaciones de las leyes constitucionales.

De donde se desprende que además de la división tripartita tradicional del Poder, se contaba con un cuarto denominado Supremo Poder Conservador, éste tenía diversas atribuciones entre las que se destacan: declarar *per se* la nulidad de leyes o decretos contrarios a la Constitución; declarar, previo análisis, la nulidad a petición de alguno de los tres Poderes de los actos de cualquiera de los otros Poderes; declarar, a petición del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República; suspender al Congreso hasta por dos meses o llamar a los suplentes por el mismo periodo, a petición del Presidente de la República; aprobar o desaprobar las reformas a la Constitución que hubiese acordado el Congreso; calificar las elecciones de los senadores, etcétera.

Pero éste no fue el único caso en el derecho constitucional decimonónico en el cual se establecieron cuatro Poderes, en la Constitución de 1843,<sup>5</sup> conocida como “Bases de

<sup>4</sup> Constitución de 1836 [consulta en línea el 8 de mayo de 2017] en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

<sup>5</sup> Bases de Organización Política de la República Mexicana [consulta en línea el 7 de mayo de 2017] en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

Organización Política de la República Mexicana”, se establece en su artículo 5 que: *“La suma de todo el Poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial...”* sin embargo, los títulos en los que se dividían estas Bases, consideraban: el IV.- Poder Legislativo; el V.- Poder Ejecutivo; el VI.- Poder Judicial y el VIII.- Poder Electoral, pero este último únicamente establecía la forma en que se realizaría la convención electoral, a través de representación indirecta de colegios primarios y secundarios.

Es precisamente ante esta división del Poder público que se realizará un análisis de la forma en la que se establece el modelo de pesos y contrapesos en los países seleccionados, para en este tenor, determinar la viabilidad de que los actuales Órganos Constitucionales Autónomos modifiquen la forma de la división clásica del Poder. Es importante precisar que todas las referencias a artículos en los subsecuentes apartados de este trabajo, se refieren exclusivamente a aquellos emanados de la Constitución del país de que se trata, sólo en casos muy particulares, se consultó la legislación secundaria de algún país.

## **2.1 Otros OCA en el mundo**

Los OCA son de relativa nueva creación en México (no más de tres décadas), sin embargo en diferente partes del mundo han estado presentes desde finales del siglo XIX; según Mauricio Dussauge existen órganos con independencia no propiamente jurídico-administrativa, sino política que se pueden equiparar a los OCA, los cuales pueden ser Organismos No Mayoritarios (ONM) y también Agencias Reguladoras Independientes (ARI), otras formas también han surgido como “agencias semiautónomas” o “cuasi-gubernamentales” (Dussauge Laguna, Mauricio, 2016, págs. 488-498)

Independientemente de los ya mencionados poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial que forman la trilogía establecida desde el nacimiento de los Estados modernos en el final del siglo XVIII y los albores del siglo XIX, en la actualidad en gran parte del mundo aunque desde finales del siglo XIX en países europeos, se habla de otros elementos del juego de pesos y contrapesos, éstos

son los llamados OCA. “[El] Archivo Nacional de Suecia (Riksarkivet) es un órgano gubernamental independiente del Estado sueco desde 1878, no adscrito a ningún poder estatal, es la suprema autoridad supervisora de los registros públicos nacionales y regionales... Originalmente, desde 1648 se estableció su autonomía frente a la Cancillería Real”. (Villanueva, 2006, págs. 131-132).

Para Escudero, los OCA tienen su origen en el periodo decimonónico principalmente en Europa, los hay desde Tribunales Constitucionales, Tribunales de Cuentas, Consejo de Estado, Consejo Económico-Social, Consejo General del Poder Judicial, órganos de dirección política, incluso se ha mencionada a la propia Corona en aquellos países de monarquía constitucional. Cfr. (Escudero Álvarez, Hiram, 2002, pág. 49).

Para Ackerman, hasta el 2016 existían en el mundo cerca de doscientos cincuenta órganos autónomos, distribuidos principalmente en cuatro continentes sin contar Oceanía. Ahora bien, los OCA, realizan actividades tan disímolas como la electoral, el combate a la corrupción, el banco central etc. (generalmente aceptadas) u otras Cfr. (Ackerman, John M, 2016, pág. 53) como el caso de la Constitución de Somalia que establece una especializada “Disarmament and De-mobilization Commission” que se encarga de regular y controlar el proceso de desarme y pacificación de los diversos grupos armados; el caso de Tailandia que existe un “National Economic and Social Advisory Council” integrado por líderes de los sectores económicos y sociales del país que asesora al Consejo de Ministros y se estableció para aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social; otro caso es el de Bhutan en el que existe la “Pay Commission”, que realiza propuestas de modificación en la estructura salarial y de beneficios para todas las personas servidoras públicas del Estado; es interesante que México también tiene un lugar en esta lista, con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; (agregaría a esta lista la COFECE, el IFT, el INAI, el INEE -hasta 2019- y el CONEVAL). A continuación se incorporan dos cuadros que engloban lo referido por el autor en la publicación de 2016 (Radiografía de los órganos autónomos en América Latina y el mundo).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4139/4.pdf>

**Cuadro 1 Distribución Geográfica de los Organismos Autónomos**

Región	Cantidad	% Respecto al total
África	89	35.89%
Europa	59	23.79%
América	51	20.56%
Asia	49	19.76%
<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en (Ackerman, John M, 2016, págs. 49-51)

**Cuadro 2 Temáticas más comunes de los organismos autónomos constituidos**

Tipología	Cantidad	% Respecto al total
Fiscalización	43	17.34%
Electoral	37	14.92%
Ombusman (Ombuspersion)	34	13.71%
Tribunal Constitucional	21	8.47%
Procuradores y Fiscalías	19	7.66%
Servicio civil	15	6.05%
Banco central	12	4.84%
Consejeros de la judicatura	9	3.63%
Regulación de medios de comunicación	7	2.82%
Combate a la corrupción	6	2.42%
Otros	45	18.15%
<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en (Ackerman, John M, 2016, págs. 49-51)

Como se aprecia, el constructo órgano/organismo constitucional autónomo tiene su origen más allá de nuestras fronteras, así como que existen desde hace más de 120 años. Es un mecanismo, que bien empleado, puede dar buenos resultados, además que se ajusta a las necesidades propias del Estado en el que se desarrolla. Por lo tanto, no es dable estar en contra del mecanismo *a priori*, debe realizarse un estudio de factibilidad, de viabilidad y aporte, para ver la funcionalidad y operatividad del mecanismo.

## **2.2 Los OCA en 21 Constituciones elegidas.**

De las 21 Constituciones estudiadas (incluida la de México), se tiene la división tripartita del Poder público, es decir, se cuenta con órganos legislativo, ejecutivo y judicial, sin embargo como se aprecia para los casos de China, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, España, Francia, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana se cuenta ya con un cuarto poder, más aún los casos de Ecuador, Guatemala y Venezuela llegan a contar incluso con 5 poderes constituidos.

Llama la atención que algunos de estos “nuevos Poderes” hacen funciones de Estado que en otros países están reservadas para los OCA, como el caso del Poder Electoral o el Poder Ciudadano.

De los 21 países estudiados, algunos tienen OCA equivalentes a los de México, sin embargo, unos de nuestro país no se repiten en estos países y otros más son adicionales a los que existen en México, como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3. Los OCA en las 21 Constituciones Elegidas**

Función	Número de países	OCA equivalente en México
Banco Central	8	BANXICO
Electoral	5	INE
Defensor del Pueblo	10	CNDH
Estadística	1	INEGI
Competencia	1	COFECE
Telecomunicaciones	1	IFT
Evaluación Educativa	1	INEE (hasta 2019)
Transparencia	1	INAI
Medición Pobreza	1	CONEVAL
Procuración de Justicia	11	FGR
Seguridad Social	3	N/A
Corte de Cuentas / Auditoría	10	N/A
Tribunal Constitucional	1	N/A
Universidad Nacional	1	N/A
Registro de Personas	1	N/A
Autoridad del Canal de Panamá	1	N/A
	Total 57 OCA	

De donde se desprende que en los 21 países hay 57 OCA y es México el que cuenta con 10 (9 a partir de la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2019), por lo que descontando estos, tenemos 47 OCA en 20 países, es decir, un promedio de 2.35 OCA por país.

Ahora bien, la función que más se repite dentro de los países es la procuración de justicia, seguida del tribunal de cuentas o auditoría, y la banca central. De estas tres funciones en México la que no se considera OCA es la de auditoría, pues está supeditada a la Cámara de Diputados.

Seis funciones únicamente se llevan en México como OCA a través de los siguientes organismos INEGI, COFECE, IFT, INAI, INEE (hasta 2019) y CONEVAL. En otros países algunas funciones que se consideran OCA, en México no se cuenta con ellas como OCA (Seguridad Social o Universidad Nacional) o bien no se hace la función de manera fehaciente como el Registro de Personas.

Los modelos constitucionales objeto de esta investigación tienen, de manera general, establecidos entes de gobierno similares a los OCA en México; sin embargo, no se aprecia una gama tan extensa como la que se tiene establecida en nuestro país.

En el desarrollo de esta investigación, se tomaron como criterios de selección, para considerar a los organismos autónomos de los países analizados, como entes homólogos a los OCA en México, básicamente cuatro rubros: 1) que a nivel constitucional se expresara claramente la autonomía del ente, 2) que las atribuciones del ente estuvieran definidas en la Constitución y tuvieran un carácter técnico; 3) que para la selección de sus cargos directivos concurrieran dos o más Poderes constituidos o, en su caso, por lo menos ambas Cámaras del Poder Legislativo de haberlas, y 4) una vez designados los titulares, no tuvieran libre remoción por un solo Poder constituido.

El caso de Chile es suigéneris, ya que para la elección del Fiscal Nacional participan los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, en ese orden lo que a la postre trae consigo un necesario equilibrio de Poderes para seleccionar la persona más capaz.

Por otra parte, es común que los diferentes OCA o entes similares se encuentren dispersos en el articulado constitucional sin que se tenga, de manera general, establecido un título o capítulo específico que verse sobre el establecimiento de éstos, o bien, que se tenga una descripción de las características básicas de los OCA (solamente en el caso de Costa Rica se tiene establecido el título XIV denominado de las Instituciones Autónomas, que cuenta con un capítulo único y tres artículos en los que se detallan *grosso modo*, las características de los OCA pero éstos se encuentran difuminados en el *corpus* constitucional.

En el caso de Uruguay también se refiere un título similar, pero remite a la legislación secundaria y los entes autónomos están eslabonados con los organismos descentralizados por lo que falta claridad).

En el caso de Colombia, en el artículo 113 se tienen establecidos estos OCA como parte de los órganos que sin estar supeditados a alguna rama clásica del Poder público (Legislativa, Ejecutiva o Judicial), coadyuvan para el cumplimiento de las funciones del Estado.

Es de resaltar el caso de Ecuador, en el que las funciones del Poder público son cinco a saber: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. Por lo que se convierte en una excepción de las constituciones estudiadas.

Otro modelo es el de la República de Guatemala, que establece para los cuerpos de gobierno o máxima autoridad de los entes homólogos a OCA, la figura de una comisión de postulación, integrada por servidores públicos de alguno de los Poderes, el rector de la Universidad Nacional y los decanos de las facultades de las universidades en la materia de la que debe ser especialista el candidato a escoger, así como los presidentes de las juntas directivas de los Colegios profesionales también de dicha materia, esto con el fin de contribuir a la delimitación de la idoneidad del candidato al puesto de que se trate.

El caso de Nicaragua es interesante, ya que el Poder público se divide en Poder Legislativo (Asamblea Nacional, unicameral), Poder Ejecutivo (presidente y vicepresidente), Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia) y Poder Electoral (Consejo Supremo Electoral). Cuenta, además, con otras instituciones y entes autónomos para el cumplimiento de funciones específicas del Estado.

Por lo que toca al Fiscal General del Estado de la República del Paraguay, se observa que es un ente autónomo y que para su elección participan de manera coordinada los tres Poderes públicos.

Resulta relevante la figura establecida en la Constitución de la República del Perú en el sentido que se reconoce la Jurisdicción Supranacional, a la que se puede acudir una

vez agotada la jurisdicción interna por quien se considere lesionado en los derechos que la propia Constitución le reconoce. En este caso, puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que Perú es parte.

Un modelo novedoso de designación se presenta en la República Dominicana, ya que para el caso del Defensor del pueblo y sus adjuntos, en primera instancia, se eligen por el Senado, de ternas enviadas por la Cámara de Diputados; de no darse este mecanismo el propio Senado elige de ternas enviadas por la Suprema Corte de Justicia, y de fallar este otro mecanismo, la Suprema Corte elige de ternas presentadas por la Cámara de Diputados. Sin duda, es un caso atípico de elección, pero con cierto grado de innovación en el que participan dos Poderes constituidos o, de manera inicial, ambas Cámaras del Congreso.

Es importante mencionar que la Constitución de la Nación Argentina data de 1853, por lo que es la más antigua de las constituciones revisadas, incluida la de México si se considera que la actual que rige en este último país es una reforma realizada en 1917 de la Constitución establecida en 1857.<sup>7</sup> La Constitución de Argentina es, de suyo, rígida, ya que solamente se ha modificado cerca de una decena de veces, sin contar las derogaciones de las modificaciones realizadas por los regímenes totalitarios que ha tenido en su historia. La última reforma data de 1994.

A diferencia de la de México que en 100 años transcurridos desde la reforma de 1917 (hasta el 24 de febrero de 2017), contaba con 690 modificaciones. Incluso, dentro de la revisión de las modificaciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857*, realizada para este trabajo de investigación se detectaron varios casos en los que en un mismo día, tanto en la edición matutina como la vespertina

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857, Por lo anterior, resulta pertinente utilizar el nombre otorgado originalmente por el Constituyente, conforme al texto publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917, es decir, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, toda vez que las diferentes denominaciones que se aprecian en los distintos decretos no han implicado su modificación, sino una mera forma de referirse a nuestra Carta Magna. Publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/nota-preliminar>, [consulta en línea el 15 de mayo de 2017].

del DOF, se publicaron modificaciones al mismo artículo constitucional, sólo por citar unos ejemplos se pueden referir: artículo 4 (12 de octubre de 2011), artículo 27 (6 de febrero de 1976), artículo 73 (20 de agosto de 1928, 18 de enero de 1934, 14 de diciembre de 1940, 10 de agosto de 1987 [tres publicaciones], 28 de junio de 1999, 12 de octubre de 2011), y artículo 89 (21 de octubre de 1966). Cabe aclarar que el artículo 73 es el que se ha modificado el mayor número de veces, llegando a 81 reformas en la centuria que se analiza.

Por otro lado, si se toma en cuenta que las 690 reformas constitucionales han ocurrido en tan sólo 100 años tenemos un total de 6.9 reformas en promedio por año, lo que arroja que nuestra Constitución se modifica cada 53 días, es decir, cada siete semanas en promedio.

Ahora bien, es importante mencionar que actualmente la tendencia en algunos países del continente Europeo, es delegar a Organismos No Mayoritarios (ONM), las actividades estatales, a fin de descargar en personas no electas la toma de decisiones, esto abona principalmente en el caso de la Unión Europea, ya que es un conglomerado de países, con Constituciones propias, pero con un espacio común en el que se han difuminado las fronteras, y hay un tránsito libre de personas y muchas veces de mercaderías. Por ello, han proliferado estos ONM, sin que ello necesariamente implique una mala administración, por el contrario, en ocasiones se han salvado algunos obstáculos para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Además que se han hecho esfuerzos significativos para revisar las actuaciones de los titulares de los ONM, estableciendo la necesidad de confrontar el diseño de la política con su implementación. Se llega a la conclusión que no necesariamente se pueden cumplir los objetivos tal como se plantearon, ya que muchas veces hay zonas “grises” o de indefinición y algunas otras también el ejercicio de la función se ve alterado o modificado por un factor meramente subjetivo como es los que se ha llamado (por Cossio Villegas) el estilo personal de gobernar. Cfr. (Mark Thatcher & Alec Stone Sweet, 2002).

A fin de sintetizar los OCA o entes homólogos identificados en las 21 constituciones analizadas, se incorpora el siguiente cuadro. Cabe destacar los casos Chino y Cubano,

cuyos regímenes son hasta cierto grado monolíticos, en los que se ejerce el Poder público desde el seno de un partido hegemónico o marcadamente mayoritario (aunque en el caso de China existen algunos partidos que no significan una real oposición), y que no cuentan con organismos identificados como OCA (o bien ONM), a nivel constitucional, de acuerdo con las características determinadas para que califiquen como tales.

#### Cuadro 4. OCA u homólogos en las Constituciones analizadas.

Cons.	País	OCA u homólogo
1	Argentina	Defensor del Pueblo (DD HH) Ministerio Público
2	Brasil	Ministerio Público
3	Chile	Ministerio Público, Contraloría General de la República, Banco Central
4	China	No existe en la Constitución algo similar a OCA, lo más semejante que se encontró fue la Fiscalía que se constituye como un poder autónomo, o únicamente reporta a la Asamblea Popular. No se refiere Banco Central ni Defensoría del Pueblo.
5	Colombia	Contraloría General de la República, Defensor del Pueblo, Banco Central
6	Costa Rica	Los Bancos del Estado; Las instituciones aseguradoras del Estado; Patronato Nacional de la Infancia; Caja Costarricense del Seguro Social; las que determine la Asamblea Legislativa
7	Cuba	No existe en toda la Constitución cubana, alguna referencia a autonomía, órganos autónomos, organismos minoritarios, etc. La Fiscalía General de la República constituye una unidad orgánica subordinada únicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado
8	Ecuador	La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado; Defensoría del Pueblo (DD HH); Función Electoral; Procuraduría General del Estado; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
9	El Salvador	Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República.
10	España	Tribunal de cuentas y Tribunal Constitucional (ambos por analogía).
11	Francia	Defensor de los Derechos
12	Guatemala	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Banco de Guatemala (central), Contraloría General de Cuentas (descentralizado), Ministerio Público
13	Honduras	Tribunal Supremo Electoral; Registro Nacional de Personas; Universidad Nacional Autónoma de Honduras; Ministerio Público
14	Estados Unidos Mexicanos	Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (hasta 2019), Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Fiscalía General de la República

15	Nicaragua	Ministerio Público (Fiscal General de la República); Contraloría General de la República; Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos
16	Panamá	Tribunal Electoral; Contraloría General de la República; Autoridad del Canal de Panamá
17	Paraguay	Fiscal General del Estado; Defensor del Pueblo; Contralor General de la República;
18	Perú	Contraloría General de la República, Banco Central, Superintendencia de Banca y Seguros; Ministerio Público; Defensor del Pueblo; Sistema Electoral
19	República Dominicana	Defensor del Pueblo (DD HH), Cámara de Cuentas,
20	Uruguay	Banco Central y Tribunal de Cuentas
21	Venezuela	Banco Central

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio comparado de 21 Constituciones

Como se puede apreciar, la naturaleza y funciones que realizan los OCA son muy disímboles. Se puede citar el “*Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México*”, emitido por la Organización de las Naciones Unidas,<sup>8</sup> en el que se hizo una recomendación en el sentido de crear una institución autónoma con adecuados recursos humanos y financieros, que brindara soporte forense a todas los órdenes de gobierno de México, ante la falta de homologación en la realización de funciones de los diversos entes encargados en este tema a nivel nacional.

El Relator Especial recomendó que se creara una institución nacional de servicios forenses que fuera autónoma y prestara sus servicios a todas las partes y autoridades que intervenían en los juicios federales o estatales, las comisiones de derechos humanos y los ciudadanos civiles. También recomendó que esa institución debería contar con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros y protocolos normalizados aplicables a nivel nacional. Cfr. (ONU, 2016, pág. 9).

Además de lo anterior, en el Informe de la ONU, también se determinó la necesidad de reforzar la actuación de los organismos garantes de los derechos humanos en México, ya que derivado de su análisis, las recomendaciones hechas

<sup>8</sup> <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10559.pdf>

por estos entes públicos no son debidamente observadas por las entidades federativas o la propia federación.

El Relator Especial hizo hincapié en la necesidad de reforzar la capacidad y la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de 32 comisiones estatales de derechos humanos, y señaló la falta de compromiso de las autoridades y el insuficiente grado de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. Recomendó que las comisiones de derechos humanos aprovecharan mejor las facultades que les otorgaba la ley para hacer un seguimiento de sus recomendaciones en casos de procesos judiciales por homicidio. (ONU, 2016).

Sin embargo, para paliar en México la necesidad arriba referida, en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 13 de mayo de 2022,<sup>9</sup> se emitió un decreto por el que *“se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas”*. Mediante dicho decreto, se crea el *Centro Nacional de Identificación Humana* como una unidad administrativa, con independencia técnico-científica, adscrita a la Comisión Nacional de Búsqueda; por su parte, en la reforma al artículo 50 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se establece que: *“La Comisión Nacional de Búsqueda es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, en todo el territorio nacional. Esto incluye, además de la búsqueda en vida, la búsqueda forense con fines de identificación de cuerpos y restos humanos desde la perspectiva individualizada o generalizada a través de un enfoque masivo o a gran escala o, en su caso, de identificación humana complementario y de la operación de un Centro Nacional con competencia en todo el territorio nacional, el cual debe interconectarse y compartir la información con el resto de las herramientas precisadas en el artículo 48 de la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”*

<sup>9</sup> [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5651985&fecha=13/05/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5651985&fecha=13/05/2022#gsc.tab=0)

Es evidente que ambas instituciones (la sugerida por el Relator de la ONU y la creada por el Estado mexicano), en cuanto a su objeto son muy similares, sin embargo, en el primer caso se presentó como una OCA y en el segundo se estableció como una unidad administrativa de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es decir, una dependencia del Poder Ejecutivo, sin llegar a la figura de contrapeso real.

Finalmente es de resaltar que en la Constitución de Honduras, un caso de excepción de ente homólogo a OCA lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), ya que en los artículos 160 y 161 se establece que es una Institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica, goza de la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional. Contribuye a la investigación científica, humanística y tecnológica, a la difusión general de la cultura y al estudio de los problemas nacionales. Deberá programar su participación en la transformación de la sociedad hondureña. Por su parte, el Estado contribuye al sostenimiento, desarrollo y engrandecimiento de la UNAH, con una asignación privativa anual no menor del 6% (seis por ciento), del Presupuesto de Ingresos Netos de la República, excluidos los préstamos y donaciones. En este sentido, la UNAH se encarga de regular toda la educación superior del país y cuenta con un presupuesto asignado desde la propia Constitución, lo que le da un carácter de ente con autonomía técnica, financiera, jurídica, y funcional.

## **Conclusiones**

Es interesante la forma en la que las estructuras del Poder público, se han modificado a nivel mundial de manera general y particularmente en los 21 países estudiados. En el primer quinto del S. XXI muy lejos se está ya en alusión a las formas de gobierno en que una sola persona detentaba el Poder absoluto al grado de que se acuño la –a la postre– trillada frase, pero que encierra un significado contundente y que no se debe olvidar para no repetirla, ni de hecho, mucho menos de derecho. “El Estado soy yo”.

Efectivamente, como se revisó algunos Estados, ya se han dotado de OCA, de ONM, o incluso de cuartos o

quintos Poderes que modifican sustancialmente la división tripartita del Poder Público. Incluso, se reitera que en la espiral convulsa que significó la época decimonónica en México, ya se experimentó aunque de diferente forma, para tener un cuarto Poder (Supremo Poder Conservador), aunque ahora, la tendencia al cuarto Poder en las constituciones analizadas, es precisamente para consolidar rutas democráticas que permitan un ejercicio que respete y convalide el Estado de Derecho, tantas veces referido en la relatoría pública, pero que debe de seguirse construyendo y defendiendo día con día.

El modelo de la división tripartita del Poder público ha sido rebasado, actualmente se cuenta con otros entes que hacen funciones de Estado y no es posible o concebible un México sin ese esquema de pesos o contrapesos, por lo que más que pensar en modelos de inicios de la segunda mitad del siglo XX, se debe establecer un modelo que coadyuve a fortalecer a los OCA y también llegar a un consenso acerca de todos aquellos que deben ser, para poder administrar con eficiencia los recursos públicos (financieros, humanos, materiales, cronológicos, etc.) con los que cuenta el país en los albores del siglo XXI.

Como se pudo constatar, en México y en otros muchos países los OCA atienden diversas tareas reservadas al Estado, las cuales tienen, diferentes pesos específicos en el ámbito democrático de cada país, algunas, se considera, podrían incluso no ser del todo necesarias en cuanto a autonomía constitucional se refiere, y otras, que sí son en definitiva relevantes para la buena marcha de las naciones, sin embargo, en el contexto mexicano por diversas acciones u omisiones de las personas que detentan su dirección, han sido duramente cuestionadas por la sociedad en su conjunto.

Por ello, es tiempo de aventurarnos como país a dar el siguiente paso, a dotar de plena autonomía a los OCA, ello, no sin antes hacer una revisión exhaustiva sobre el aporte que estos organismos le dan precisamente a la vida democrática de nuestro país (incluidos todos, los llamados de primera –creados antes del Sexenio 2012-2018– y de segunda generación) por ello sería necesaria una reorganización de éstos así como diversas modificaciones

constitucionales que debieran hacerse para dotar a los OCA de una real autonomía incluso la presupuestal (los que resulten, pero es evidente que algunos ya no podrán desaparecer).

### **Trabajos citados**

- Ackerman, John M. (2016). *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*. México: IIJ-UNAM. Recuperado el 25 de 06 de 2018, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4139-autonomia-y-constitucion-el-nuevo-estado-democratico>
- Castelazo, José R. (2016). Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. *Revista de Administración Pública* 139.
- Dussauge Laguna, Mauricio. (2016). Organismos Constitucionales Autónomos y reforma Administrativa en Méxicio. En M. d. Pardo, *Trayectorias de Reformas Administrativas en México: Legados y Conexiones*. CIDE. Recuperado el 25 de 05 de 2019, de [https://www.researchgate.net/publication/298433823\\_Organismos\\_Constitucionales\\_Autonomos\\_y\\_reforma\\_administrativa\\_en\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/298433823_Organismos_Constitucionales_Autonomos_y_reforma_administrativa_en_Mexico)
- Escudero Álvarez, Hiram. (2002). Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública. En P. J. Peñaloza, *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: IIJ-UNAM, PGR, universidad Iberoamericana. Recuperado el 14 de 09 de 2020, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/1.pdf>
- Mark Thatcher & Alec Stone Sweet. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions,. *West European Politics*.,. doi:<http://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/713601583>

ONU. (2016). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México*. ONU. Recuperado el 05 de 04 de 2018, de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10559>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (1996). *El control del gobierno función del "Poder Legislativo"*. México: INAP.

Wilson, Woodrow. (2014). *El gobierno constitucional en los Estados Unidos traducción Federico González Garza*. México: IIJ-UNAM.

## **Constituciones de las Repúblicas y otros documentos similares**

### **Argentina**

[http://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/ViewDoc.Asp?Doc=50974&CI=INDEX100](http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=50974&CI=INDEX100)

### **Brasil**

[http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Brasil/1republica\\_federativa\\_brasil\\_constitucion\\_politica\\_1988\\_es.pdf](http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Brasil/1republica_federativa_brasil_constitucion_politica_1988_es.pdf)

### **Chile**

[https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf)

### **Colombia**

[http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion\\_Politica\\_de\\_Colombia.html](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.html)

### **Costa Rica**

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/No\\_rmas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=101782&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/No_rmas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=101782&strTipM=TC)

### **Cuba**

<http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/1caa9c19bc887fe46ade669d1f5e69c3f0343afc.pdf>

### **Ecuador**

[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)

### **España**

[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=160\\_Constitucion\\_Espanola\\_\\_\\_\\_\\_La\\_Constitucion\\_Espagnole&tipo=C&modo=2](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=160_Constitucion_Espanola_____La_Constitucion_Espagnole&tipo=C&modo=2)

### **Francia**

[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

### **El Salvador**

[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_la\\_Republica\\_del\\_Salvador\\_1983.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf)

### **Guatemala**

<http://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf>

### **Honduras**

<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionRepublicaHonduras.pdf>

### **México 1824**

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

### **México 1836 (Siete Leyes)**

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

**México 1843 Bases de Organización Política de la República Mexicana**

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

**México 1857**

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)

**México Texto Vigente**

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)

**Nicaragua**

[http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA\\_CONSTITUCION\\_POLITICA\\_Y\\_SUS\\_REFORMAS\(3\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS(3).pdf)

**Panamá**

<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2083/CONSTITUTION.pdf>

**Paraguay**

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/py/py013es.pdf>

**Perú**

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20PERU.pdf>

**República Dominicana**

<http://www.caasd.gov.do/media/67694/libro%20constitucion%20abril2011.pdf>

**República Popular China**

[https://www.constituteproject.org/constitution/China\\_2004.pdf?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004.pdf?lang=es)

### **Uruguay**

[http://www.findesiglo.com.uy/wp-content/uploads/2015/03/nor\\_63\\_Constituci%C3%B3n-de-la-Rep%C3%ABlica-Oriental-del-Uruguay.pdf](http://www.findesiglo.com.uy/wp-content/uploads/2015/03/nor_63_Constituci%C3%B3n-de-la-Rep%C3%ABlica-Oriental-del-Uruguay.pdf)

### **Venezuela**

[https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_venezuela\\_1006.pdf](https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf)

### **Diputados Formas de Estado y Gobierno**

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/f.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf)

### **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5120/4492>

### **Sentimientos de la Nación**

<http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/439/1/images/SentimdeNac.pdf>



## **El Banco de México**

**Marco Antonio Zeind Chávez\***

*Resumen:* El presente artículo analiza la naturaleza jurídica del Banco de México, institución que tiene su origen en el año de 1925 y que hoy ejerce funciones administrativas y regulatorias muy importantes en el Estado mexicano. El 20 de agosto de 1993, en el Diario Oficial de la Federación se publicó la reforma constitucional que señaló que el Estado tendría un banco central que sería autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, convirtiéndolo así en el primer Organismo Constitucional Autónomo en México.

*Palabras Clave:* Banco central, Autónomo, Constitución, Administración, Regulación.

## **The Mexican Central Bank**

*Abstract:* This article analyzes the legal nature of the Banco de Mexico (the mexican central bank), an institution that originated in 1925 and that today exercises very important administrative and regulatory functions in the Mexican State.

---

\* Es Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica en los grados de Licenciado y Doctor. En la Maestría graduado por alto desempeño académico, además de haber sido distinguido con el Premio “Dr. Raúl Cervantes Ahumada” a la mejor Tesis de Doctorado del año 2017, otorgada por la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Es autor de los libros “Organismos Constitucionales Autónomos” y “Organismos Constitucionales autónomos de las entidades federativas”, y de capítulos de libros y de artículos en revistas y periódicos. Es Candidato a Investigador Nacional y miembro de diversas instituciones profesionales y académicas. Ha impartido cátedras de Teoría General del Estado, Derecho Parlamentario, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. En el sector público ha desempeñado diversos cargos. Actualmente es Director del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, UNAM.

On August 20, 1993, through the Federal Official Gazette, the constitutional reform was published, which indicated that the State would have a central bank that would be autonomous in the exercise of its functions and in its administration, thus making it the first Autonomous Constitutional Organism in Mexico.

*Keywords:* Central bank, Autonomous, Constitution, Administration, Regulation

*Fecha de recepción del artículo:* 04 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 12 septiembre 2022

## **Introducción**

Desde un punto de vista estrictamente particular, la autonomía constitucional es parte de un fenómeno político y administrativo que además puede ser visto como un proceso al cual se ha decidido llamar “descentralización en sentido amplio”. Como es bien sabido, la administración pública es aquel conjunto de funciones administrativas desempeñadas por los distintos órganos del Estado, independientemente de si éstos son o forman parte de alguno de los poderes “tradicionales” (Legislativo, Ejecutivo o Judicial), de lo que también desde esta perspectiva se identifica como el “cuarto poder” (conformado por los Organismos Constitucionales Autónomos [OCA]), o por parte de las instituciones públicas pertenecientes a cualquiera de los órdenes de gobierno existentes en México, a saber: federal, local o estatal y municipal.

Indubitablemente, han sido los OCA (creados desde 1993 y precisamente inaugurando esta categoría el Banco de México [BANXICO]), instituciones trascendentales para acelerar el proceso de consolidación democrática en este país.

De igual manera, resulta revelador que con la institución con la cual fue ideado este nuevo esquema haya sido el banco central mexicano, respondiendo esto al hecho de que con anterioridad al año de 1993 lo realizado por el BANXICO haya sido objeto de severos cuestionamientos y, más allá, las crisis económicas originadas por las malas decisiones de política económica (en el caso específico de

política monetaria<sup>1</sup>) se convirtieran en algo frecuente, lo que generó que fuera considerado impostergable brindar un margen de autonomía sin precedentes en México a su banco central.

“Debido a las necesidades de desarrollo de las distintas naciones, la Banca Central apareció como la instancia encargada de actuar como único emisor de moneda, prestamista de última instancia, cámara de compensación, custodio de reservas, generador de políticas anticíclicas, y encargado de los tipos de cambio”.<sup>2</sup>

Como puede notarse, las funciones que en lo general tiene la banca central alrededor del mundo son diversas y muy importantes, no estando exento ello de diversas polémicas respecto de las funciones que efectivamente deben desempeñar, encontrando aquellas que sostienen que deben ampliarse, otras muchas que consideran que sería conveniente que se redujeran e, incluso, las que han recomendado su desaparición debido precisamente al sesgo político que en varios momentos de la historia han tenido. Ésta es precisamente la razón de ser para que, llegado el momento, se considerara contar con una presencia fuerte del Estado en la función regulatoria que estas instituciones desempeñan, pero mitigando el riesgo de que en su actuar buscaran satisfacer al poder político en un claro detrimento de la necesidad de solvencia técnica en su actuar. Por ello, la tendencia internacional de dotar de independencia a los bancos centrales fue una idea que resultó ser exitosa y que fue replicada en diversos países, llegando en 1993 a México, y dando inicio con ello al diseño institucional que elevaría a rango constitucional el establecimiento y configuración de diversas instituciones que contarían con distintas particularidades, siendo la primera de ellas el BANXICO, el banco central mexicano.

---

<sup>1</sup> “Una de las principales funciones de un banco central es ejecutar la política monetaria con el fin de conseguir la estabilidad de precios (inflación baja y estable) y ayudar a gestionar las fluctuaciones económicas. El marco de política dentro del cual opera un banco central ha sido objeto de importantes modificaciones en las últimas décadas”.

<https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/20/Monetary-Policy-and-Central-Banking>. Consultada el 14 de julio de 2022 a las 07:31 horas.

<sup>2</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *La Banca Central y su papel en la economía*, Palacio Legislativo de San Lázaro, 2009, p. 3.

## 1. Desarrollo

### 1.1. Ley creando el Banco de México de 1925

Fue el 31 de agosto de 1925 que el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publicó en el Diario Oficial la “Ley creando el Banco de México”. En este cuerpo normativo expedido en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, éste se constituyó como una sociedad anónima con algunas características como las siguientes:

- Se denominó Banco de México.
- Se estableció su domicilio en la Ciudad de México.
- Se señaló que la sociedad tendría una duración de 30 años que sería prorrogables.
- Se detalló que tendría un capital de 100 millones de pesos, oro y que éste estaría representado por acciones de 100 pesos cada una. Asimismo, dichas acciones se dividirían en la serie “A” que contaría en todo tiempo y que sólo podrían ser suscritas por el Gobierno de la República y, una serie “B”, que podría ser suscrita por el Gobierno Federal o por el público.
- Se ordenó que la sociedad tendría por objeto:
  - Emitir billetes.
  - Regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés.
  - Redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil.
  - Prestar el servicio de Tesorería del Gobierno Federal.
  - Efectuar en lo general las operaciones bancarias que competan a los bancos de depósito y descuento.
  - Ser administrado por un Consejo de Administración integrado por 5 consejeros que nombraría la serie “A” y por 4 consejeros que nombraría la serie “B”.
- Se prohibió al BANXICO, entre otras cosas:
  - Hacer préstamos al Gobierno Federal por cantidades mayores del 10% del capital exhibido.

- Hacer préstamos a los gobiernos de los estados y a los ayuntamientos.
- Hacer préstamos a personas que radiquen fuera de la República.
- Hipotecar sus propiedades.
- Se previó que el secretario de Hacienda y Crédito Público tendría derecho de vetar las resoluciones del Consejo de Administración en algunos supuestos.

De acuerdo con Francisco Borja Martínez, “la primera Ley Orgánica del Banco de México, expedida en el año de 1925, estableció un régimen que procuraba conciliar el control del gobierno antes mencionado con la autonomía del Banco de México. En la correspondiente exposición de motivos destaca que la autonomía era necesaria para evitar ‘el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público’”.<sup>3</sup>

Es de esta manera, que con lo anterior queda claro que además de tratarse de una sociedad anónima controlada claramente por el Gobierno Federal, ante cualquier riesgo de que ese cuerpo colegiado tomara decisiones que no estuvieran alineadas a las del Jefe del Ejecutivo, se le daba a la persona titular de la SHCP la muy importante posibilidad de vetar las decisiones del Consejo de Administración, en algunos casos.

“Del mismo modo, en los primeros años el Banco de México experimentó reiterados desencuentros con la llamada clase política y no pocas dificultades con el propio gobierno, en especial con la Secretaría de Hacienda, por el choque que se antoja inevitable entre un banco central, que tiene por obligación no deteriorar el valor de la moneda otorgando crédito en exceso al sector público, y un gobierno naciente sediento de financiamiento, cuyo precario presupuesto no sólo debería sufragar ingentes tareas de reconstrucción del país, sino dar servicio a la deuda pública contraída con entidades extranjeras durante el fragor de la lucha revolucionaria (deuda que bien que mal hubo de reconocerse); todo ello en medio

---

<sup>3</sup> CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES MÉXICO – CENTROAMÉRICA, *et al*, *Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera*, Cuadernos constitucionales México – Centroamérica, Universidad Nacional Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994, p. 28.

de una profunda recesión que (a juicio de Turrent que en este aserto sigue a varios autores reconocidos) se inició en México desde 1926, esto es: tres años antes de cuando se suele fechar el estallido de la gran depresión mundial”.<sup>4</sup> Por ello, al contar el Presidente de la República con un Consejo de Administración afin y con una garantía de control materializada en la facultad de veto de la persona titular de la SHCP respecto de ciertas decisiones de aquélla, se produjo que una de las guías de actuación en adelante fuera la de atender las instrucciones de quien ocupara la Presidencia de la República o, de lo contrario, vivir las tensiones brevemente señaladas líneas atrás. Esta distorsión produjo muchos problemas y demeritaban el indispensable carácter técnico del banco central mexicano.

A pesar de que desde 1925 se procuró de alguna manera un funcionamiento “autónomo” del BANXICO, es claro que con el férreo control que conservaba el Gobierno Federal sobre el mismo por las razones anteriormente expuestas, sería necesario un esfuerzo mayor. Ello se intentó hacer (al menos en el discurso) con las dos leyes orgánicas subsecuentes del BANXICO, la de 1936 y la de 1941, las cuales esencialmente mantuvieron intocada la estructura de la institución, por lo que previsiblemente sería complicado que ésta tuviera un margen más independiente de acción.

## 1.2 Ley Orgánica del Banco de México de 1936

La Ley Orgánica del Banco de México publicada en el Diario Oficial el 31 de agosto de 1936 cuenta con una exposición de motivos en donde se asumía que esta institución no había “entrado en la etapa final de su formación”. También, en esa misma exposición de motivos se señaló que la labor del BANXICO se había complicado con el paso del tiempo brindando ejemplos de ello muy reveladores.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo, *Historia del Banco de México. Antecedentes, fundación y despegue*, Volumen 1, Banco de México, 2015, p. 22.

<sup>5</sup> Un error, motivado por necesidades fiscales, había contribuido a complicar la situación, dificultando todavía más la labor del nuevo Banco; se alude a la sobreacuñación de monedas fraccionarias de plata. La ley en que se adoptó el patrón de oro como régimen monetario nacional, garantizaba teóricamente el canje de esas monedas por piezas áureas, en cantidades ilimitadas, y restringiendo el poder liberatorio de aquellas, claramente les atribuía el carácter de meros signos de apoyo... Sabiéndolo o no, y contando con hábitos muy arraigados en nuestro pueblo, el Gobierno había puesto en circulación dichas monedas en cantidades desproporcionadas, lo que, coincidiendo con un premio creciente sobre las piezas de oro, causado en parte por la fuga de éstas, debía provocar la desintegración progresiva de todo el sistema monetario.

Por otra parte, en ella se realizaron críticas veladas a la Ley de 1925, pues consideraba que si bien se buscaba que con ella esta institución lograra el arraigo y vitalidad de un verdadero banco, no se priorizaba especializar su actuación, limitándola así a trabajos de mayor responsabilidad y trascendencia, considerando que aquella norma se caracterizó por su “indecisión y timidez y su extrema sobriedad”. A su vez, con esta exposición de motivos se expresó que otras leyes como la del 12 de abril de 1932 estuvieron orientadas a subsanar algunos puntos, los cuales no habían sido del todo resueltos.

Esta misma norma se asumió, de acuerdo con su exposición de motivos, como especialmente cuidadosa con las reglas a que habría de sujetarse la administración del BANXICO, con el doble propósito de mejorar su rendimiento y garantizar mejor su autonomía, entendiéndolo a esta última como un principio esencial en una institución “destinada a servir intereses nacionales permanentes, y que no puede, por ello, volverse en caso alguno un instrumento de acción para atender necesidades políticas o financieras del Gobierno”. Algunos de los puntos importantes que esta ley trajo consigo en sus numerales fueron:

- Se siguió tratando de una sociedad anónima.
- Se señaló que la duración del Banco sería indefinida.
- Se detalló que el capital del Banco sería de cincuenta millones de pesos y podría ser aumentado, en los términos que establecieran los estatutos. Estaría representado por acciones nominativas, íntegramente pagadas en efectivo, con valor nominal de 100 pesos cada una: las acciones se dividirían en dos series: la serie “A” que tendría en todo el tiempo el 51% del capital del Banco y sólo podría ser suscrita por el Gobierno Federal, y la serie “B”, que sería suscrita por las instituciones y uniones de crédito asociadas y por el público.
- Se encomendó su administración a un Consejo de Administración y a un Director General:
  - Las acciones de la serie “A” nombrarían a 5 consejeros propietarios y 3 suplentes y las acciones de la serie “B” 4 consejeros propietarios y 2 suplentes. Estos consejeros durarían 2 años en su cargo y podrían ser reelectos.

- Por otra parte, se hizo hincapié en que no podrían ser consejeros personas designadas para un puesto de elección popular, quienes ocuparan otros cargos públicos, y algunos otros supuestos.
- El Director General sería designado por el Consejo de Administración, en escrutinio secreto y por el voto de 7 consejeros cuando menos.
- Se ordenó que la sociedad tendría por objeto:
  - Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios sobre el exterior y el mercado de dinero.
  - Operar como banco de reserva con las instituciones a él asociadas y fungir, respecto a éstas, como cámara de compensaciones.
  - Constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes expresados.
  - Dirigir las labores de la Comisión Nacional Bancaria, en cuanto afecten a dichos objetos o puedan contribuir a su realización.
  - Actuar como agente financiero y consejero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión o atención de los empréstitos públicos, y encargarse del servicio de tesorería del propio Gobierno.
- Se prohibió al BANXICO, entre otras cosas:
  - Emitir billetes de denominación menor de 10 pesos.
  - Conceder créditos y hacer préstamos al Gobierno Federal, salvo en caso de:
    - La adquisición por el Banco de divisas o cambio extranjero.
    - La compra o descuento por el banco de aceptaciones bancarias sobre el exterior.
    - La compra por el Banco de giros o letras sobre el interior del país.

- Conceder, en circunstancias y bajo forma alguna, a los estados y a los municipios, préstamos directos o indirectos.
- Garantizar obligaciones del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados o de los ayuntamientos.
- Hipotecar sus propiedades.

Como es notable, la ley que se analiza llevó a un mejor detalle las características que el BANXICO tendría, pues una de las debilidades de las regulaciones anteriores a ésta era la falta del mismo.

Por lo que hace a la promoción del desempeño “autónomo” de sus funciones, se puede confirmar lo señalado líneas atrás sobre la conformación que tendría su Consejo de Administración y la forma de acceder al cargo de Director General, situaciones que definitivamente no contribuyeron prácticamente a que se realizara un ejercicio verdaderamente autónomo.

### **1.3. Ley Orgánica del Banco de México de 1941**

La Ley Orgánica del Banco de México publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1941 “resultó de la necesidad de verter en un ordenamiento único e integrado las modificaciones y reformas que había venido sufriendo desde 1937 la ley orgánica de 1936, y que habían quedado dispersas en una serie de reformas aisladas e inconexas”.<sup>6</sup>

Fue así que luego de reformas de facto que se fueron dando a lo largo de alrededor de 4 años, finalmente se decidió expedir la ley que se comenta y que, entre las cosas que estableció, se deben destacar:

- Se siguió tratando de una sociedad anónima.
- Se persistió en la idea de que su duración sería indefinida.
- Se detalló que el capital del banco sería de 50 millones de pesos y podría ser aumentado en los términos que establecieran los estatutos, estando representado por acciones nominativas,

---

<sup>6</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo, *Historia del Banco de México. Antecedentes, fundación y despegue*, Volumen 3, Banco de México, 2015, p. 34.

íntegramente pagadas en efectivo con valor nominal de 100 pesos cada una: Las acciones se dividirían en 2 series, la serie “A” que representaría en todo el tiempo el 51% del capital del Banco y sólo podría ser suscrita por el Gobierno Federal, y la serie “B”, que sería suscrita por las instituciones y uniones de crédito, almacenes generales de depósito asociados y por el público.

- Se detallaron como funciones del Banco
  - Regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior.
  - Operar como banco de reserva con las instituciones a él asociadas y fungir respecto a éstas como cámara de compensaciones.
  - Constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes expresados.
  - Revisar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria, en cuanto afecten a los sindicatos fines.
  - Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse del servicio de tesorería del propio Gobierno.
- Se encomendó su administración a un Consejo de Administración y a un Director General (quien tendría a cargo en gobierno del Banco y la representación legal de éste en sus relaciones con terceros):
  - Las acciones de la serie “A” nombrarían 5 consejeros propietarios y 5 suplentes y las acciones de la serie “B” cuatro consejeros propietarios y cuatro suplentes. Estos consejeros durarán en su encargo 2 años y podrían ser reelectos.
    - Se confirmó que no podrían ser consejeros las personas designadas para un puesto de elección popular, las personas que ocuparan otros cargos públicos.
  - El Director General sería designado por el Consejo de Administración.
- Se fijó que las relaciones del BANXICO con el Gobierno Federal se mantendrían por intermedio de la Secretaría de Hacienda.

- Se estableció que el secretario de Hacienda y Crédito Público tendría la facultad de vetar las resoluciones del Consejo de Administración o de la Comisión de Cambios y Valores ante ciertos supuestos.

Como puede verse con la ley que se comenta, se siguió con la intención de subsanar las lagunas que se tenía desde la normatividad original y se vio reflejado el cambio en la concepción económica que se tenía en México. Igualmente, no se encontró mayor detalle respecto de las prohibiciones que tendría la institución, lo cual significó un grave retroceso en su separación del Gobierno Federal y en la solvencia técnica indispensable en su actuar.

Por su parte, la autonomía largamente perseguida seguiría sin contar con una evolución clara a juzgar por la forma de designar a las autoridades del Banco, dejando para otra ocasión este importante avance.

#### **1.4. Reforma constitucional de 1983**

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial el “Decreto que reforma y adiciona 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Es de resaltar que por este decreto se dieron diversas modificaciones, entre las que se encuentran importantes cambios establecidos al artículo 28 constitucional, dentro del contenido de dicho artículo se puede destacar:

- Se estableció que no constituirían monopolios las funciones que el Estado ejerciera de manera exclusiva en las áreas estratégicas referidas: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal... Además, se consideró así a la prestación del servicio público de banca y de crédito, señalando que este servicio sería prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, por lo que el servicio público de banca y crédito no sería objeto de concesión a particulares.

Como puede verse, la naturaleza jurídica del BANXICO sufriría un cambio radical al convertirse de una sociedad

anónima en un organismo descentralizado del Gobierno Federal, lo que generaría que se adscribiera a la Administración Pública Federal (APF) paraestatal. Esto sumado a los cambios que en el servicio público de la banca se plantearon, produciría que definitivamente el banco central se convirtiera en una institución pública parte del Poder Ejecutivo y, por tanto, dependiente en última instancia del Presidente de la República, lo que fortaleció la posición de este último en la toma de decisiones del BANXICO.

### **1.5. Reforma constitucional de 1993**

El 20 de agosto de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Sobre estas reformas, se debe adelantar que ha sido el mayor cambio que ha sufrido el BANXICO y cuyo modelo, a la postre, sería replicado en otras instituciones, lo que significaría una decisión política fundamental del Estado mexicano.

Con esta reforma se señaló que el Estado tendría un banco central que sería autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Asimismo, se estableció como objetivo prioritario de esta institución el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. También se detalló que ninguna autoridad podría ordenar al banco conceder financiamiento.

Respecto a la conducción del banco, se detalló que estaría a cargo de personas cuya designación sería hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, desempeñando su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento proveyeran al ejercicio autónomo de sus funciones.

De acuerdo con Manuel Aguilera Gómez, en el mes de mayo de 1990 se presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a los artículos 28 y 123 constitucionales, las cuales estuvieron encaminadas a derogar las disposiciones relativas al servicio público de la banca como monopolio del Estado mexicano. A la par y en aras de consolidar estos

cambios, hubo más propuestas de reformas buscando flexibilizar al sistema bancario, entre ellas aquella enviada por el presidente Salinas de Gortari consistente en dotar de plena autonomía al BANXICO precisando como su objetivo prioritario el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Entre los cambios fundamentales que Aguilera Gómez destaca que se encontraron:

- Quedar a cargo su administración de un gobernador y 4 subgobernadores nombrados con una fórmula en la que intervendrían el Presidente de la República y el Senado o la Comisión Permanente en su caso.
- Conllevar un debate sobre la pertinencia de contar con una institución autónoma que constituyera un cuarto poder que actuara como contrapeso en la formulación de políticas públicas.<sup>7</sup>

Es notable que con el paso de los años la necesidad de un verdadero ejercicio autónomo eficaz (del que se habló desde 1925) era indispensable para desdoblarse las importantes facultades con que cuenta un banco central, no siendo la excepción el mexicano. Así, con esta reforma finalmente se logró comenzar a tomar esta senda y gradualmente lograr aquella intención largamente deseada.

## **1.6. La actualidad**

De acuerdo con su sitio oficial, el BANXICO asume como su misión la de contar con “el objetivo prioritario de preservar el valor de la moneda nacional a lo largo del tiempo y, de esta forma, contribuir a mejorar el bienestar económico de los mexicanos”. Asimismo, su visión es “ser una institución de excelencia merecedora de la confianza de la sociedad por lograr el cabal cumplimiento de su misión, por su actuación transparente, así como por su capacidad técnica y compromiso ético”.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Cfr. AGUILERA GÓMEZ, Manuel, *La Banca en México. Origen, evolución y perspectivas -economía política de las finanzas-*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo/Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp. 240, 241, 251-256.

<sup>8</sup> <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/mision-vision-objetivos-banco.html>. Consultada el 18 de julio de 2022 a las 14:54 horas.

Sin duda, tanto la visión como la misión detalladas por el propio OCA han sido cumplidas a lo largo de los casi 30 años de organizarse bajo un régimen autonómico, pues las crisis económicas que se acostumbró la sociedad mexicana a padecer al final de los periodos presidenciales ya no se han presentado (problemas en los que el papel del banco central era protagónico) y la confianza de la sociedad hacia el BANXICO es clara, debiendo destacar que ésta última también la tiene por parte de los organismos financieros internacionales y, en general, del mundo financiero alrededor del mundo.

Como ha quedado patente a lo largo de los años, una de las características fundamentales de la naturaleza jurídica conocida como OCA (siendo el BANXICO uno de los 9 establecidos y configurados por la CPEUM actualmente) es la forma de designación de las personas que integran sus órganos de gobierno, teniendo que respecto a este punto el párrafo séptimo del artículo 28 de la Ley Fundamental establece que “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”.

Es así que se deposita la toma de las decisiones del BANXICO en un órgano colegiado integrado por personas designadas por el Presidente de la República y aprobadas por la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente, limitando de inicio la influencia que el Jefe del Ejecutivo pueda ejercer en el actuar cotidiano del BANXICO, pues aquellas facultades de nombramiento y de remoción propias del esquema de la centralización y presentes en buena parte de la Administración Pública Federal (APF) centralizada se ven diluidas de manera definitiva en beneficio del desempeño técnico y correcto de las funciones regulatorias y administrativas llevadas a cabo por este OCA.

Por lo que hace a las facultades con que cuenta esta institución, en principio la CPEUM deja ver una idea señalando que “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”.

Toda vez que el texto constitucional no detalla a profundidad la regulación de las instituciones públicas, se precisa acudir a la legislación secundaria para lograr ir más allá y conocer de mejor manera, en este caso, al BANXICO. Es así que la Ley del Banco de México (reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la CPEUM) señala en sus artículos 1° y 2° que éste es una persona de derecho público con carácter autónomo que tiene la finalidad de proveer a la economía del país de moneda nacional, tratándose de su objetivo prioritario promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Como funciones de esta institución, se encarga de:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- 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.

Por lo que hace al ejercicio de las funciones y la administración del BANXICO, los artículos 38 y 40 de su ley reglamentaria ordenan que éstos estén encomendados a una Junta de Gobierno y a un Gobernador, teniendo que la primera se integra por otras 4 personas a las que se conoce como Subgobernadores. El Gobernador dura 6 años en su encargo y el Subgobernador 8.

Respecto a la estructura orgánica del BANXICO, su Reglamento Interior establece en su artículo 4° que el Gobernador cuenta para el ejercicio de sus funciones con 10 direcciones generales, 37 direcciones, una unidad, 2 coordinaciones, 2 subcoordinaciones, una contraloría interna y, dependiendo de la junta, tiene a la Secretaría de la misma y a la Unidad de Auditoría.

Uno de los cuestionamientos que en algunos momentos han sufrido los OCA, es su supuesta falta de rendición de cuentas. Sin embargo, con base en lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley del Banco de México se tiene que esta institución tiene la obligación de enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en su caso, a la Comisión Permanente:

- En enero de cada año una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio.
- A más tardar 45 días hábiles después del cierre de cada trimestre, un informe sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país, así como la ejecución de la política monetaria del trimestre de que se trate.
- Anualmente un informe al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Por su parte, el artículo 52 de la misma ley establece que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión puede citar al Gobernador para que rinda informe sobre las políticas y actividades de la institución.

En lo referente al control interno del BANXICO, existe una confusión de cuya resolución puede afirmarse que de los 9 OCA establecidos y configurados por la CPEUM, éste es el que mayor grado de autonomía ha ganado. Dicho desconcierto se debe a que al revisar la fracción VIII del artículo 74 constitucional, se tiene que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por el texto constitucional que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación. No obstante y toda vez que el BANXICO no ejerce recursos de este último, en esta institución el titular del órgano interno de control no es designado por la Cámara de Diputados, sino que se encuentra integrado por la Junta de Gobierno del propio BANXICO, lo cual se puede confirmar al revisar lo señalado por el artículo 31 Ter de su Reglamento Interior.

## **2. Conclusiones**

A través de la historia del BANXICO puede explicarse la historia misma de la autonomía constitucional. Es una realidad que al tratarse de una de las instituciones mejor calificadas por la sociedad mexicana, la responsabilidad que conlleva el despliegue de sus facultades es alta y las expectativas que su trabajo genera también lo es.

Ser el banco central de una de las primeras 20 economías del mundo lleva aparejada la obligación de que se trate de una institución que ejerza sin titubeos su autonomía y que cuente con una profesionalización en su interior que la lleve a contar con los recursos humanos indispensables para realizar tan importantes tareas.

Tratarse del primer OCA en México también se ha traducido en que esta institución cuente con una especial relevancia, pues con su nacimiento se dio el banderazo inicial para probar satisfactoriamente la fórmula de la autonomía constitucional, siendo ésta tomada como ejemplo para diversos temas en los ámbitos nacional, federal, estatal y municipal. En estos días, contar con más de 200 instituciones de este tipo establecidas y configuradas por la CPEUM y por las constituciones locales, da cuenta de lo exitoso de un modelo que llegó para quedarse como decisión política fundamental que es.

Ante el cuestionamiento que desde su nacimiento han tenido los OCA, han sido su prestigio y necesidad los que han llevado a que la sociedad misma los defienda y considere beneficiosa su existencia (y en algunos casos su expansión), siendo el BANXICO uno de los más evolucionados y haciendo por ello impensable que siquiera se debata la pertinencia de su existencia.

## **FUENTES**

### **Bibliográficas**

AGUILERA GÓMEZ, Manuel, *La Banca en México. Origen, evolución y perspectivas -economía política de las finanzas-*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo/Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *La Banca Central y su papel en la economía*, Palacio Legislativo de San Lázaro, 2009.

TURRENT DÍAZ, Eduardo, *Historia del Banco de México. Antecedentes, fundación y despegue*, Volumen 1, Banco de México, 2015.

### **Electrónicas**

<https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/mision-vision-objetivos-banco.html>.

<https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/20/Monetary-Policy-and-Central-Banking>.

### **Constitucionales, legales y reglamentarias**

Ley creando el Banco de México.

Ley del Banco de México.

Ley Orgánica del Banco de México.

Reglamento interior del Banco de México.

## **La relevancia democrática del Instituto Nacional Electoral en el Estado constitucional mexicano.**

**Ricardo Alexis Uvalle Aguilera\***

*Resumen:* El artículo analiza y explica la función de la administración electoral a cargo del Instituto Nacional Electoral en el Estado constitucional mexicano. Para este propósito se exponen una serie de argumentos que tienen que ver con su relevancia en el quehacer democrático al ser no sólo el órgano responsable de organizar, vigilar y fiscalizar los procesos electorales a nivel federal y estatal, sino también como una institución garante de la democracia constitucional mexicana. Se analizan su evolución histórica, la integración de sus órganos de gobierno y las tensiones institucionales que en la actualidad existen en relación con el Gobierno Federal, que tienen que ver, entre otros aspectos, con cooptación de los órganos de dirección, reducción presupuestal y señalamientos directos que lejos de fortalecer la calidad de la democracia,

---

\* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y catedrático de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Ha sido profesor invitado en Universidades nacionales y de Colombia, España, Argentina, Perú. Ha participado como conferencista en congresos y seminarios internacionales en la Universidad de Yale en Estados Unidos, la Universidad de Caldas en Colombia, la Universidad de Buenos Aires, Argentina, la Universidad Católica de Chile en Santiago y el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Es Director de los Trabajos de Fin de Máster en el Programa de Alta Dirección de la Gestión Pública en la Universidad Internacional de la Rioja España. Ha escrito en revistas indexadas sobre temas como la transparencia en la reforma energética, el sistema nacional anticorrupción, la implementación de la cuestión de constitucionalidad en México, la guardia nacional mexicana, entre otros. Ha fungido como árbitro de Revistas de derecho indexadas, nacionales y extranjeras. Sus líneas de investigación son el derecho constitucional, el derecho administrativo, el diseño institucional, los órganos constitucionales autónomos, las políticas públicas, así como la profesionalización del servicio público.

únicamente debilitan los andamiajes y estructuras de un sistema político obsoleto cuya nula evolución complica hacer valer a la democracia como forma de vida tal y como lo establece el artículo tercero de la Constitución mexicana.

*Palabras clave:* democracia, tensiones institucionales, garantía de la Constitución.

### **The democratic transcendence of the National Electoral Institute in the Mexican constitutional State**

*Abstract:* The article analyzes and explains the function of the electoral administration in charge of the National Electoral Institute in the Mexican constitutional State. For this purpose, a series of arguments are presented that are related with its relevance in the democratic task of being not only the responsible institution for organizing, monitoring, and supervising electoral processes at the federal and state levels, but also as a guarantor institution of Mexican constitutional democracy. It discusses its historical evolution, the integration of its organs of government, and the institutional tensions that currently exist in relation with the Federal Government, which deal, among other things, with budget reduction and direct evidence that, far from strengthening the quality of democracy, only weaken the scaffolds and structures of an obsolete political system whose void evolution complicates to assert democracy as a way of life as stipulated in the 3rd article of the Mexican Constitution.

*Keywords:* democracy, institutional tensions, guarantee of the Constitution.

*Fecha de recepción del artículo:* 08 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 19 septiembre 2022

## **Introducción**

La democracia tiene como atributo que el poder no es del gobernante y del cuadro administrativo, sino que pertenece a los ciudadanos. Es una forma de organización política que tiene como objetivo que el poder sea impersonal y por tanto imparcial. Esto significa que hay una distinción de

áreas de actuación que distinguen lo privado de lo público y lo doméstico de los asuntos oficiales. Sólo así se forma lo público del Estado. En este caso, la democracia es un sistema de poder diseñado sobre la base de controles que tienen como objetivo evitar que el poder se degrade por el abuso, la arbitrariedad y la corrupción. Es el sistema de vida más complejo, debido a que se nutre de la pluralidad, la diversidad, las contradicciones y los cambios.

Desde esta óptica, el poder debe ser situado en la esfera de la responsabilidad, los pesos y contrapesos, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación pública. Debemos entender al poder como el medio que permite formar y desarrollar instituciones públicas que favorezcan la tarea de gobierno. Conducir, dirigir, coordinar y lograr que la sociedad civil viva mejor, es el propósito del poder constructivo, es decir, del poder que construye, edifica, desarrolla, incentiva e impulsa a las personas y las colectividades.

La democracia, por tanto, es un sistema de relaciones encaminadas a convivir, intercambiar y consolidar formas de vida que permitan la realización de las personas con base en la libertad y la igualdad. En ese sentido, el poder público tiene que ser consecuente con esos referentes ineludibles, dado que es el encargado de organizar a la sociedad, la economía y los intercambios de manera regular y estable.

El poder público en la democracia es el más desarrollado porque es nutrido por el *demos*, es decir, por el pueblo entendido como el conjunto de ciudadanos que generan con sus iniciativas y propuestas el sentido del espacio público desde la sociedad hacia el Estado. La clave de la democracia es que las personas y las organizaciones concen con anticipación las reglas vigentes que deben cumplirse al amparo del poder responsable que tienen como misión generar confianza y certidumbre en favor de todos. Por eso el poder democrático es objeto de vigilancia y controles para que sea un generador de certidumbre.

El poder democrático se instituye mediante instituciones, es decir, a partir de normas, reglas y procedimientos que indican cómo ejercer derechos, pero también obligaciones. El poder democrático se nutre

de la legalidad y la legitimidad. La legalidad implica el cumplimiento pulcro y diáfano de las normas vigentes que lo regulan para acceder y ejercer el poder. La legitimidad alude a la aceptación del poder legal tanto en su origen como en los resultados de gobierno que es capaz de lograr. La legitimidad de origen se desprende de la legalidad y amplía su radio de acción en la medida que las políticas públicas y la administración de los servicios públicos se distribuyen con calidad y eficiencia. El poder democrático tiene como exigencia que los ciudadanos, los agentes productivos y la opinión pública son actores que necesitan de la eficacia continua para llevar a cabo las actividades productivas y sociales.

Gobernar en democracia es una tarea compleja y ardua. La democracia se integra de públicos diversos, lo cual da lugar a una heterogeneidad de problemas y políticas públicas. La materia de gobierno, en consecuencia, es amplia, diversa e interconectada. Esto significa que la complejidad se multiplica debido a que en la democracia los derechos y los beneficios son de carácter universal. En este caso, lo universal se vincula con lo público desde el momento en que los bienes y servicios públicos son accesibles para todos, sin considerar ideología, creencias, condición de vida, género o raza. En esto radica una de las complejidades más severas de la democracia, ya que su diseño institucional se realiza sobre la base de lo interpersonal, lo general y lo público.

En este sentido, el gobierno de la democracia se ciñe a la legalidad y de ese modo lleva a cabo la distribución de los recursos públicos para que satisfagan las necesidades sociales. El gobierno desde la democracia, para fines de operación y desempeño, debe que focalizarse como un sistema de instituciones orientadas a el manejo del conflicto y la satisfacción de las condiciones de vida. Elegir, optar, decidir e implementar son momentos claves en la conducción de los gobiernos democráticos, situaciones que conllevan a la definición nítida de las instituciones a instaurar y garantizar la eficacia de los resultados.

La democracia se forma como sistema de vida en reglas que son fruto de la discusión, la deliberación y la argumentación de voces diversas y posiciones múltiples.

Esto implica que las reglas del juego en la democracia tienen carácter constitucional, democrático y republicano, lo cual es imperativo a considerar para ubicar la formación y el ejercicio del poder. En esta lógica, los asuntos electorales son interdependientes con las dinámicas que se gestan y desarrollan en la estructura básica de la sociedad<sup>1</sup>. Refieren al modo de estructurar los órganos, procedimientos, tiempos, requisitos y acciones que tienen como objetivo regular la obtención, el ejercicio y la alternancia en el poder público para que sea regular y pacífica.

La dinámica del poder es el punto central para renovar las estructuras de representación y dirección políticas, ya que son las encargadas, con la investidura que les corresponde, de tomar las decisiones y manejar los recursos públicos que tienen como horizonte el gobierno por políticas públicas, así como la administración de los problemas sociales y el diseño de las soluciones que se deben aplicar. La dinámica del poder democrático en el terreno de las elecciones también necesita de los procesos de administración y gestión institucional para generar racionalidad y certidumbre entre los actores políticos, fortaleciendo los procesos de gobernabilidad.

La administración de la vida electoral es asunto de primer orden para producir reglas, procesos, procedimientos, sistemas y operaciones que se encarguen de los aspectos logísticos que se deben cumplir para que la competencia política se realice sobre ámbitos de certeza y credibilidad. La administración de la vida electoral consiste en generar los espacios administrativos que se encaminan a la planeación, programación y evaluación de actividades y recursos que desembocan en el orden y regulación de todas aquellas operaciones que se relacionan con el modo de cumplir las reglas del juego autorizadas de manera formal para que la competencia política se concrete en agendas, programas, políticas, información, recursos, estrategias y acciones a materializar mediante el desempeño de órganos especializados.

La administración de la vida electoral se relaciona con la manera de que las expectativas ciudadanas y la

---

<sup>1</sup> Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000 [1971], p. 17.

oferta político-electoral de los actores que compiten en la lucha por el poder político tengan los apoyos y recursos que impulsan las actividades que se concatenan para dar vida a las expectativas de los ciudadanos, y también de quienes participan de modo organizado en la lucha por el poder.

La administración electoral es, en consecuencia, de vital importancia en las democracias, dado que de la misma depende que la preparación y funcionalidad de las jornadas electorales se lleven a cabo en tiempo y forma. En buena medida, la credibilidad en las democracias depende del modo en cómo se preparan e implementan los programas y recursos que se canalizan a las jornadas electorales. Organizar, preparar, planificar, programas e implementar la jornada electoral es un asunto que exige pericia directiva, trabajo operativo calificado, órganos administrativos eficientes, personal profesional, diseño de reglamentos, reglas de operación y lineamientos administrativos apropiados, lo cual requiere capacidad acreditada para no incurrir en la improvisación o descuido de operaciones que darían lugar a suspicacias y desencanto por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, es fundamental valorar la gestión de los asuntos electorales, considerando su relevancia, dado que tiene como objetivo cuidar el modo en que se cumplen los tiempos y requisitos correspondientes. La gestión de los asuntos electorales alude al modo en que funcionan los sistemas administrativos con base en la legalidad, los recursos disponibles, cómo se adoptan las decisiones públicas, cómo se organiza el trabajo de los órganos gubernamentales, cómo se prepara al personal responsable de la gestión institucional, cómo se diseñan y funcionan los sistemas de información, cómo se transita de la producción de los datos a la información y el conocimiento que se necesita para elegir rutas de acción, cómo se clasifican y aprovechan los recursos escasos de manera inteligente, cómo llevar a cabo los trabajos de implementación y evaluación de los programas, cómo medir el desempeño de los programas y cómo evaluar la satisfacción de los servicios electorales al público ciudadano.

La gestión de los asuntos electorales es un campo en el cual se preparan por parte de los directivos y los grupos encargados las estrategias y tácticas que demanda

el quehacer administrativo. Se responsabiliza de que la formulación e implementación de los programas se cumplan con base en los objetivos y metas que lo integran de manera coherente. El funcionamiento de las instituciones electoral es un asunto de gestión institucional, lo cual significa que el conjunto de destrezas, habilidades y pericias a cargo del personal especializado se tienen que acreditar de forma eficiente y responsable.

En consecuencia, tanto la administración como la gestión institucional de los asuntos electorales debe situarse en la esfera del Estado constitucional, en la cual la vida democrática se nutre la riqueza de sus instituciones y la calidad de vida de los ciudadanos con la cual está comprometida.

## **Desarrollo**

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

En 1990, como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a la organización de las elecciones. En 1996, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 41 constitucional en la cual se reforzó la autonomía e independencia del IFE, estableciéndose en la Constitución que *“la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, denominado Instituto Federal Electoral, con personalidad jurídica y patrimonio propios”*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> [Consultado el 1 de agosto de 2022]

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

El objetivo principal del INE, según lo dispuesto por la fracción V del artículo 41 de la Constitución, consiste en fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. El INE es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, así como organizar en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas las elecciones locales. De esta forma se busca que sea más fácil para la ciudadanía participar y ejercer su derecho al sufragio y una justicia electoral más efectiva, así como mejorar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

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

Así, los órganos centrales del INE son:

- Consejo General
- Presidencia del Consejo General
- Junta General Ejecutiva
- Secretaría Ejecutiva
- Órgano Interno de control

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

a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;

b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;

d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;

e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

Para los procesos electorales y locales: capacitación electoral; geografía electoral, integración del padrón y lista de electores, ubicación de las casillas, emitir reglas, lineamientos, criterios y formatos en la materia. En relación a los procesos electorales federales el registro de partidos políticos nacionales, la preparación de la jornada electoral, producción de materiales electorales, cómputo de la elección y declaración de validez y otorgamiento de constancias, educación cívica entre otras.

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

Posteriormente, a inicios de la década de los noventa en un contexto de crisis económica y política, caracterizada por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la sociedad en general percibía un entorno de desestabilización que le generaba incertidumbre; la propia clase gobernante estaba preocupada por las circunstancias que evidenciaban que no existía normalidad democrática en el país. Esos ingredientes coadyuvaron a que se promoviera rápidamente una reforma electoral que impidiera la descomposición de la formalidad política en la antesala de las elecciones de 1994, a la que el PRI, PAN y algunas fracciones del PRD se sumaron.<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> Vargas Gómez, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015), México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 41.

En el proceso de discusión de la reforma constitucional, el Senador Porfirio Muñoz Ledo señaló, respecto de la autonomía del IFE, que “en vez de atribuir el ejercicio de la función electoral a los poderes Ejecutivo y Legislativo, (la reforma) esclarece que dicha función corresponde a un órgano autónomo, en cuya composición concurren los otros poderes, y subraya como un valor supremo del órgano al lado de la legalidad, la imparcialidad y la objetividad, la independencia con que debe actuar en relación a los poderes públicos.”<sup>4</sup>

Puntualizó, además, “que debiera estar por entero ausente del órgano electoral la representación directa de los poderes públicos. Hacia allá muy probablemente se encamina el país, pero por ahora se ha convenido entre la presidencia de ese organismo, ya sin voto de desempate y con el ofrecimiento de formalizar una tradición que hasta ahora se ha venido practicando, la de que no ejerce su derecho de voto en las deliberaciones de ese cuerpo”.<sup>5</sup>

Así, el matiz que se le dio a la autonomía constitucional del IFE estuvo orientado hacia la imparcialidad, objetividad e independencia del órgano electoral de cualquier consigna o injerencia política (sobre todo del Poder Ejecutivo) en su quehacer, que diera credibilidad a los resultados de los comicios electorales. Transcurrida la primera década del siglo XXI, la demanda por el fortalecimiento de la protección del voto a nivel local era manifiesta. De igual manera, se requería un sistema más vigoroso de fiscalización electoral, así como garantizar mayor certeza en las elecciones y un resultado justo y aceptado por todos.

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

---

<sup>4</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, año III, segundo periodo ordinario, sesión número 2, 19 de abril de 1994. Versión electrónica: [http://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/540](http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/540) [Consultado el 1 de diciembre de 2020]

<sup>5</sup> Ídem.

En cumplimiento a esta reforma, el 23 de mayo del 2014 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los decretos que expiden: i) la “Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, ii) la “Ley General de Partidos Políticos”, y iii) la “Ley General en Materia de Delitos Electorales”. Este conjunto de ordenamientos modifica la relación entre Poderes, y entre éstos y los ciudadanos en dos grandes aspectos: 1. Se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión, facilitando el diálogo y los acuerdos, así como para consolidar una democracia de resultados, y 2. Se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios tanto locales como federales.

A partir del año 2018 el Instituto Nacional Electoral ha sostenido diferencias institucionales con el Poder Ejecutivo Federal, lo que ha derivado en que éste último, presentará en el Presupuesto de Egresos de la Federación anual, una reducción sustancial que imposibilita al Instituto para realizar los procesos electorales federales y locales en las mejores condiciones.

Los ajustes aprobados al Presupuesto 2022 incluyen una disminución al Presupuesto Base por 150.70 millones de pesos para quedar en 11,074.83 millones de pesos, y en la Cartera Institucional de Proyectos por 294.70 millones de pesos y que quedaría en 1,564.01 millones de pesos. Estos ajustes suman 445.4 millones de pesos, además de que se eliminan 1,913.13 millones de pesos solicitados para la Consulta Popular.<sup>6</sup>

Recientemente, el INE organizó dos procesos electorales de trascendencia nacional; el primero, la consulta popular, que atravesó por un paradigma respecto de la pregunta que se planteaba para ser sometido a

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible:

<https://centralectorale.ine.mx/2021/12/10/modifica-ine-presupuesto-2022-derivado-de-las-reducciones-efectuadas-por-la-camara-de-diputados/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

consideración de la soberanía popular<sup>7</sup> y, por último, la revocación de mandato respecto de mantener la titularidad del Poder Ejecutivo Federal hasta el término del sexenio.

La revocación de mandato ocasionó que el INE emitiera recomendaciones a determinados funcionarios públicos que en ejercicio de sus facultades promovieron este proceso en sentido de votar en contra de la revocación del titular del Poder Ejecutivo Federal.<sup>8</sup> Recientemente, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE sancionó a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la CDMX; Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación; Ricardo Monreal Ávila, senador de la república; al dirigente nacional del partido político MORENA, Mario Martín Delgado Carrillo y otros servidores públicos más, por realizar actos proselitistas que podrían constituirse en actos anticipados de campaña rumbo a las elecciones de 2023 en el Estado de México y 2024 respecto del proceso electoral federal.<sup>9</sup>

Aunado a ello, el Instituto Nacional Electoral contaba con un presupuesto limitado para desarrollar sus actividades sustanciales, como lo son la organización de los procesos electorales locales de 2022, a través de los Organismos Públicos Locales (OPL), siendo que no estaba prevista una partida presupuestal para la organización de un proceso electoral extraordinario y que conforme al transitorio quinto de la Ley Federal de Revocación de

Mandato, el Presupuesto de Egresos de la Federación debía prever este tema para el adecuado desarrollo de una posible revocación de mandato.

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125433/CGex202110-20-ap-2.pdf> [consultado el 04 de agosto de 2022].

<sup>8</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible <https://centralelectoral.ine.mx/2022/04/01/ordena-ine-retirar-propaganda-a-favor-del-ejecutivo-federal-en-30-entidades-federativas-ya-que-preliminarmente-viola-los-principios-de-legalidad-certeza-y-el-derecho-fundamental-al-voto-libre-e-info/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

<sup>9</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible <https://centralelectoral.ine.mx/2022/07/20/ine-ordena-a-personas-servidoras-publicas-que-se-abstengan-de-asistir-participar-organizar-convocar-y-realizar-actos-de-proselitismo-politico/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

El Instituto en diversas ocasiones presentó a la Cámara de Diputados y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una solicitud para la autorización de un presupuesto extraordinario para atender a la inminente revocación de mandato, la cual fue negada y en su lugar, se planteó una reestructuración salarial de los funcionarios públicos que laboran en el INE, con lo cual podían cubrir e integrar una reserva económica al INE, comenzando por el Consejero Presidente del Instituto, el Dr. Lorenzo Córdova Vianello.<sup>10</sup>

Tras este descontento institucional entre el Instituto y el Poder Ejecutivo Federal, la jornada de revocación de mandato tuvo verificativo el día 10 de abril de 2022, con una participación del 17.77% de la lista nominal nacional, lo que se traduce en cerca de 16 millones de ciudadanos de más de 92 millones de ciudadanos registrados en la lista nominal. En función de los resultados obtenidos, el efecto no fue vinculatorio y, por tanto, el titular del Poder Ejecutivo Federal continuará hasta el término de su sexenio en septiembre de 2024.<sup>11</sup>

El Consejero Presidente del INE, Dr. Lorenzo Córdova Vianello, en su participación en la Mesa “Debilitamiento del Estado de Derecho a través de las restricciones a los órganos de control y garantía de la democracia” organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), abordó tópicos relativos a los órganos electorales.<sup>12</sup>

El defender los principios institucionales del INE y garantizar una democracia electoral en México, trajo consigo que el titular del Poder Ejecutivo Federal en uso de las facultades constitucionales que le confiere el artículo 71,

<sup>10</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible:

<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-5-las-secretarias-de-hacienda-y-de-la-funcion-publica-presentan-propuesta-de-plan-de-austeridad-para-el-ine?idiom=es> [consultado el 04 de agosto de 2022].

<sup>11</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible:

<https://centralelectoral.ine.mx/2022/04/11/realiza-ine-declaratoria-de-resultados-del-proceso-de-revocacion-de-mandato/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

<sup>12</sup> Destacó que los órganos electorales como órganos de garantía de derechos políticos, pero también de control del poder, a nivel global, en mayor o menor medida y de manera particularmente acentuada en México, padecen de un ataque o es un asedio, un acoso que puede articularse en cuatro grandes ejes: la descalificación; amenazas, agresiones e incluso acoso político y judicial; la asfixia presupuestal y reformas constitucionales. Instituto Nacional Electoral. Disponible <https://centralelectoral.ine.mx/2022/06/01/ataques-a-organos-electorales-un-fenomeno-global-preocupante-lorenzo-cordova/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

fracción I, presentará a través del Secretario de Gobernación, Lic. Adán Augusto López Hernández, una iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral.

Esta iniciativa plantea una reestructuración completa del Instituto, transformándolo en el *Instituto Nacional de Elecciones y Consultas*, lo cual, a todas luces, vulnera su autonomía como órgano constitucional, además de reducir y renovar de 11 a 7 consejeros electorales, los cuales serían electos mediante voto popular después de que los tres poderes de la Unión, –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– propusieran 20 candidatos de manera paritaria. Así mismo, propone que este organismo sea el responsable de organizar los procesos electorales locales, eliminando a los Organismos Públicos Locales (OPL), además de reducir la representación política en los órganos legislativos.<sup>13</sup>

Tras ser un asunto de interés nacional, el Congreso de la Unión ha convocado a parlamento abierto para escuchar a todos los sectores de la población y en función de ello, analizar, discutir y en su caso, aprobar o rechazar la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las opiniones vertidas en este foro.

En materia de paridad de género, el Instituto Nacional Electoral ha buscado garantizar el acceso a las mujeres en los procesos electorales y que éstos no se centren sólo en personajes masculinos, el 21 de agosto de 2021, el Consejo General del INE, aprobó emitir el acuerdo por el que se exige a los partidos políticos postulen a 3 de 6 candidatas a las gubernaturas de los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas para los procesos electorales de 2022, independientemente de la alianza política que pudiesen formar. Es oportuno mencionar que la paridad de género es ya un principio constitucional, y las autoridades están obligadas a garantizar el acceso a las mujeres a los espacios del servicio público y a consolidar una democracia paritaria.

Hoy en día, el INE es una de las instituciones que se mantienen a la vanguardia y que constantemente se está actualizando para garantizar certeza, transparencia

---

<sup>13</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXV Legislatura, año XXV, segundo periodo ordinario, 28 de abril de 2022. Versión electrónica <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf> [consultado el 04 de agosto de 2022].

y legitimación en los procesos electorales, fortaleciendo la democracia electoral. Recientemente en mayo del año en curso, el Consejo General aprobó por unanimidad modificaciones al Reglamento de Elecciones y a los Lineamientos respectivos, con el fin de establecer como actividad permanente la modalidad de voto electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, en todos los procesos electorales federales y locales, así como los mecanismos de participación ciudadana.<sup>14</sup>

Los Órganos Constitucionales Autónomos tienen un lugar estratégico en la organización, estructura y funcionamiento del Estado Mexicano. Su responsabilidad en la vida nacional es fundamental, dado que llevan a cabo el cumplimiento de cometidos relevantes en favor de la gobernabilidad del país. Sus actividades tienen como base jurisdicción, funciones, actividades, además de procesos de administración y gestión institucional para producir certeza, tanto para los agentes productivos como para asegurar que otras actividades sociales también tengan un cauce adecuado.

Lo estatal de los OCAS se formaliza en la Constitución política de 1917 y eso significa que su administración y gestión se enlazan con los intereses primordiales del Estado para cumplir con el interés público. La estatalidad de los OCAS es una fórmula institucional que se caracteriza por la autonomía que ejercen, la imparcialidad de las tareas que cumplen, la objetividad de los resultados que logran y la eficacia profesional de quienes integran los cuadros directivos y operativos, en los cuales se sustenta la administración y gestión de los objetivos estatales que se relacionan con áreas estratégicas para desarrollar mejor la vida de la sociedad civil.

En el caso del Instituto Nacional Electoral, la responsabilidad que cumple se relaciona con los valores de la confianza y la credibilidad que derivan del desempeño institucional que concreta con planes, programas, políticas y presupuestos.

Es un organismo fundamental para organizar y llevar a cabo las tareas electorales en la dimensión nacional

---

<sup>14</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible: <https://centralectorale.in.e.mx/2022/05/09/consolida-ine-el-voto-electronico-por-internet-desde-el-exterior-para-todo-tipo-eleccion/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

del país, con apego a las ventajas de la descentralización política que vincula y coordina a los órdenes de gobiernos de las entidades federativas con las tareas centrales que corresponden al INE. Su cobertura se materializa en todas las entidades federativas y lleva a cabo tareas de dirección, coordinación, enlace, comunicación, gestión e implementación para contribuir a la formación de un ambiente de credibilidad tanto para los actores del poder como de los ciudadanos.

Es un organismo de alta especialidad técnica para garantizar que las actividades electorales sean cumplidas por expertos calificados que, sobre la base del principio de meritocracia, forman la administración de los procesos electorales y que a su vez se relacionan con la confianza de los ciudadanos en las autoridades electorales en los marcos de la competencia política, el principio de responsabilidad, la renovación de los cargos de elección popular y la alternancia del poder. Cada una de estas facetas necesita de la racionalidad administrativa para que, mediante las tareas de gestión se cumplan las expectativas de los ciudadanos para lograr que cada contienda electoral se garantice con eficiencia, oportunidad y aceptación de los resultados por parte de la ciudadanía.

Con la administración de los procesos electorales se establecen relaciones entre los cuadros administrativos y los ciudadanos, las cuales son puestas a prueba cada vez que se organizan y llevan a cabo contiendas políticas. EL INE, por tanto, asegura con la administración de los procesos electorales que la incertidumbre propia de la lucha electoral tenga como sistema de garantía la racionalidad administrativa la cual conjunta medios y fines para lograr que el orden, la regularidad, la gestión, la planificación, la programación, así como el cumplimiento de los objetivos y las metas, a fin de generar gobernabilidad con certidumbre institucional, la cual es propia de las democracias.

La contribución del INE a la certeza de los resultados electorales se apoya en la racionalidad administrativa, entendida como la capacidad de cumplir con responsabilidad y eficiencia la suma de procedimientos que dan cuerpo a la organización, operación e implementación de los sistemas de gestión institucional. Con la racionalidad administrativa, los procesos electorales se desarrollan en la lógica de la

previsión, la certeza y la pericia de la gestión institucional para contribuir a la calidad de la vida democrática.

El compromiso del INE es con la constitucionalidad, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y la certidumbre de los procesos electorales. Responde a los fines democráticos del Estado y al deseo de los ciudadanos por tener confianza en las autoridades electorales.

El INE es más autónomo en la medida que toma decisiones que salvaguardan el interés público. Por tanto, su obligada distancia de las pugnas, los arreglos informales, las camarillas en pugna y de las facciones partidistas para decidir sobre el contenido de sus decisiones y acciones es imperativo para contribuir mejor al gobierno de los ciudadanos. Su naturaleza estatal lo compromete con la vigencia de una vida institucional, regular, pacífica y constructiva. Su necesidad como órgano de Estado es condición republicana irrenunciable.

### **Conclusiones**

La democracia como forma de gobierno y principio fundamental del Estado constitucional requiere instituciones sólidas, capaces de hacer valer en todo momento los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalización para que el quehacer de gobierno satisfaga las expectativas, exigencias y necesidades de la sociedad con base en un marco normativo capaz de resolver las tensiones y diferencias de los actores políticos a través de un árbitro garante de la vida democrática.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral juega un papel clave en la vida democrática de México, dado que su relevancia no sólo se relaciona con los procesos electorales y la regulación de la vida política, sino que también tiene que ver con garantizar que la democracia como forma de gobierno prevalezca en el contexto de una sistema electoral medianamente joven, con apenas treinta años de existencia.

La historia constitucional mexicana refiere a un partido dominante durante el siglo XX que estableció una cultura de obediencia y sujeción a la voluntad presidencial por parte de la mayoría de los actores políticos, sociales y económicos. Esa transición trajo consigo que se ampliaran

los centros de operación y universalizaran las potestades de decisión, tanto a nivel estatal como en la propia estructura federal. El INE como órgano constitucional autónomo es producto de la democracia y el análisis que se ha llevado a cabo a lo largo de la presente investigación lleva a concluir que es parte activa de la misma.

La función garante del INE es fundamental para que la algidez de los procesos electorales, los períodos de campaña y el intercambio de ideas y puntos de vista durante las contiendas electorales, no dañe las estructuras democráticas e institucionales del sistema político y jurídico mexicano. En relación con la democracia mexicana es importante señalar que se encuentra en proceso de consolidación, por lo que las problemáticas que resultan de ella son relativamente recientes (no más de treinta años).

Resulta complejo explicar a la democracia mexicana sin el INE; por el contrario, se corre el riesgo de regresiones democráticas si el discurso que permea en el ambiente político y público sigue levantando la voz para cuestionar su pertinencia, necesidad y justificación, en lugar de potenciar mediante mecanismos de reforma institucional la eficacia de sus acciones, el control de su actividad y la inclusión de los mejores perfiles para integrar sus filas como servidores públicos.

El año en curso, 2022, será clave para definir el futuro del Instituto Nacional Electoral, dado que deberá renovarse la presidencia del Instituto en medio de una erosión democrática que tiene lugar en la actualidad alrededor del mundo y en la que México no es excepción. La institucionalidad y necesidad de que el INE continúe siendo el árbitro del juego político es fundamental para seguir desarrollando la democracia constitucional mexicana. Ninguna propuesta que se traduzca en mermar su autonomía, cooptar la integración de sus órganos de dirección o reducir su presupuesto hasta volverlo financieramente disfuncional, deben tener cabida en la lógica de un régimen democrático; por el contrario, debemos construir, proponer e implementar mecanismos que potencien su desarrollo institucional y que sumen en la consolidación de la democracia constitucional en México.

## **Bibliografía**

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXV Legislatura, año XXV, segundo periodo ordinario, 28 de abril de 2022. Versión electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>, consultado el 04 de agosto de 2022.

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

INE disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>, consultado el 1 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralector.ine.mx/2021/12/10/modifica-ine-presupuesto-2022-derivado-de-las-reducciones-efectuadas-por-la-camara-de-diputados/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125433/CGex202110-20-ap-2.pdf>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralector.ine.mx/2022/04/01/ordena-ine-retirar-propaganda-a-favor-del-ejecutivo-federal-en-30-entidades-federativas-ya-que-preliminarmente-viola-los-principios-de-legalidad-certeza-y-el-derecho-fundamental-al-voto-libre-e-info/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2022/07/20/ine-ordena-a-personas-servidoras-publicas-que-se-abstengan-de-asistir-participar-organizar-convocar-y-realizar-actos-de-proselitismo-politico/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2022/04/11/realiza-ine-declaratoria-de-resultados-del-proceso-de-revocacion-de-mandato/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2022/06/01/ataques-a-organos-electorales-un-fenomeno-global-preocupante-lorenzo-cordova/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2022/05/09/consolida-ine-el-voto-electronico-por-internet-desde-el-exterior-para-todo-tipo-eleccion/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000 [1971], p. 17.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-5-las-secretarias-de-hacienda-y-de-la-funcion-publica-presentan-propuesta-de-plan-de-austeridad-para-el-ine?idiom=es>, consultado el 4 de agosto de 2022.

Vargas Gómez, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015), México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 41.



## **El papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México**

**Rodrigo Brito Melgarejo\***

*Resumen:* Este artículo ofrece una visión general sobre la importancia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el Estado mexicano y señala algunos de los retos más importantes que dicha institución enfrenta para cumplir sus fines de manera eficaz. En él se pretende evidenciar, además, que muchos de esos retos tienen que ver con responder a las violaciones de derechos humanos, ofreciendo a las personas una vía accesible, flexible y que dé respuestas de carácter integral a los problemas que derivan de las afectaciones que sufrieron.

*Palabras Clave:* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, protección no jurisdiccional de los derechos humanos, *Ombudsman*.

### **The role of the National Human Rights Commission in Mexico**

---

\* Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, cursó la Maestría en Derechos Humanos y Democracia en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Doctorado en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa. Se ha desempeñado como asesor de Consejero Electoral en el Instituto Federal Electoral, Visitador Adjunto en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y asesor adscrito a la Secretaría General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Actualmente es profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son la protección de los derechos humanos y los mecanismos de control de la constitucionalidad. Es autor de diversos libros y artículos en obras colectivas y revistas especializadas sobre estas temáticas.

*Abstract:* This article offers an overview of the importance of the National Human Rights Commission in the Mexican State and points out some of the most important challenges that this institution faces in order to fulfill its purposes effectively. It is also intended to show that many of these challenges have to do with responding to human rights violations by offering people an accessible and flexible path that provides comprehensive responses to the problems that derive from their effects.

*Keywords:* National Human Rights Commission, non-jurisdictional protection of human rights, Ombudsman.

*Fecha de recepción del artículo:* 03 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 05 septiembre 2022

## **Introducción**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) encuentra antecedentes remotos en el *Ombudsman*, una figura de raíces suecas que nació con el objetivo de recibir quejas relacionadas con los actos emitidos por autoridades administrativas. El origen de esta palabra, como indica Valladares, es ambiguo, pero su significado se liga al funcionario que es “mensajero y mediador entre el ciudadano que siente que sus derechos han sido violados por una autoridad y esta autoridad, para buscar que esa situación se arregle y se mantenga de acuerdo con la defensa de los derechos” (2000, p. 36). Dado que en Suecia, a mediados del siglo XIX, se carecía de un verdadero contencioso administrativo para resolver los problemas derivados de los actos y omisiones de la Administración, se decidió crear un sistema que, como indican Marcano y Rosales, giraba en torno a la figura del *Ombudsman*, con la finalidad de promover en cada uno de sus aspectos, no solamente la defensa de los derechos, sino también de dar cohesión a la sociedad política imperante en un ambiente en que privara especialmente el respeto del Estado hacia todas las personas (2019, p. 109).

Desde entonces, la influencia de esta figura se ha extendido por todo el mundo y hoy en día existe formalmente en la mayoría de los países de Europa y de América Latina (Marcano y Rosales, 2019).

En esta última región, la expansión de instituciones nacionales de derechos humanos con influjo del *Ombudsman* tuvo lugar durante la década de los ochenta. En esa época, Latinoamérica vio el nacimiento, como indica Serrano, de instituciones que adoptaron diversas denominaciones (v.g. comisión de derechos humanos, defensoría del pueblo o procuraduría de derechos humanos) cuyo desarrollo se vinculó al reconocimiento de los derechos como eje central de las democracias modernas (2007, p. 3).<sup>1</sup>

En México, durante esos años se crearon instituciones como la Defensoría de los Derechos Universitarios en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca, la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, la Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, y la Dirección General de Derechos Humanos, creada en 1989 por el presidente de la República como un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación. Poco tiempo más tarde, el 5 de junio de 1990 nacería la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la misma Secretaría (Serrano, 2007, p. 15).

Casi dos años después, siguiendo una ola de constitucionalización de las instituciones protectoras de derechos humanos alimentada por la necesidad de crear organismos distintos de los tres poderes tradicionales que pudieran servir como freno a las autoridades, el 28 de enero de 1992, se adicionó un apartado B al artículo 102 de la norma fundamental, dándole rango constitucional a la CNDH bajo la naturaleza de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Con esta reforma nacería el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos que, en 1999, vería la transformación de la Comisión en una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.<sup>2</sup>

Desde su inclusión en el texto constitucional, la CNDH fue concebida como una vía para que la sociedad participara de forma activa tanto en la identificación como en la denuncia de los actos de las autoridades, que en

---

<sup>1</sup> No debe olvidarse, sin embargo, que en nuestro país existió, desde 1847, una figura similar al *Ombudsman escandinavo*: la Procuraduría de los Pobres creada por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí.

<sup>2</sup> Con esta reforma se modificó la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

cualquier forma implicaran o pudieran comportar la violación de derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de las personas frente a tales actos.

La conformación de la CNDH se inscribió, además, en un escenario en que México se había comprometido internacionalmente en la protección de los derechos humanos, mediante la firma de diversos tratados que preveían el respeto a los derechos y libertades básicos, así como la obligación de garantizar su pleno ejercicio.<sup>3</sup> Con ello, se abría una puerta al acceso a la justicia para aquellas personas que habían visto vulnerada su esfera de derechos y libertades por actos de las autoridades.

## **1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Integración y Facultades**

El apartado B del artículo 102 constitucional señala que la CNDH tiene competencia para conocer 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 los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.<sup>4</sup> De acuerdo con el texto constitucional, la Comisión puede formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Las recomendaciones emitidas por la Comisión deben ser respondidas por los servidores públicos a los que están dirigidas y, cuando éstas no se cumplan o no sean aceptadas, se deberá fundar, motivar y hacer pública la negativa. Además, la Cámara de Senadores o en sus

---

<sup>3</sup> Así se señala en la Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 19 de noviembre de 1991.

<sup>4</sup> Esta disposición se complementa con lo establecido en el artículo 3° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Dicho precepto indica que la CNDH tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal. Debe recordarse, además, que la Comisión no es competente tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales y que, cuando en un mismo hecho estén involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surte a favor de la CNDH.

recesos la Comisión Permanente podrán llamar, a solicitud de la Comisión, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Tanto la recepción de quejas como la emisión de recomendaciones son dos de las atribuciones más importantes de la CNDH; sin embargo, en términos de lo establecido en el artículo 6 de la Ley de la Comisión, este organismo constitucional autónomo también cuenta, entre otras, con facultades para:

- 1) Conocer e investigar, de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos;
- 2) Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas, así como por las omisiones en que incurran o por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones que emiten por parte de las autoridades locales;
- 3) Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- 4) Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- 5) Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- 6) Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;
- 7) Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

8) Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden;

9) Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

10) Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, y

11) Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o las legislaturas de las entidades federativas.

La CNDH, al defender y promover los derechos humanos, debe observar, en términos de lo establecido en el artículo 4º de su ley, los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Además, los procedimientos que se lleven frente a ella, según se señala en este mismo precepto, deben estar sujetos solamente a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos y seguir los principios de inmediatez, concentración y rapidez. La Ley de la CNDH indica también que deberá procurarse, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

En cuanto a su organización, la CNDH se integra, de acuerdo con lo previsto en el artículo 102 constitucional, por un Presidente que se elige en el Senado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Además, según lo señalado en el artículo 5º de su ley, la CNDH cuenta también con una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales, así como

el número de visitantes adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Finalmente, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión cuenta también con un Consejo Consultivo integrado por diez personas que deben gozar de reconocido prestigio en la sociedad y ser mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos. Cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión en el servicio público.

Con esta integración, la CNDH conoce de las quejas que se presentan ante ella por presuntos actos violatorios a derechos humanos y realiza labores de promoción y defensa de estos derechos. Sin embargo, dado que las recomendaciones de la CNDH no son vinculatorias, muchas veces se cuestiona si esta institución funciona realmente como una vía para evitar las violaciones a derechos humanos.

## **2. La Eficacia de la CNDH Frente a las Violaciones a Derechos Humanos**

Las instituciones que, como la CNDH, defienden los derechos en vías diferentes a la jurisdiccional, juegan un papel muy importante como coadyuvantes en el acceso a la justicia y en la labor constante para evitar que tengan lugar o se reproduzcan violaciones a derechos humanos. En este sentido, la Observación General número 31 del Comité de Derechos Humanos (CCPR por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, destaca la importancia que tiene en los Estados la creación en su derecho interno de instituciones que puedan coadyuvar en el acceso a la justicia cuando se violen derechos humanos. Para el Comité, a fin de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar sus derechos, se requiere en especial de mecanismos administrativos que den cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales (CCPR, 2004).

Es verdad que, como se adelantaba, en reiteradas ocasiones se cuestiona la eficacia de la Comisión como una vía para hacer frente a las violaciones de derechos

humanos, principalmente por el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones;<sup>5</sup> sin embargo, como indica Serrano, esto “no es un impedimento para cumplir con el objetivo de proteger los derechos humanos, por el contrario, gracias a esta característica el *ombudsman* tiene la posibilidad de extender su protección más allá de lo que podrían hacerlo las autoridades jurisdiccionales”<sup>6</sup> (2007, p. 6). Y es que:

Los criterios que puede utilizar el *ombudsman* para la apreciación de los hechos y la valoración de la prueba en general no son rígidos, además, para la expedición de las recomendaciones no sólo se toman en consideración los hechos escuetos sino, especialmente, principios de derechos humanos, de equidad, de justicia, de lógica y de experiencia. Por otra parte, la aceptación o el rechazo de las recomendaciones también da luces sobre el nivel de compromiso efectivo que los Estados tienen frente a la protección de los derechos en un marco democrático. De acuerdo con lo anterior, el que las recomendaciones no sean vinculatorias no debilita su capacidad de resolver un conflicto y proteger los derechos humanos violados (Serrano, 2007, p. 6).

Es más, como también lo señala Sandra Serrano, no debe olvidarse que la autoridad que no acepta una recomendación recibe una sanción política que muchas veces puede tener mayor impacto social que la resolución de algún tribunal, dando con ello visibilidad a la actitud de las autoridades frente a las violaciones de derechos humanos e impidiendo que queden en la oscuridad de los archivos judiciales (2007, p. 6).

Es necesario recordar, asimismo, que instituciones como la CNDH, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, no pueden anular o cambiar los actos y resoluciones de

---

<sup>5</sup> También se ha dicho que la figura del *ombudsman* “viene a usurpar las atribuciones de otros órganos y que saldría sobrando si los órganos del poder cumplieran bien con sus funciones” (Carpizo, 2015, p. 28).

<sup>6</sup> Para esta autora, si bien los órganos judiciales son el mecanismo idóneo para asegurar la protección de los derechos, no puede olvidarse que, al menos en México, éstos distan mucho de poder garantizar con efectividad esos derechos, pues existe un conjunto de obstáculos a la tutela judicial, que pueden verse disminuidos por las amplias facultades con que cuentan las instituciones nacionales de derechos humanos (Serrano, 2007, p. 3).

las autoridades administrativas o modificar sentencias judiciales, pero lo que sí pueden hacer es mediar ante las autoridades para que se corrijan las faltas o violaciones que hayan tenido lugar por sus actos u omisiones (Valladares, 2000, p. 38).

Otro aspecto que es conveniente tener en consideración es la autoridad moral con que debe contar la CNDH. La fuerza de las determinaciones de la Comisión muchas veces deriva de las acciones de quienes la integran y del funcionamiento de la institución cuando enfrenta a la autoridad. Si esas acciones son contundentes y se basan en el objetivo para el que fueron creadas instituciones como el *ombudsman*, su papel dentro del Estado puede ser fundamental para la defensa de los derechos.

Por otra parte, en América Latina, como refiere Valladares, el *ombudsman* es una especie de agente de tránsito al que llegan todas las quejas y, si bien no es capaz, por cuestiones de competencia, de conocerlas todas, sí puede indicar a cada persona qué autoridad es la que puede resolver el problema que se le ha planteado (Valladares, 2000, p. 39). Esta posibilidad da luz a quienes recurren a instituciones como la CNDH acerca de las vías idóneas para enfrentar actos de autoridad que puedan causarles algún tipo de afectación que no sea de su competencia y, con ello, puede encauzar los esfuerzos de la ciudadanía en la atención a los escenarios que enfrenta.

Además, debe considerarse que, en un sistema basado en la institución del *ombudsman*, las quejas de los particulares cobran una nueva dimensión al enfocarse no sólo en un caso individual que haya de decidirse, pues en conjunto con otras quejas y observaciones, las acciones de los organismos de protección de los derechos reflejan el estado del aparato administrativo (Nilsson, 1986, p. 13). Cuando dicho diagnóstico es negativo, las decisiones y pronunciamientos de estas instituciones pueden generar cambios a través de la actuación de los órganos legislativos o por medio de modificaciones propuestas al interior de la propia administración.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta cuando se plantea la importancia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro del marco institucional del país, es el papel de este organismo en lo que se refiere al control.

Maiorano ha indicado en este sentido que el *ombudsman*, cuando actúa frente al control jerárquico privativo de la propia administración, “ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella”. Además, “frente al control parlamentario tradicional, insuficiente para atender todos los casos y afectados, además por móviles políticos, presenta la objetividad y profesionalidad de su función”, mientras que cuando se le compara con el complicado y lento proceso judicial, “ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible” (Maiorano, 1987, p. 3).<sup>7</sup>

Además de estas funciones, las instituciones de protección de los derechos humanos como la CNDH, de acuerdo con lo establecido en los Principios de París,<sup>8</sup> deben: 1) promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos y que su aplicación sea efectiva; 2) alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a ellos y asegurar su aplicación; 3) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas; 4) cooperar con las Naciones Unidas y las demás organizaciones del sistema, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos; 5) colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional, y 6) dar a

---

<sup>7</sup> Sobre este punto, es conveniente tener en consideración que, entre los obstáculos a nivel nacional que existen para la protección de los derechos a través de la vía jurisdiccional, se encuentra el excesivo formalismo que existe en la cultura jurídica en México. Esto provoca, como indica Francisca Pou, una deferencia excesiva con los poderes políticos en lo atinente a la protección de los derechos (2011, p. 235). Muchas veces los litigantes pierden casos porque no se conocen bien las reglas procesales e interpretativas que los jueces “asocian al respeto de los principios reguladores de sus responsabilidades institucionales (igualdad en la aplicación de la ley, división de poderes), los comentarios académicos no alcanzan a identificar el nudo de los problemas, y los jueces hallan una excusa para no tomar en serio argumentaciones pro-derechos que consideran incomprensiblemente insensibles a la necesidad de dar peso a los valores que sustentan sus reglas tradicionales de adjudicación (Pou, 2011, p. 242).

<sup>8</sup> Estos Principios, derivados de la Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de Naciones Unidas, “proveen los parámetros a través de los cuales se miden las instituciones nacionales de derechos humanos, en el importante proceso de acreditación que administra la red internacional que hoy las agrupa” (López Escarcena, 2022, p. 67).

conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en especial la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación. Las atribuciones señaladas en los Principios de París evidencian, como se establece también en este documento, la intención por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) para que las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos tengan el mandato más amplio posible (AGNU, 1993).

Éstas son algunas de las funciones que deben cumplir las instituciones que, como la CNDH, tienen a su cargo la protección de los derechos humanos. Reconociendo con ellas la importancia de estos organismos dentro de las sociedades democráticas, si alguien preguntara ¿por qué y para qué se necesita una institución como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? podría responderse como lo hizo Jorge Carpizo hace ya varios años: porque “en todos los países la actividad gubernamental ha crecido grandemente y, en consecuencia, las oportunidades de fricción entre el gobierno y el ciudadano también se han multiplicado”. Pero además y, quizá principalmente, porque los mecanismos tradicionales de control han resultado insuficientes y deben buscarse nuevas vías que los refuercen (2015, p. 26).

### **3. Los Retos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Una vez identificadas algunas de las atribuciones que permiten delinear el papel que juega la CNDH en México, es conveniente señalar cuáles son los retos que enfrenta esta institución. Muchos de esos retos tienen que ver con responder a las violaciones de derechos humanos, ofreciendo a las personas una vía accesible, flexible y que pueda dar respuestas de carácter integral a los problemas que derivan de las afectaciones que sufrieron. Esto no implicaría exigir algo que no esté dentro de los ámbitos de acción de la Comisión, pues ésta cuenta, como se ha señalado, con amplias facultades que le permiten realizar investigaciones, pedir información a las autoridades, entrevistar testigos a fin de resolver los conflictos de derechos humanos solicitando

la sanción de las violaciones a este tipo de derechos, impedir su continuación y reparar el daño.

Sin embargo, no deben pasarse por alto las limitaciones que, para lograr sus cometidos, encuentran instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El contexto político, el nivel democrático del país, la legitimidad de la persona titular de la institución, la independencia real que muestra frente a los otros poderes públicos y la falta de habilidad para influir en las autoridades, son elementos que, en no pocas ocasiones, determinan la eficacia de las actuaciones de la CNDH (Serrano, 2007, p. 17).

Para salvar estos obstáculos sería necesario, por tanto, que todos los actores políticos, especialmente aquellos que ejercen funciones públicas, respetaran la independencia de la Comisión y atendieran a sus recomendaciones de manera integral sin tratar de socavar, como ocurre en muchas ocasiones, la autoridad de este organismo constitucional autónomo. Esto puede contribuir incluso a la legitimidad democrática de las propias autoridades y actores políticos, pues no debe perderse de vista que actualmente el grado de avance democrático de los países se mide, en buena medida, tomando en cuenta el respeto a los derechos humanos y la manera en que éstos son protegidos por parte del Estado.

La legitimidad de la persona titular de la institución y su habilidad para influir en las autoridades exige, por su parte, un proceso de selección riguroso que asegure que quien presida la CNDH contará con el perfil adecuado para cumplir con las importantes funciones que tiene a su cargo. La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala en este sentido, como los requisitos que debe reunir la persona que estará al frente de la Comisión, además de la ciudadanía y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, la edad de treinta y cinco años al día de la elección y contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales. Otros requisitos son el no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación, así como tener preferentemente título de licenciado en

derecho y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador o Fiscal General de la República, Gobernador, o Procurador o Fiscal general de justicia de alguna entidad federativa, o jefe de gobierno de la Ciudad de México, en el año anterior a su elección. Finalmente, la ley indica también que la persona que presida la CNDH debe gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

El artículo 10 de la ley indica, además, que en el proceso de selección, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar “una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos”. Con base en esa auscultación se propone al pleno del Senado o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, se ratificará a la persona titular de la CNDH. Esta disposición responde de alguna forma a los planteamientos contenidos en los Principios de París respecto del nombramiento de quienes integran las instituciones nacionales de protección de los derechos<sup>9</sup>; sin embargo, cuando no se ofrecen todas las garantías necesarias que aseguren la representación de las fuerzas sociales en el procedimiento de selección, o cuando la auscultación se convierte simplemente en una simulación, la legitimidad de la persona que está al frente de la Comisión se puede

---

<sup>9</sup> Los Principios de París indican que el nombramiento de quienes integran las instituciones nacionales de protección de los derechos deben ajustarse a un “procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos”, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de: a) las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas; b) las corrientes de pensamiento filosófico y religioso; c) los universitarios y especialistas calificados; d) el parlamento, y e) en su caso, las administraciones, que solamente participaran en los debates a título consultivo.

poner en entredicho y, con ello, mermarse su capacidad de actuación. No debe olvidarse que, también de acuerdo con lo establecido en los Principios de París, instituciones como la CNDH deben:

establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, personas con discapacidades físicas y mentales) u otras esferas especializadas, habida cuenta del papel fundamental que desempeñan esas organizaciones como medio de ampliar la acción de las instituciones nacionales (AGNU, 1993).

Encontrar apoyo de la sociedad civil es, por tanto, uno de los retos que deben atenderse para lograr que la CNDH proteja efectivamente los derechos, pues el papel que ésta desempeña al respaldar o cuestionar la actuación de la Comisión es fundamental para la eficacia de sus determinaciones.

Ese apoyo, sin embargo, no debe poner en duda la independencia de la institución, pues ésta es quizá, como indica Sandra Serrano, la más importante de las características estructurales con que debe contar una institución como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2007, p. 18). Esa independencia, sin embargo, debe asegurarse también y, fundamentalmente, respecto de los poderes públicos. En consecuencia, es necesario que se proteja a través de un marco normativo e institucional que permita asegurar la autonomía jurídica, operacional y financiera de la Comisión.

El primero de estos tipos de autonomía trata de asegurar que una institución como la CNDH no sea abolida o privada de sus atribuciones por las autoridades en turno, como podría ocurrir si fuese creada por un decreto presidencial (Serrano, 2007, p. 18). Por ello, proteger la autonomía constitucional con que cuenta la Comisión es uno de los retos que deben enfrentarse hoy más que nunca, pues ésta se torna una condición imprescindible para asegurar que sus actuaciones no queden supeditadas a los detentadores del poder.

Ahora bien, por lo que se refiere a la autonomía operacional, es necesario que la Comisión pueda desarrollar sus actividades sin interferencia de cualquier individuo, organización o autoridad. La autonomía constitucional con que cuenta la CNDH es también fundamental para que esta institución no se encuentre, como indica Serrano, subordinada a ninguno de los tres Poderes de la Unión y goce de completa libertad de acción para desarrollar sus funciones y alcanzar sus objetivos esenciales. Además, la ley de la Comisión, al desarrollar esa autonomía, dota con facultades a este organismo público autónomo para aprobar su Reglamento Interno, los lineamientos de su actividad, así como “todas aquellas normas de organización interna que se requieran, lo que permite a su titular ejercer un control real sobre las políticas que sigue [la CNDH]” (Serrano, 2007, p. 18).

Otro de los retos que enfrenta la CNDH es defender su autonomía financiera. Si bien la Comisión ha contado con un presupuesto suficiente para ejercer sus funciones en los últimos años, no debe mermarse la capacidad financiera para llevar a cabo investigaciones, supervisiones, capacitación, publicación de documentos o difundir sus actividades (Serrano, 2007, p. 18). Consecuentemente, debe defenderse la posibilidad que tiene la Comisión de determinar los montos necesarios para su funcionamiento a través de la elaboración del anteproyecto de su presupuesto anual y evitar que las presiones del Ejecutivo, o las facultades con que cuenta la Cámara de Diputados para hacer ajustes a dichas cantidades al discutir el Presupuesto de Egresos de la Federación, puedan mermar su capacidad operativa.

Finalmente, un reto muy importante al que debe hacer frente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es favorecer la rendición de cuentas. No debe perderse de vista que, si bien la autonomía es una característica esencial de la Comisión, ésta no debe entenderse en el sentido de prohibir la fiscalización de sus actuaciones. Por el contrario, como indica Serrano, los poderes que se le otorgan requieren ser escrutados por otros órganos (generalmente el Poder Legislativo) para verificar el cumplimiento de sus facultades, desde el punto de vista jurídico, así como en el ejercicio de sus recursos (2007, p. 23).

## **Conclusiones**

Las instituciones como la CNDH, como ha señalado la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reciben su autoridad del Estado y ese carácter de institución oficial les otorga una legitimidad y unas atribuciones que solamente poseen las instituciones establecidas en virtud de leyes; sin embargo, no debe perderse de vista que esa legitimidad puede dilapidarse a través de la ineficacia y la incapacidad de cumplir con las normas destinadas al reconocimiento y protección de los derechos humanos (2010, p. 23). Por ello resulta necesario tener claridad sobre el papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y señalar cuáles son los retos que esta institución enfrenta en México a fin de cumplir cabalmente con sus funciones.

La CNDH es uno de los puentes que existen entre los poderes públicos y la sociedad tanto en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos, como en lo que atañe a la formación e intensificación de la conciencia pública sobre esos derechos. Es necesario, en consecuencia, generar escenarios que permitan que la Comisión cumpla con su mandato en condiciones que favorezcan que sus determinaciones sean realmente eficaces. Un mínimo de gobernanza democrática, independencia real frente a los poderes públicos, poderes amplios para cumplir con su mandato, cooperación con otros actores para la defensa de los derechos, rendición de cuentas, evitar la politización de su actuación, así como una dotación adecuada de recursos humanos, materiales y financieros, son condiciones que deben cumplirse si en verdad se desea que este organismo constitucional autónomo se convierta en una vía efectiva para la defensa de los derechos humanos en el país. Los retos son enormes, pero de la misma magnitud es la necesidad de contar con instituciones que funcionen eficazmente en la defensa de los derechos frente a la siempre latente amenaza de violaciones por parte de quienes tienen a su cargo el ejercicio del poder.

## Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1993). *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Resolución de la Asamblea General 48/134 del 20 de diciembre de 1993.*
- Carpizo, J. (2015). Algunas reflexiones sobre el *ombudsman* y los derechos humanos. En *Los derechos humanos en la obra de Jorge Carpizo. Reflexiones en ocasión del 30 aniversario de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985-2015)* (pp. 25-54). UNESCO-Defensoría de los Derechos Universitarios-UNAM.
- Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (CCPR) (2004). *Observación general No. 31 [80]. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto.* CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.
- Maiorano, J. (1987). *El ombudsman. Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas.* Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Nilsson, P. E. (1986). *El ombudsman defensor del pueblo ¿o qué?* En *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia* (pp. 9-21). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2010). *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades.* Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Rosales, J. D. y Marcano, M. V. (2019). El sentido histórico de la institución del Ombudsman: Orígenes. *Sapienza Organizacional*, 6 (12), 108-143.
- Serrano, S. (2007). *Acceso a la justicia y derechos humanos en México. ¿Es el Ombudsman una institución eficaz para acceder a la justicia?*, Washington: OEA.
- Valladares, L. (2000). El Ombudsman como canal de acceso a la justicia. *Revista IIDH*, vol. 32-33, 35-57.



## **INEGI: Lo hacemos todos**

**Maximiliano González Solorio\***

*Resumen:* Hoy contamos en México con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), un instrumento confiable para consultar información estadística y geográfica acerca de una gran diversidad de temas, pero al igual que otros organismos públicos, el INEGI tiene una historia y una trayectoria de autonomía en la que muchos mexicanos tuvieron que trabajar incansablemente para que esto fuera posible, respondiendo con acciones certeras ante momentos históricos en los que los retos eran mayúsculos. La creación del INEGI es responsabilidad de gobiernos anteriores, pero es compromiso de todos, desde la sociedad civil hasta los organismos gubernamentales. Es necesario reconocer y defender su importancia, con el fin de que este Instituto siga siendo autónomo y con ello se garantice su independencia, dando la información que tanto se necesita para el desarrollo del país.

*Palabras clave:* INEGI, organismo autónomo, historia del INEGI, información estadística y geográfica.

---

\* Licenciatura en Derecho por la Universidad Iberoamericana, cuenta con estudios de Maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Melbourne, Australia. Actualmente se encuentra cursando una Maestría en Anticorrupción en la Universidad Panamericana y el Doctorado en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es Profesor Titular de las materias de Entorno Legal en la Universidad Iberoamericana así como en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Santa Fe y Ciudad de México. En la UNAM imparte las materias de Sistema Internacional de Derechos Humanos en el Sistema Escolarizado y Derecho Romano II en la modalidad a distancia. Se ha desempeñado en el sector público en el Gobierno de la Ciudad de México, en la Secretarías de Desarrollo Social, Gobierno y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. En el ámbito privado, desde 2017 dirige SMS Consultores en materia de compliance y litigio penal.

## **INEGI: We All Do It**

*Abstract:* Today in Mexico we have the National Institute of Statistics and Geography (INEGI), a reliable instrument for consulting statistical and geographic information on a wide variety of topics, but like other public agencies, INEGI has a history and a history of autonomy in which many Mexican men and women had to do to make this possible, responding with accurate actions in the face of historical moments in which the challenges were enormous. The creation of INEGI is the responsibility of the previous governments, but it is the commitment of everyone, from civil society to government agencies, that it remains autonomous so that it can continue providing the information that is so much needed for the country's development.

*Keywords:* INEGI, autonomous institution, history of INEGI, statistical and geographic information.

*Fecha de recepción del artículo:* 12 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 20 septiembre 2022

### **Introducción**

Seguramente, varios de nosotros hemos participado en alguna de las múltiples investigaciones o ejercicios que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ya sea en los instrumentos de medición que desarrolla, los censos que realiza, las encuestas que practica, los registros administrativos que pone a disposición de todos, la estadística derivada que sirve para una consulta más profunda, o el trabajo geográfico que, muy probablemente, en más de una ocasión hemos analizado.

Hoy reconocemos al INEGI como una institución consolidada que, al tener una naturaleza de organismo con autonomía constitucional, hace que sus actos y determinaciones tengan características muy particulares y diversas a las de cualquiera de los Poderes Federales.

Es por eso que este organismo actúa como garante de información técnica, verificable, de calidad y sustentada, así como fuente de investigación, punto de partida de estudios e investigaciones universitarias y fundamento en la toma de decisiones del más alto nivel.

Es claro que el INEGI se ha convertido en un elemento esencial de nuestra Administración Pública Federal (APF) que nos permite entender en dónde nos encontramos, las razones por las que llegamos a ese punto y hacia dónde nos queremos dirigir.

Sin embargo, esto no siempre fue así, sino todo lo contrario. Nuestros gobernantes en más de una ocasión han tomado decisiones de forma arbitraria, sin fundamentos técnicos y con poca o nula información que sirviera como base de estas resoluciones.

Para entender la importancia real que tiene el INEGI, no sólo como fuente de información estadística, sino como elemento de nuestro sistema democrático y consolidación económica, es necesario reconocer que la humanidad, prácticamente desde su integración como una sociedad estructurada con los primeros asentamientos de población rudimentarios, hasta la fundación de los Estados modernos y la creación de grandes urbes interconectadas, ha tenido la necesidad de contar con información real y verificable, ya sea para saber, por poner algunos ejemplos, en dónde se encuentran los accesos a agua más cercanos, los peligros de la naturaleza que rodean a una población o hasta tomar la determinación de subir la tasa de interés de los bancos centrales y el impacto que esto tendría en la inflación de un país.

La realidad es que las y los líderes de todas las naciones que han prosperado, sin importar su origen o su tendencia política, han requerido en algún punto de información geográfica y estadística con el fin de decidir el rumbo que sus países deberán seguir, como lo explica Mauricio Sáez<sup>1</sup>, la manera en la que la población se ha configurado en el tiempo, así como la forma en la que han dado respuesta

---

<sup>1</sup> Sáez, Mario (1997), *La disputa por lo público: Laboratorios ciudadanos de política pública (el caso de San Miguel Teotongo en la Ciudad de México)*, Editorial Deca Equipo Pueblo.

a sus desafíos, ejerce una presión importante para su ordenamiento actual.

En ese sentido, la realidad es que la información con la que en su momento contaban los líderes de los primeros asentamientos humanos, que después se convirtieron en ciudades y posteriormente en naciones libres, era limitada y en muchas ocasiones errónea, lo que llevaba a poner no sólo en riesgo su liderazgo, sino la vida de la población que los seguía. Fue así que la información se convirtió en una herramienta de gran relevancia con la que los dirigentes necesitaban contar de forma oportuna y verificable.

Hoy la información es un elemento que, incluso, constituye un fundamento de seguridad nacional, no sólo por el contenido de la misma, sino porque con ella se toman decisiones desde el Gobierno que afectan la vida de millones de ciudadanas y ciudadanos en un sentido positivo o negativo. Es claro, que entre más información tenga a su alcance un mandatario, sus decisiones podrán estar mejor fundamentadas y tendrán un mayor impacto en la sociedad.

Es por lo anterior que, incluso en tiempos de conflictos bélicos, los gobiernos buscaban tener a su disposición información sobre sus enemigos con el fin de anticipar movimientos y tener ventajas sobre ellos.

Por esa razón, gran parte de los recursos económicos y humanos son utilizados en la actualidad para el espionaje y obtención de datos relevantes, como lo relata Herradón Ameal<sup>2</sup>, en su libro *Los magos de la guerra: ocultismo y espionaje en el Tercer Reich*, el mayor conflicto a escala mundial que vivió la historia fue un escenario en el que el espionaje fue fundamental, por ello, era necesario que los bandos, contaran con Departamentos de Inteligencia.

Sin embargo, la información que necesitan producir los organismos de los Estados no sólo es necesaria en tiempos de guerra, sino que, como ya se mencionó, esta es importante en situaciones en las que las naciones se consolidan, y por lo tanto, los objetivos de sus gobernantes son claros y encaminados a la prosperidad de su población.

---

<sup>2</sup> Herradón Ameal, Óscar (2014). *Los magos de la guerra: ocultismo y espionaje en el Tercer Reich*. Grupo Planeta.

Es por eso que la cartografía, las estadísticas, los censos y demás herramientas de medición han sido parte esencial de la historia de los gobiernos exitosos. Desde la antigua Babilonia existe evidencia de la importancia de contar con datos verificables, en la que de acuerdo con Orville Keister<sup>3</sup>, se llevaban registros de número de población, así como información relativa a intercambios comerciales.

De datos rudimentarios y censos tardados, como ocurría en Babilonia, evolucionamos a instituciones vanguardistas, como sucedió en los Estados Unidos de América con la creación del Servicio Geológico de Estados Unidos en 1879, que fusionaba las comisiones encargadas de investigar y realizar los mapas del territorio nacional (Mary C. Rabbitt<sup>4</sup>), con la creación y consolidación de organismos constitucionalmente autónomos, como el INEGI.

Hoy, la labor que realiza el INEGI, se asume como una constante, es común que en nuestro día a día, los datos que este instituto emite sean consultados de forma indistinta por estudiantes, servidores públicos, políticos y académicos. Es realmente sencillo realizar una búsqueda rápida en nuestras computadoras o dispositivos móviles conectados a internet y conocer los niveles de percepción, los índices de confianza, los datos de inflación o, incluso, el número de personas que se identifican con la comunidad LGBTQ+.

## **Una historia de obstáculos y triunfos**

Es una realidad, el INEGI emite información oportuna, de calidad, eficiente y, sobre todo, de forma independiente. Esta última característica es posible gracias a su naturaleza de autonomía constitucional, la forma libre en la que determina sus resoluciones, investigaciones, publicaciones y encuestas, han permitido que los datos e información que se hace pública sea independiente respecto de los poderes federales, a las presiones políticas o los intereses económicos.

---

<sup>3</sup> Kleister, Orville, R. (1963), *Commercial Record Keeping in Ancient Mesopotamia*, Accounting Review.

<sup>4</sup> Rabbitt, Mary C. *The United States Geological Survey: 1879-1989*, USGS, recuperado de <https://pubs.usgs.gov/>, 25 de julio 2022.

Sin embargo, el INEGI no fue un organismo que contó con independencia y autonomía desde sus orígenes, sino que estas características son el resultado de una lucha institucional en el que las mujeres y los hombres integrantes de este organismo han buscado su consolidación e independencia prácticamente desde su concepción.

La realidad es que, en el momento histórico en el que el INEGI apenas estaba siendo imaginado, existía una gran convulsión política y económica en nuestro país. El Gobierno del presidente José López Portillo estaba concluyendo y heredaba a su sucesor, Miguel de la Madrid, una inestabilidad e incertidumbre en materia de finanzas públicas que no tenía precedente en el México moderno. De acuerdo con los datos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, fundado en 1963 por el sector empresarial de México, la inflación en 1982, último año de la gestión del presidente López Portillo, alcanzaba un cien por ciento<sup>5</sup> (El País, 1983), lo cual provocaba en la población la carencia de acceso a servicios y canasta básica.

Es así que el recién electo presidente, al no ser ajeno a la situación en la que se encontraba el país, pues él, al haber ocupado durante el sexenio de José López Portillo la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, había conocido internamente las decisiones que se tomaron durante la efímera abundancia petrolera de los primeros años del periodo portillista, la cual provocó una serie de determinaciones y decisiones del Gobierno Federal que derivaron en el descontrol y descuido de las políticas financieras de la nación, así como las repercusiones de las actuaciones sin fundamento y bases técnicas tomadas desde el Ejecutivo Federal.

El presidente De la Madrid, al ser consciente de que prácticamente las decisiones eran tomadas sin fundamentos técnicos y estaban al ánimo del presidente en turno, propuso un cambio en la forma en la que se tomaban las determinaciones desde la APF. El primer paso hacia la institucionalización de la producción de información estadística comenzaba con la consciencia del primer mandatario de contar con un organismo técnico en el Gobierno de la República.

---

<sup>5</sup> México tuvo una inflación del ciento por ciento en 1982 (6 de enero, 1983), recuperado de El País. [https://elpais.com/diario/1983/01/07/economia/410742007\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/01/07/economia/410742007_850215.html), 26 de julio, 2022.

Desde Palacio Nacional se instruyó la creación de un organismo que dotara de información al servicio público, para que con ella se pudieran tomar y aplicar las mejores políticas para el bienestar de la población y de nuestro país.

Esta tarea no era sencilla pues las decisiones del Gobierno Federal eran de corte unilateral, ya que la hiperconcentración de facultades con las que contaba el Poder Ejecutivo Federal, sumada a la alineación de los demás poderes federales, entidades federativas y demás líderes fácticos en el país, daban como resultado que cualquier decisión de rumbo que tomara el presidente en turno era la adecuada, sin importar si esta contaba con fundamentos técnicos o no, pues eran pocos o nulos los cuestionamientos respecto de las decisiones presidenciales. Por eso, la idea del presidente De la Madrid de dotar a la APF de un instituto que coadyuvara en la forma en la que se obtenían los datos y la información estadística con el fin de que esta pudiera utilizarse en el ejercicio de gobierno era clara, disruptiva e innovadora en nuestro país.

Lo anterior, en gran medida, fue el resultado de los estudios y esfuerzos de los egresados de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quienes continuaban con la tradición de la segunda mitad del siglo XX, en la que cinco de nueve presidentes electos estudiaron la carrera de leyes de esta institución que, sin lugar a dudas, era y sigue siendo la máxima promotora del conocimiento jurídico y de la administración pública en el país.

En ese sentido, el presidente Miguel de la Madrid, continuaba con el legado impuesto por Miguel Alemán, en el que se rompió la tradición militar de los gobernantes en México, y la sociedad civil entraba en la escena política y de gobierno. Aunado a lo anterior, el presidente De la Madrid, había cursado estudios de posgrado en el extranjero, específicamente en la Universidad de Harvard, en donde obtuvo su título de maestro en Políticas Públicas, por lo que conoció cuáles eran las mejores prácticas en materia de gobernanza de la época a través de la academia y el estudio.

Con la instrucción presidencial clara, México se alineaba a la forma en la que los demás Estados se nutrían de información, ya que varias naciones contaban en su función

administrativa con organismos técnicos especializados en materia de información estadística que dotaban de ésta a sus gobernantes. Países como Francia o Estados Unidos ya tenían instituciones consolidadas con un alto nivel de producción de información económica para la toma de decisiones, entre los que destacó el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, en Francia, dirigido por el economista Edmond Malinvaud.

La administración federal entrante, encabezada por el presidente De la Madrid, tomó las riendas del país el 1 de diciembre de 1982, y el 25 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, específicamente en los artículos 32 y 33, en los cuales a la letra establecían:

ARTÍCULO 32. “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los órganos administrativos desconcentrados a que se refiere el presente capítulo, que le estarán jerárquicamente subordinados con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se les señalan y en el ámbito territorial que se determine en cada caso.

De acuerdo con las disposiciones relativas, el titular de la Secretaría podrá reformar, modificar, revocar, nulificar y revisar, en su caso, las resoluciones dictadas por el órgano desconcentrado.”

ARTÍCULO 33. “El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática será un órgano desconcentrado de la Secretaría y tendrá atribuciones en materia de estadística (...), geografía (...), información (...), informática (...) y demás que le confieran a la Secretaría las disposiciones legales relativas a las materias que se refiere este artículo y las que señale el Secretario”.<sup>6</sup>

Con la publicación en el DOF del Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la consecuente creación del INEGI, don Pedro Aspe, quien se encontraba regresando de realizar sus estudios en el

---

<sup>6</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación (25 de enero, 1983) [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=206314&pagina=17&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206314&pagina=17&seccion=0)

extranjero, por instrucción presidencial, fue el encargado de iniciar las tareas del Instituto.

Es así que don Pedro Aspe se embarcó hacia diversas partes del mundo con el fin de intercambiar experiencias y mejores prácticas en los países de occidente para transformar el trabajo de éstas en materia de información estadística a un contexto mexicano. Es de reconocer que desde el servicio público, él asumió con responsabilidad y dedicación el encargo de ser el primer titular del INEGI, el cual, en ese momento, conforme a la publicación en el DOF, tenía las características de ser un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin personalidad jurídica o patrimonio propio, pero con independencia técnica.

No obstante lo anterior, como lo señala don Mario Palma<sup>7</sup>, casi de forma inmediata, un grupo de trabajo integrado por Antonio Sánchez Gochicoa, Jorge Ventura, Claudia Rodríguez y el mismo Palma, redactaron los primeros borradores de una ley especial para el INEGI, entre los que destacaban las características que años más tarde se convertirían en realidad, las cuales son:

- \* Autonomía Constitucional del Instituto.
- \* Servicio público de carrera especializado.
- \* Creación de una junta de gobierno.
- \* Presupuesto garantizado.
- \* Cumplimiento de estándares internacionales (principios fundamentales de las estadísticas oficiales).

De acuerdo con don Mario Palma<sup>3</sup> a pesar de que existía entre los integrantes y especialistas del INEGI un impulso por alcanzar lo propuesto por el grupo anteriormente mencionado, no fue sino hasta el año de 1992, cuando por curiosa e interesante coincidencia, quien en ese momento ocupaba la titularidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sucesora de la Secretaría de Programación y Presupuesto, era don Pedro Aspe, quien en su momento ocupó la primera titularidad del INEGI y quien cuestionó junto con un grupo de mujeres y hombres destacados, la pertinencia de que el INEGI continuara con

<sup>7</sup> Palma, Mario (2020), *Contar verdades: la saga del INEGI*, México, INEGI.

<sup>8</sup> Ídem.

su naturaleza administrativa de subordinación al Poder Ejecutivo Federal. Es así que se impulsó desde el puesto más alto de la SHCP un proceso hacia la autonomía, en el cual el Banco de México (BM) era punta de lanza, puesto que esta institución consolidó en 1993 su dependencia con respecto de cualquier poder político y económico.

Esta búsqueda de autonomía del INEGI se encontraba en medio de un contexto convulso por la existencia de varios elementos de la política nacional e internacional que si bien, no eran idóneos para consolidar un cambio en la autonomía de un organismo que estaba adquiriendo gran relevancia en la APF, sí permitía que ciertos actores y elementos desencadenaran en un futuro el anhelado sueño de la independencia del Instituto.

El país vivía en 1993 posiblemente el año más complejo de la segunda mitad del siglo XX, terminaba el sexenio del presidente Carlos Salinas emanado del Partido de la Revolución Institucional (PRI), quien había tenido prácticamente hegemonía absoluta en gobernadores a excepción del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en 1989 con su candidato a gobernador en el estado de Baja California, Ernesto Ruffo Appel. El PRI continuaba con una mayoría en el Congreso de la Unión y sin contrapesos reales. Asimismo, por primera vez en la historia del PRI, se cuestionaba la decisión del presidente en turno sobre quién sería el candidato del partido a la presidencia de la República. El entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, el licenciado Manuel Camacho Solís, cuestionó públicamente la designación del licenciado Luis Donald Colosio como candidato a la presidencia por parte del PRI, lo cual provocó un rompimiento de las formas del partido. Por si lo anterior fuera poco, el candidato Colosio fue asesinado el 23 de marzo de 1994, lo cual provocó una inestabilidad interna, en razón de que la mayoría de las personas más allegadas al presidente Salinas estaban imposibilitadas para ocupar el puesto de candidato, por la limitante de haber ocupado un cargo en la APF seis meses antes de la elección presidencial, razón por la que el jefe de campaña de Luis Donald Colosio, Ernesto Zedillo, de forma casi improvisada tuvo que ser nombrado candidato.

Asimismo, en el año de 1994 iniciaba la tan anhelada apertura comercial del país promovida de forma especial

por el presidente Salinas con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre los Estados Unidos de América, Canadá y México, haciendo la alianza comercial más grande que el mundo hubiera visto hasta ese momento, el cual entraría en vigor el primero de enero de ese año. Sin embargo, ese momento de escaparate internacional que México estaba viviendo, se vio nublado por el levantamiento de campesinos en el sur de la nación, específicamente en el estado de Chiapas, en el que grupos guerrilleros conglomerados bajo las siglas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), aprovecharon el momento mediático que el país estaba viviendo con la firma del TLCAN para que el inicio formal de su movimiento coincidiera con la entrada en vigor de dicho tratado.

Aunado a lo anterior, una vez pasadas las elecciones de 1994, en las que el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, resultó ganador, ocurrió casi de forma inmediata a su protesta como presidente de la República un evento comúnmente conocido como “el error de diciembre”, en el que grandes empresarios e inversionistas de México conocieron de forma anticipada que el Gobierno Federal realizaría una devaluación del peso mexicano, por lo que al conocer esta noticia, retiraron gran parte de su capital y lo trasladaron a otros países en divisas distintas.

Por todos los elementos descritos, era claro que el INEGI tendría que esperar la promoción e implementación de su autonomía, pues no era el momento idóneo para hacer un cambio de esa naturaleza. Tuvieron que pasar más de siete años, enmarcados con el triunfo electoral en la capital del país del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, líder moral de las izquierdas, bajo las siglas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como el triunfo histórico del candidato del PAN a la presidencia de la república, Vicente Fox Quezada, quien vencía por una abrumadora ventaja al candidato del PRI, Francisco Labastida Ochoa, lo cual fue posible en gran medida al dotar de autonomía constitucional al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), en 1996, con lo que se garantizó una representación de todas las fuerzas políticas, así como independencia en la forma en la que se realizaban las elecciones.

Con el triunfo de Vicente Fox en el año 2000 y una conformación del Congreso de la Unión mucho más plural

y abierta, en 2001, la bancada del PRD en el Senado presentó una iniciativa de reforma constitucional para modificar el artículo 26, un proyecto en el que se proponía dotar de autonomía constitucional al INEGI.

Es importante mencionar que, como lo relata don Mario Palma en *Contar verdades: la saga del INEGI*<sup>9</sup>, dicha iniciativa no fue la única en promover la autonomía del Instituto, sino que le siguieron otras tres, una de ellas propuesta por el PRD en la Cámara de Diputados, una más del PAN y una última presentada por el PRI.

Era claro que existía un ánimo favorable para consolidar el sueño de quienes desde 1983 abogaron por la autonomía del Instituto. Fue así como el 12 de diciembre de 2003, la propuesta de iniciativa presentada por el PRD en la Cámara de Senadores fue dictaminada, pasando al Pleno de la Cámara Alta el 15 de ese mismo mes aprobándose por amplia mayoría para remitirse a la Cámara de Diputados para su discusión en Comisiones; posteriormente, se sometió al Pleno de la Cámara Baja el 4 de octubre de 2005, donde se le hicieron algunos cambios a la propuesta hecha por el Senado, por lo que regresó una vez más a dicha instancia para suscribir los cambios realizados por la Cámara de Diputados, y finalmente, el 24 de noviembre de 2005, casi 4 años después, se aprobó de forma definitiva la iniciativa que dotaba de autonomía constitucional al INEGI<sup>10</sup>.

Es así que una vez aprobada por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, el 7 de abril de 2006 se publicó en el DOF la reforma constitucional de los artículos 26 y 73, en la que destacan los siguientes elementos:

- Se establece la creación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Los datos que publique el INEGI serán considerados oficiales y serán de uso obligatorio en toda la República.

---

<sup>9</sup> Palma, Mario (2020), *Contar verdades: la saga del INEGI*, México, INEGI.

<sup>10</sup> Ídem.

- El INEGI tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, quienes serán propuestos por el presidente de la República y tendrán que ser aprobados por la Cámara de Senadores. De los miembros electos uno fungirá como presidente del Instituto.

- La ley especial, que para esos efectos se publique, regulará la forma en la cual se organizará y funcionará el sistema y el Instituto.

Una vez consolidada la autonomía constitucional del INEGI, empezó una intensa actividad administrativa, entre las que destacó la creación e implementación de la ley que regularía al sistema y al Instituto, la propuesta y consecuentes modificaciones de estructura organizacional del INEGI, el traspaso de recursos humanos, financieros y materiales del organismo desconcentrado al nuevo sistema e Instituto autónomo, la conformación de los comités técnicos especializados, la integración del Directorio Estadístico Nacional y la creación de los subsistemas, entre otras múltiples actividades que a lo largo de más de 16 años de intenso trabajo, mujeres y hombres capaces, apasionados por el servicio público y comprometidos con la excelencia e imparcialidad han desarrollado en el Instituto para convertirse en un órgano de referencia nacional e internacional.

Es así que en nuestros días, cuando se toma una decisión por parte de la APF o se realizan propuestas sobre políticas públicas o acciones nuevas por parte de una persona que aspira a un puesto de elección popular, de forma casi inmediata se cuestionan las bases económicas o sociales respecto de su viabilidad. Esa duda razonable de la población, no proviene únicamente de la academia o un sector especializado, sino de la población en general, sin importar su ideología política o conocimientos técnicos, se cuestiona prácticamente todo, en un ejercicio democrático y propositivo.

## **Conclusiones**

Desde mi perspectiva las grandes aportaciones del INEGI a México son la democratización de sus instituciones y la apertura de elementos técnicos y fundamentos al alcance de la población en general, explicados de forma clara, transparente, imparcial y gratuita.

Hoy tenemos que sentirnos profundamente orgullosos de que contamos con una institución como el INEGI, reconociendo el trabajo y análisis profundo que todos los días mujeres y hombres realizan en sus instalaciones, basadas no sólo en Aguascalientes, sino en sus direcciones generales y regionales. Es necesario que como sociedad, comunidad universitaria, investigadores y demócratas defendamos en todo momento la independencia de sus publicaciones, análisis e investigaciones.

Es claro que la producción científica de este país cuenta con un aliado en el INEGI y que, junto a los demás organismos autónomos que existen en nuestro ordenamiento constitucional, demuestra que la independencia de ciertas áreas del gobierno de cualquier presión política, económica o social, es la alternativa correcta para la ejecución de ciertas políticas y programas públicos.

La posición privilegiada que hoy tiene el INEGI es el resultado del camino que se ha recorrido durante estos casi 40 años, que son el resultado de múltiples esfuerzos de democratización de nuestro país, reconocer esto y no asumirlo como una realidad espontánea es una tarea que nos corresponde realizar desde nuestro campo de acción.

Nuestra comunidad universitaria, investigadores, profesionistas, estudiantes de educación básica, servidores públicos de todos los niveles, candidatos a cargos de elección popular y población en general estamos obligados a voltear a nuestro pasado y no dar marcha atrás a lo alcanzado por los organismos constitucionalmente autónomos, como el INEGI.

La transformación de nuestro sistema jurídico, administrativo y gubernamental, en el que se incluye al INEGI, continúa hasta nuestros días. Hoy, en un mundo altamente globalizado e interconectado, la medición y producción de datos e información estadística es una materia que no se puede ver de forma aislada, sino en un aspecto macroeconómico con sus variantes locales.

La agenda 2030 para el desarrollo sustentable de la Organización de las Naciones Unidas así lo establece: soluciones locales para problemas globales. Entendiendo la composición multicultural de nuestra población, su

integración y reconociendo de las características que componen los núcleos de la sociedad, podremos ser más asertivos y eficientes al momento de proponer políticas públicas y soluciones a los temas que más nos laceran.

Nuestro México, como hoy lo conocemos, sería muy diferente sin instituciones como el INEGI, por lo que en estas sencillas palabras y líneas hago un reconocimiento a todas aquellas personas que hacen posible que uno de nuestros más relevantes sistemas e institutos esté a la altura de los retos que afrontaremos en los próximos años.

Es por lo anterior, que cuando estemos en nuestras casas y recibamos una visita del personal del INEGI en alguna de sus múltiples encuestas o ejercicios, veamos con mayor consciencia el trabajo titánico que mujeres y hombres al servicio de una de las instituciones de mayor relevancia en nuestro país realizan. Es así, que cuando nosotros participamos de forma activa en las actividades del INEGI, consolidamos nuestro ejercicio a participar, a ser escuchados y, sobre todo, como resultado final a que la información que recaba el Instituto sea retomada por las autoridades gubernamentales de todos los niveles para transformarla en políticas públicas asertivas y que tengan un impacto positivo en nuestras vidas.

Es así como el INEGI lo hacemos todos.

## **Bibliografía**

*El País*, (1983), *México tuvo una inflación del ciento por ciento en 1982* (6 de enero, 1983), recuperado de El País. [https://elpais.com/diario/1983/01/07/economia/410742007\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/01/07/economia/410742007_850215.html), 26 de julio, 2022.

Herradón Ameal, Óscar (2014), *Los magos de la guerra: ocultismo y espionaje en el Tercer Reich*. Grupo Planeta.

Keister, Orville R. (1963), *Commercial Record Keeping in Ancient Mesopotamia*, Accounting Review.

Palma, Mario (2020), *Contar verdades: la saga del INEGI*, México, INEGI.

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación (25 de enero, 1983) [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=206314&pagina=17&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206314&pagina=17&seccion=0)

Sáez, Mario (1997), *La disputa por lo público: Laboratorios ciudadanos de política pública (el caso de San Miguel Teotongo en la Ciudad de México)*, Editorial Deca Equipo Pueblo.

## **La trascendencia de la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica en la promoción y protección de la libertad de competencia en el sector de hidrocarburos y petrolíferos**

**Yvonne Georgina Tovar Silva\***

*Resumen:* Este trabajo tiene por objetivo explorar la trascendencia de las acciones que ha realizado la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en la promoción y protección de la libertad de competencia y concurrencia en el sector de Hidrocarburos y Petrolíferos en México. Al efecto, se estima que la autonomía de la COFECE es significativa para impulsar el adecuado funcionamiento del sector de hidrocarburos en México, bajo el principio de libertad de competencia. En este orden de ideas se explorarán las acciones que ha emprendido la Comisión Federal de Competencia Económica en la defensa de la libertad de competencia del sector de hidrocarburos en un contexto de polarización política y económica por el que ha atravesado México en los últimos años, con la finalidad de identificar los retos existentes en el actuar

---

\* Es Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho, todos obtenidos con Mención Honorífica otorgados por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Magíster en Derecho Internacional: Comercio, Inversiones y Arbitraje, impartido por las Universidades de Chile y Heidelberg, en donde obtuvo la nota de máxima distinción. Realizó el Posdoctorado Iberoamericano en Nuevos Retos de la Gobernanza Pública en la Universidad de Salamanca, España. Recibe la Medalla Alfonso Caso, otorgada por la UNAM al mejor estudiante de los estudios de Doctorado en Derecho, en el año 2017. Es miembro del Claustro de Doctores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como analista del sector energético y corporativo. Actualmente es profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM. Libros publicados: Autora de “La pragmatialéctica en el discurso argumentativo y la argumentación jurídica: Un estudio introductorio” y coautora de “Teoría Jurídica Crítica Norteamericana: Una Introducción a los Critical Legal Studies”.

de la COFECE Económica para favorecer la libertad de concurrencia y competencia económica en nuestro país.

*Palabras clave:* Libertad de competencia y concurrencia, autonomía, seguridad energética, hidrocarburos.

**The significance of the autonomy of the Federal Economic Competition Commission in the promotion and protection of freedom of competition in the hydrocarbons and oil products sectors**

*Abstract:* The purpose of this paper is to explore the importance of the actions carried out by the Federal Economic Competition Commission (COFECE) in the promotion and protection of freedom of competition and concurrence in the Hydrocarbons and Petroleum Products sector in Mexico. To this end, it is estimated that the autonomy of COFECE is significant to promote the proper functioning of the hydrocarbon sector in Mexico, under the principle of freedom of competition. In this order of ideas, the actions undertaken by the Federal Economic Competition Commission will be explored in defense of freedom of competition in the hydrocarbon sector in a context of political and economic polarization that Mexico has gone through in recent years, with the purpose of identifying the existing challenges in the actions of the COFECE to promote freedom of competition and economic competition in our country.

*Keywords:* Freedom of competition, autonomy, energy security, hydrocarbons.

*Fecha de recepción del artículo:* 30 julio 2022

*Fecha de aceptación:* 02 septiembre 2022

## **Introducción**

La libertad de competencia y concurrencia es un presupuesto fundamental para el adecuado desenvolvimiento de la economía, tanto al interior del país como en las relaciones comerciales internacionales en las que interviene México. Dicha libertad requiere una debida promoción y protección en un marco jurídico sólido y con instituciones especializadas que coadyuven para la investigación,

recomendaciones, opiniones y, en su caso, posible sanción de aquellas conductas que puedan afectar dicha libertad.

En el caso de México, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), en su carácter de órgano autónomo del Estado, ha adquirido un papel significativo para generar condiciones de competitividad en distintas áreas de la economía conforme al marco jurídico nacional. Una de las áreas que ha adquirido trascendencia en los últimos años es el sector energético, integrado por la industria de hidrocarburos y eléctrica, especialmente a partir de la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 2013, que estableció como áreas estratégicas la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo, con lo cual se permitió la participación de la iniciativa privada a las otras actividades de la cadena de valor de hidrocarburos y petrolíferos. El modelo bajo el cual se estructuró la mencionada reforma se basó en la competencia económica, que en los últimos años ha enfrentado diversos retos, ante lo cual ha sido significativa la actuación de la COFECE para procurar la promoción y protección de la libertad de competencia y concurrencia en el sector.

En ese sentido, el objetivo del presente trabajo es explorar la trascendencia de las acciones que ha realizado la COFECE en la promoción y protección de la libertad de competencia en el sector de hidrocarburos en México.

La hipótesis rectora de la presente investigación es demostrar que la autonomía de la COFECE es significativa para impulsar el adecuado funcionamiento del sector de hidrocarburos en México, bajo el principio de libertad de competencia. Dicho aspecto, a su vez es significativo para salvaguardar la seguridad jurídica de los participantes del sector, en los términos previstos en el orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales en materia de comercio e inversiones que ha suscrito México. La hipótesis en comento se demostrará a través de fuentes documentales que contienen tanto la doctrina especializada en el tema, como las acciones emprendidas por la COFECE.

En este orden de ideas, la primera parte del presente documento abordará la importancia de la autonomía de la COFECE y la relevancia que adquieren sus atribuciones en materia de libertad de competencia y concurrencia. Expuesto lo anterior, la segunda parte explorará los alcances de la reforma energética de 2013 en materia de hidrocarburos, en donde la libertad de competencia es uno de los ejes que se consideró para incentivar la participación del sector privado en la cadena de valor de hidrocarburos. Con dichos ejes, la tercera parte abordará las acciones que ha emprendido la Comisión Federal de Competencia Económica en la defensa de la libertad de competencia del sector de hidrocarburos en un contexto de polarización política y económica por el que ha atravesado México en los últimos años. Finalmente, se explorarán los retos y horizontes existentes en el actuar de la Comisión Federal de Competencia Económica para favorecer la libertad de concurrencia y competencia económica en nuestro país.

### **Alcances de la Autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica**

La libre concurrencia y competencia es un principio que promueve el dinamismo económico de los países, que además de generar desarrollo y crecimiento económico engendra beneficios sociales, al ofrecer más y mejores alternativas, con la respectiva expectativa de mejora en la calidad de los bienes y servicios y disminución de precios (Reyes Díaz, 2016: 895-910). En este contexto, es fundamental contar con un marco jurídico para favorecer dicha libertad, a la vez que permita sancionar en su caso las prácticas anticompetitivas en que puedan incurrir los agentes económicos. Dicho marco jurídico requiere considerar como fundamento el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla la libertad de comercio e industria. Junto con esa previsión adquiere particular relevancia el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Dicha libertad a su vez es un presupuesto fundamental el intercambio comercial y de inversiones conforme a los distintos Tratados de

Libre Comercio, Acuerdos de Inversión y compromisos internacionales que ha asumido México como miembro de diversas organizaciones, mecanismos multilaterales de colaboración y foros internacionales como la Organización Mundial de Comercio, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, entre otros.

El centro de regulación de la competencia económica, se dirige a los agentes económicos, sin hacer distinción entre sujetos privados o públicos, en tanto lleven a cabo actividades de producción, distribución o que general participen en tareas de producción de bienes y servicios (Witker y Varela, 2003: 8).

El marco jurídico en materia de competencia económica requiere contar con instituciones encargadas de fomentar y proteger dicha libertad a fin de generar las condiciones adecuadas para fomentar la productividad, las inversiones y el intercambio comercial internacional. Una de las instituciones que ha contribuido significativamente en la materia es la COFECE, la cual fue creada en el año de 1993, con un carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía para prevenir, investigar y combatir cualquier práctica monopólica y las concentraciones, que si bien tuvo una participación importante dentro de México para favorecer la libertad de competencia, con el otorgamiento de la autonomía ha sido posible apreciar una nueva dimensión del actuar de dicho órgano. Así, con fecha 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de la cual se le otorgó a la COFECE la naturaleza jurídica de ser un órgano autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es 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, con independencia en sus decisiones y funcionamiento.

Es posible apreciar la relevancia de la autonomía, particularmente ante la problemática que apunta Zeind (2021: 47-50) de que en México la propia tradición de Poderes Ejecutivos fuertes en los órdenes federal y local ha demostrado que su tendencia a la concentración del

poder suele desembocar en la realización de actos fuera de la norma, con lo cual los organismos constitucionales autónomos son una condición necesaria y recíproca de un sistema de representación de mayorías en el país y fungiera como contrapeso en las decisiones del país. Un dato adicional a considerar radica en que los Organismos Constitucionales Autónomos surgieron a partir de la idea de encargarles funciones eminentemente técnicas sobre las cuales no sería deseable que pudiera haber influencias externas que debilitaran el rigor técnico obligado para su correcto desempeño (Zeind, 2017: 416). En seguimiento a esta postura anotada es que en el presente trabajo se buscará aterrizar la manera en que la COFECE ha sido un contrapeso a las decisiones adoptadas en el marco de la política energética implementada a partir del año 2018.

Conforme a la reforma constitucional apuntada previamente, el día 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Dicha Ley, en su título Segundo, contempla diversas disposiciones aplicables a la COFECE, y de manera concreta en su artículo 10 reafirma el carácter autónomo de la COFECE, a la vez que le otorga personalidad jurídica y patrimonio propio y establece la imparcialidad en sus actuaciones. Dicha autonomía es fundamental para cumplir con su objetivo y garantizar la libre competencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

En concordancia con el objetivo de la COFECE previsto en la Constitución y en la Ley Federal de Competencia Económica, el artículo 12 contempla diversas atribuciones para la Comisión, entre las que se encuentran garantizar la libre competencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las

concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, establecer acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre competencia y la competencia económica, entre otras.

Si bien, en términos del artículo 34 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Economía la formulación y conducción de las políticas generales de la industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, así como regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios, es posible apreciar que la intención de que la COFECE cuente con autonomía atiende a la necesidad de salvaguardar la libertad de competencia y competencia, sin depender de las variaciones en la política económica que en un momento emprenda el gobierno en turno. Esa salvaguarda de la libertad de competencia y competencia favorecería la continuidad de las actividades económicas dentro del país que conllevaría diversos beneficios en materia de competitividad económica para México, e incluso aspectos sociales al beneficiar a los consumidores y favorecer la creación de empleos.

Una manera de apreciar la importancia de la autonomía de la COFECE se puede apreciar con las acciones emprendidas en el sector energético para proteger la libertad de comercio, frente a la política energética que ha defendido el Gobierno Federal de privilegiar a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad, en el sector de hidrocarburos y electricidad respectivamente, en perjuicio de los participantes del sector privado. Si bien el sector energético incluye el sector de electricidad e hidrocarburos, para efectos del presente trabajo el estudio se centrará en los hidrocarburos y petrolíferos con la finalidad de explorar la problemática y retos en el sector, y la participación que al momento ha tenido la COFECE, respecto de lo cual se buscará enfatizar la importancia de la autonomía de dicho órgano.

## **Panorama General de la Libertad de Competencia en el Sector de Hidrocarburos**

### **Apertura de la cadena de valor de hidrocarburos al sector privado con la reforma energética del año 2013**

La reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre del año 2013 fue significativa al cambiar el modelo energético de México para permitir la participación del sector privado en la cadena de valor de hidrocarburos y electricidad, y delimitar las actividades reservadas al Estado en materia energética a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, que corresponden a áreas estratégicas, actividades que en la esfera de su competencia realizan Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, como Empresas Productivas del Estado. Dicha reforma constitucional sustentó la creación de un nuevo marco jurídico que confirió diversas atribuciones a las autoridades en materia energética, así como la regulación de la normatividad en materia de hidrocarburos y electricidad.

Con el nuevo modelo del año 2013, se planteó como objetivo de la normativa crear las condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo (Márquez, 2021: 81). Este enfoque del mercado, a su vez se vincula con el eje de seguridad energética, que se puede entender como “el suministro de energía adecuado y confiable, a precios justos o accesibles, que en los términos de los países consumidores serían los que arrojaría un mercado libre y competitivo” (Puyana, 2015: 17). La seguridad energética se considera un bien básico, ante lo cual los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Agencia Internacional de Energía –de las que por cierto México es parte– se han comprometido para implementar políticas de seguridad energética con acciones y metas enmarcadas en un mercado energético libre para mitigar los riesgos por falta de disponibilidad física y al alza de precios por aumento en la demanda, las cuales incluso requerirían incluir la eficiencia del ahorro de energía, mediante desarrollos tecnológicos adecuados y la diversificación de combustibles (Puyana, 2015:

101-126). Así, la participación en el mercado también es significativa para alcanzar otro tipo de metas como desarrollo tecnológico y diversificación de combustibles, lo que en un momento dado podría ser significativo para la transición energética.

La libertad de comercio y concurrencia, en conjunto con la seguridad energética, son relevantes en el ámbito de los hidrocarburos, que son compuestos orgánicos que contienen principalmente carbono e hidrógeno, los cuales se pueden encontrar bajo la forma líquida natural (petróleo), líquida por condensación (condensados y líquidos del gas natural), gaseoso (gas natural) y sólido (en forma de hielo como son los hidratos de metano), los cuales se encuentran regulados por la Ley de Hidrocarburos, ordenamiento que igualmente contempla disposiciones de petrolíferos, petroquímicos y gas licuado de petróleo.

Si nos centramos en la normatividad en materia de hidrocarburos, es posible apreciar que si bien la Ley de Hidrocarburos no menciona explícitamente un capítulo específico con los principios a considerar para la interpretación y aplicación de la ley, de la lectura de los artículos 24 fracción III, 42 fracción III, 56 fracción II y IX, 80 fracción III, 81 fracción VI, 82 fracción I y 83 de la Ley de Hidrocarburos, es posible desprender la importancia de la competencia económica y la actuación de la COFECE en las actividades de exploración y extracción, con la asignación y los contratos, así como en el tratamiento y refinación del petróleo, procesamiento de gas natural, transporte, almacenamiento, distribución compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización, expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, así como la exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos. Aunado a lo anterior, es importante tener presente que en el Estado Constitucional de Derecho, el marco jurídico especializado en materia energética requiere interpretarse y aplicarse de manera armónica con las normas y principios constitucionales, que entre otros aspectos, protegen la libertad de comercio, la libertad de industria, la certeza y seguridad jurídica, entre otros, que son fundamentales para el adecuado funcionamiento del sector energético.

Así, es posible apreciar que el sector de hidrocarburos se basó en un modelo que favorece la libertad de competencia y concurrencia, para favorecer la participación del sector privado de manera conjunta con Petróleos Mexicanos, y en donde COFECE desempeña un papel significativo para salvaguardar dicha libertad. Para Cortés Campos y Pérez Motta (2016: 198), los cambios normativos fueron valiosos por sí mismos para fortalecer la competencia económica en México. Dicha libertad de competencia, constituiría un pilar adicional a los textos constitucionales y legales referidos a la protección y aprovechamiento de derechos naturales, así como el ejercicio de las facultades de policía administrativa que fomenta y controla actividades económicas relacionadas con los recursos naturales (Witker, 2016: 82).

Adicionalmente al orden jurídico nacional es importante considerar los instrumentos internacionales comerciales y de inversiones suscritos por México que contemplan como principios el trato nacional y la nación más favorecida, y que como parte del tráfico económico internacional se vinculan con los principios rectores de la coordinación entre Estados y la libre competencia (Herdegen, 2012: 58-58).

A manera de ejemplo, dichos principios se encuentran presentes en el Tratado entre México, Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC), el cual además contempla disposiciones de política de competitividad previstas en los capítulos 21 y 26, amén de las buenas prácticas regulatorias contempladas en el capítulo 28 de dicho instrumento, los cuales imponen diversos compromisos para brindar seguridad jurídica y favorecer el comercio e inversión frente a Estados Unidos de América y Canadá. Las disposiciones referidas también resultan aplicables al sector energético, incluida la cadena de valor de hidrocarburos y petrolíferos. Si bien el Capítulo 8 de dicho instrumento contempla el Reconocimiento del Dominio Directo y la Propiedad Inalienable e Imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos de los Hidrocarburos, no se prevé restricción alguna en cuanto a la participación de las empresas en otras áreas de la cadena de valor de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos, motivo por el cual el Estado Mexicano requiere asegurar las adecuadas condiciones de seguridad y certeza jurídica, así como libertad de comercio, competencia e industria para las

empresas participantes del sector, en aras de contribuir a garantizar el acceso de energéticos a precios competitivos, y de esta manera se contribuya a que la población cuente con los recursos necesarios para realizar sus actividades.

### **Inquietudes del sector privado y situación con el T-MEC ante las limitaciones a la libertad de comercio**

La reforma energética se interpretó como la apertura de una nueva era para México por la expectativa de los beneficios para el Estado, inversionistas y empresarios (Flores, 2018: 35-53), a la vez que recibió críticas por la participación de empresas extranjeras en el sector energético (Cárdenas, 2017: 69-128), o las dudas de si los particulares podrían contribuir a la sustentabilidad energética (Martínez, 2017: 82). Al margen del debate doctrinario que en su momento se presentó, fue posible observar un entusiasmo significativo del sector privado para participar en la industria de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos, tanto nacional como extranjero, particularmente de empresas de Estados Unidos de América y Canadá, que emprendieron diversos proyectos en la materia, como se puede apreciar en el Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos que en su momento elaboró la Secretaría de Energía, que refleja que en el año 2016, además de las seis refinerías de Pemex, se contaban con proyectos impulsados por el sector privado para 73 terminales de almacenamiento, cinco terminales de operación marítima y portuaria, 10 residencias de operación marítima y portuaria, así como 66 ductos que transportan petrolíferos (SENER, 2016: 24-37).

La situación cambia a partir del año 2019 cuando la política energética en México, adoptó un enfoque de soberanía energética, que ha buscado favorecer la participación de Pemex en el sector de hidrocarburos, en perjuicio de los participantes del sector privado, a la vez que ha retomado la apuesta por energías fósiles, contrario a la tendencia internacional de transitar a energías renovables y limpias, en cumplimiento a las metas trazadas en el Acuerdo de París, y otros instrumentos internacionales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, así como de las directrices de la Agencia Internacional de Energía o de la International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA), entre asociaciones a nivel internacional.

El interés de concretar la soberanía energética se ha acompañado de diversas acciones que han emprendido los órganos Legislativo y Ejecutivo, con la correspondiente actuación de la Secretaría de Energía, e incluso de la propia Comisión Reguladora de Energía, que es un órgano regulador coordinado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional, así como 2 y 3 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Las directrices para impulsar la soberanía energética se pueden apreciar en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de Energía, en donde se enfatiza la necesidad de que Pemex recupere su participación en la industria de hidrocarburos, con diversas estrategias que se buscan impulsar para lograr dicho propósito. Adicionalmente, es posible señalar la cancelación de las rondas de licitación de hidrocarburos y las asociaciones de Pemex (farmouts), la modificación a la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 2019, la actuación de la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía que en el ámbito de sus competencias han incidido en el retraso y negativa para el otorgamiento de permisos, o incluso en el cierre de las terminales de almacenamiento de hidrocarburos.

La creación de normas jurídicas de los últimos años en materia de hidrocarburos y petrolíferos también han sido objeto de diversos cuestionamientos por parte del sector privado a nivel nacional e internacional, en tanto que imponen mayores requisitos para la obtención de permisos de importación y exportación, como se aprecia en el Acuerdo que modifica al diverso por el que se establece la clasificación y codificación de Hidrocarburos y Petrolíferos cuya importación y exportación está sujeta a Permiso Previo por parte de la Secretaría de Energía, al cual se sumaría el Acuerdo que establece las mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Energía, publicado el día 26 de diciembre de 2020,<sup>†</sup> en cuyo Título Segundo se contemplaron los Permisos Previos de Importación y Exportación de Petrolíferos e Hidrocarburos, que reduce la vigencia de los permisos de importación y exportación

<sup>†</sup> El Acuerdo fue suspendido por publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de marzo de 2021.

de 20 años a 5 años, contempla disposiciones más rígidas en los requisitos, criterios de análisis, prórroga, causas de terminación, caducidad y revocación del permiso previo y supervisión respecto de los permisos de importación y exportación, que no se contemplaban en las disposiciones previas. Cabe señalar que dicho Acuerdo se publicó sin considerar los comentarios del sector privado externados en el portal de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

Adicionalmente, el 4 de mayo de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos, que concretamente fueron los artículos 51, 53, 56 fracciones XI a XIII, 57, 59 bis, 86 de la Ley de Hidrocarburos, que además de adicionar requisitos al otorgamiento de permisos, contemplaba la posibilidad de que las autoridades competentes suspendan los permisos, cuando se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional, así como la posibilidad de que la autoridad se hiciera cargo de la administración y operación del Permisionario, para la continuidad en la operación de las actividades del permiso, entre otros aspectos. Una medida adicional a considerar es la entrada en vigor de Acuerdo número A/015/2021 de la Comisión Reguladora de Energía que deja sin efectos diversas disposiciones en materia de regulación asimétrica a que estaba sujeto Petróleos Mexicanos.

Las anteriores medidas y normas jurídicas han ocasionado los constantes señalamientos por parte del sector privado, Cámaras de Comercio e incluso de los propios Gobiernos de Estados Unidos de América y Canadá para señalar la falta de certeza y seguridad jurídica, así como la afectación a la libertad de concurrencia y competencia de dichas políticas.

Aunque resultaría interesante detallar las acciones que se han realizado por parte del Poder Judicial y los procedimientos de resolución de controversias que se han iniciado conforme al T-MEC, se estima conveniente centrar el enfoque en las acciones de COFECE, tema que se explorará en el siguiente apartado.

## **Acciones emprendidas por la Comisión Federal de Competencia Económica para promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica**

Las acciones emprendidas por la COFECE para promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, se centran no sólo en la investigación, seguimiento de procedimiento y posible sanción a los agentes económicos, sino que además conlleva diversas recomendaciones y opiniones dirigidas al sector público, de manera concreta a la Secretaría de Energía y a la Comisión Reguladora de Energía que brevemente se abordará a continuación.

### **Emplazamiento e investigación a agentes económicos por posibles prácticas monopólicas**

A partir del año 2019, entre las primeras acciones adoptadas por la COFECE para favorecer la libertad de competencia y concurrencia fue el inicio de investigaciones y sanción a empresas por probables violaciones a la Ley Federal de Competencia Económica, como se aprecia en el inicio de investigaciones por probables prácticas monopólicas absolutas en el expendio al público de gasolinas y diésel en estaciones de servicio (COFECE, 2019a: 1-2), la probable concentración ilícita en la comercialización y distribución de gasolinas y diésel, así como expendio al público de éstos en estaciones de servicio (COFECE, 2019b 1-2), la probable existencia de barrera a la competencia o insumos esenciales en el mercado de combustibles para aeronaves (COFECE, 2019c: 1-2), así como de posibles prácticas monopólicas de diésel marino (COFECE, 2020a).

Asimismo, la COFECE sancionó a personas físicas y morales por pactar precios de las gasolinas en Tijuana y Mexicali (COFECE, 2020b), el emplazamiento a agentes económicos por posibles prácticas monopólicas absolutas en el mercado de la distribución y comercialización de Gas Licuado de Petróleo (COFECE 2021a), así como la notificación a un agente económico sobre su probable responsabilidad en la realización de prácticas contrarias a la Ley Federal de Competencia Económica en el mercado de la comercialización, almacenamiento y transporte de petrolíferos en México y servicios relacionados (COFECE, 2021b).

Así, es posible observar que la COFECE ha tenido un papel activo en la investigación, seguimiento de procedimiento en forma de juicio y sanción de las conductas monopólicas en que puedan incurrir los agentes económicos. Junto con ello, es interesante considerar las opiniones, propuestas y señalamientos de la COFECE respecto de acciones que emprende el gobierno mexicano para privilegiar la participación de Pemex en el sector, en donde la autonomía de dicho órgano es significativa para la defensa de la libertad de competencia y concurrencia.

### **Determinaciones en materia de falta de competencia en los mercados**

A finales del año 2021 la COFECE realizó una determinación preliminar por falta de competencia en los mercados de gas licuado de petróleo, en donde al efecto se encontraron diversos elementos identificados que inhiben la competencia, como una elevada concentración en múltiples mercados regionales, la existencia de barreras para que potenciales competidores entren a estos mercados por los altos costos de inversión y barreras regulatorias (COFECE, 2021c: 51-162).

### **Opiniones de proyectos de disposiciones, acuerdos y normatividad**

En diciembre del año 2020, la COFECE emitió la Opinión identificada como OPN-011-2020 (COFECE, 2020c: 13-20), en la cual recomendó no emitir el anteproyecto que modifica el Acuerdo para obtener permisos de importación y exportación de hidrocarburos y petrolíferos, ya que dificultaría la competencia y libre concurrencia de petrolíferos, a la vez que afectaría la posibilidad de los consumidores de acceder a más opciones de suministro y a los mejores precios posibles. Entre los aspectos en los cuales se detecta mayor problemática se encuentra la sustitución de los permisos de vigencia de 20 años por 5 años, la discrecionalidad de la Secretaría de Energía para ajustar los volúmenes de importación y exportación de petrolíferos y petroquímicos, el establecimiento de la negativa ficta para el trámite de los permisos, el establecimiento de requisitos poco claros y onerosos

para la solicitud del permiso y la amplia discrecionalidad otorgada para su revocación y caducidad.

En relación con la iniciativa de ley de reforma a la Ley de Hidrocarburos mencionada en el apartado previo, la COFECE (2021d: 3-7) emitió una opinión en la cual externó que se afectaría la competencia en la industria al facultar y dar amplia discrecionalidad a las autoridades competentes para suspender temporalmente los permisos en caso de que se considere un peligro inminente para la seguridad nacional, seguridad energética o economía nacional. Además, estableció la COFECE que se generaría incertidumbre jurídica a los participantes de la cadena de hidrocarburos y petrolíferos al modificar de afirmativa a negativa ficta en la resolución de solicitudes de cesión de permisos, a la vez que se generaría una restricción artificial e injustificada de la oferta de los productos, al establecer la comprobación previa de la capacidad de almacenamiento. La COFECE precisó que el marco constitucional vigente establece un régimen de competencia en la cadena de valor de los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, dentro de las actividades de producción, importación, transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público, por lo que recomendó no aprobar la reforma.

Adicionalmente, la COFECE emitió una opinión acerca de los riesgos en materia de competencia y libre concurrencia derivados de la Estrategia de garantía de suministro para la optimización de capacidad en el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural, establecida por la Secretaría de Energía, en tanto que impediría a los usuarios (comercializadores y usuarios industriales) que decidieran no contratar con las empresas del Estado el acceso en igualdad de condiciones a la capacidad del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (SISTRANGAS), beneficiando artificialmente a Pemex y CFE, lo cual desincentivaría la entrada de potenciales comercializadores de gas natural y anularía la capacidad de competir de los participantes actuales en este eslabón, y generaría distorsiones para los competidores de la Comisión Federal de Electricidad en el mercado de producción de energía eléctrica, toda vez que los usuarios que utilicen gas natural para producir electricidad y requieran el servicio de transporte estarían obligados a adquirir este insumo a

través de la CFE, que a su vez es su competidor. Dichos aspectos en conjunto podrían resultar en incremento a los precios de este combustible que serían transferidos a los consumidores finales, así como en un deterioro en las condiciones de oferta (COFECE, 2022).

### **Exhortación para cumplir con la normatividad aplicable**

La COFECE (2021e) ha exhortado a la CRE a respetar el proceso establecido en la normativa vigente para fijar la regulación de precios del gas licuado de petróleo, ante la publicación de la Secretaría de Energía en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de julio de 2021 de la “Directriz de Emergencia para el bienestar del Consumidor de Gas Licuado de Petróleo”.

### **Propuesta de cambios normativos**

Mediante la Opinión del Pleno de la COFECE número OPN-007-2020 (2020d: 2-23) dirigida a la Secretaría de Energía y a la Comisión Reguladora de Energía, el referido órgano autónomo encontró diversas problemáticas referente a que en México no se observa competencia en el mercado mayorista, limitaciones y obstaculizaciones innecesarias para el otorgamiento de permisos de importación, la demora en el otorgamiento y cesión de permisos y los obstáculos regulatorios para la instalación y operación de gasolineras, lo que limita la libre competencia. Ante dicho panorama, la COFECE propone modificaciones al marco jurídico para eliminar el requisito de comprobación de medios de transporte y almacenamiento para los permisos de importación de un año, transparentar y hacer pública de manera oportuna la información sobre el número de solicitudes de permisos o de cesiones para expendio de petrolíferos presentadas a la CRE, entre otros aspectos.

Igualmente, la COFECE (2021f: 27-64) se ha pronunciado para exponer la problemática en materia normativa que existe en diversas áreas, como el sistema ferroviario, en el cual se detectó una baja intensidad de competencia y la manera fragmentada en que opera la red, ante lo cual se presentaron propuestas para reformar la Ley Reglamentaria

del Servicio Ferroviario para mejorar la eficiencia de la red en beneficio de los usuarios y la competitividad del país. Dicho pronunciamiento es relevante si consideramos que el transporte de carro tanques de hidrocarburos solamente se realiza por Kansas City Southern y Ferromex.

### **Promoción de la libre competencia y concurrencia**

La COFECE (2020e) formuló una propuesta con doce medidas de competencia económica para apoyar la reactivación de la economía mexicana ante la pandemia de la COVID-19, a fin de garantizar la inclusión y permanencia de una amplia gama de empresas para asegurar una recuperación sostenible en la que los mercados funcionen en beneficio de los consumidores. Entre las propuestas formuladas destaca la promoción de los precios más bajos posibles de las gasolinas, mediante el otorgamiento expedito y no indebidamente discriminatorio de permisos para la importación y expendio de gasolina y diésel para alentar la competencia en toda la cadena de valor, favorecer la entrada de más empresas a nivel estatal en los mercados de gasolinas, gas LP y transporte de carga, mediante la emisión expedita de las directrices del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria para que los gobiernos estatales y municipales eliminen las restricciones a la competencia que prevalecen en estos mercados.

Las acciones enunciadas son tan sólo algunos ejemplos que permiten advertir la relevancia de la labor de COFECE en la promoción y protección de la libertad de comercio y concurrencia en el sector de hidrocarburos y petrolíferos, lo cual resalta en un contexto particularmente adverso y de confrontación, que apuntan a considerar la trascendencia de la autonomía de dicho órgano.

Las aportaciones de la COFECE al buen funcionamiento del sector energético se podrían ampliar si consideramos las acciones emprendidas por dicho órgano en materia de electricidad, como la interposición de la controversia constitucional contra la emisión de la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional (COFECE, 2020f) y en contra del Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley

de la Industria Eléctrica (COFECE, 2022i), la investigación de posibles prácticas monopólicas de la generación, comercialización al mayoreo y suministro de energía eléctrica, la publicación de la versión preliminar del análisis sobre el mercado de Certificado de Energía Limpia y otros eslabones de la cadena de producción eléctrica (COFECE, 2021g), la publicación del documento de transición hacia los mercados competidos de energía (COFECE, 2021h) e incluso, el posicionamiento sobre la concentración del mercado de litio (COFECE 2022b), que permiten apreciar el papel activo que ha tenido dicho órgano dentro del sector energético.

Aún estaría pendiente el ejercicio de la facultad de la COFECE de establecer acuerdos y convenios de coordinación con las Autoridades Públicas en la materia, lo cual favorecería la colaboración para la promoción y protección de la libertad de competencia y concurrencia en el sector energético. Igualmente, resultaría conveniente que la COFECE promoviera el estudio, la divulgación y la aplicación de los principios de libre concurrencia y competencia económica, participar en los foros y organismos nacionales e internacionales, así como realizar u ordenar la realización de estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de libre concurrencia y competencia económica, que sean susceptibles de generar propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa.

La actividad de la COFECE ha merecido un reconocimiento de la Red Internacional de Competencia y el Banco Mundial que en el concurso de Promoción de la Competencia, edición 2021, por hacer prevalecer la competencia económica en la industria eléctrica, en línea con su mandato constitucional, las cuales inciden en la competitividad de México y contribuyen al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de generación de energías limpias (COFECE, 2021j). El referido premio, sin embargo, no sólo debe quedar aislado, sino que además requiere que por parte del sector público, privado y social se reconozca la importancia del actuar del COFECE y la trascendencia de la autonomía de dicho órgano para 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, tema que brevemente se abordará en el siguiente apartado.

### **Horizontes del actuar de la COFECE en la protección de la libertad de competencia en su carácter de órgano autónomo del Estado**

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2013 se dio un paso significativo para otorgar la autonomía a la COFECE y establecer un marco jurídico apropiado para el ejercicio de facultades de dicho órgano, tendiente a la protección de la libertad de competencia y concurrencia. Frente a la coyuntura actual y los retos a futuro es fundamental que al interior de dicha Comisión, e incluso por parte de los sectores público, privado y social se emprendan diversas acciones tendientes a alcanzar los objetivos establecidos en la Constitución y en la Ley Federal de Competencia Económica.

Uno de los aspectos a considerar al interior de la COFECE es la necesidad de asumir la importancia del compromiso con el Estado de Derecho, lo cual involucra que además del derecho a la libre a la libre competencia, se busque contribuir a la protección transversal de los derechos humanos, como la certeza y seguridad jurídica. En el mismo orden de ideas, es significativo considerar la relevancia de los compromisos internacionales asumidos por México en materia de comercio e inversiones, como el T-MEC, con la finalidad de explorar riesgos adicionales que se pueden presentar por posibles obstáculos al comercio, sea por la actuación de las empresas o por actos atribuidos a los órganos del Estado. Así, el Derecho Internacional también ofrece puntos de partida significativos para realizar el análisis en materia de competencia económica.

La autonomía requiere igualmente esfuerzos por parte del Estado para salvaguardarla. En ese sentido, no sólo se trata de cesar las descalificaciones y omisiones que afectan el adecuado funcionamiento de dicho órgano autónomo del Estado, sino que además se requiere establecer una colaboración con los distintos órganos de gobierno para que en todo momento se consideren la libertad de comercio y concurrencia, así como las recomendaciones de la COFECE en la toma de decisiones. El sector privado

igualmente requiere coadyuvar con las investigaciones que realice la COFECE en ejercicio de sus facultades y ofrecer propuestas viables para promover y proteger la libertad de competencia y concurrencia. La sociedad como tal, igualmente requiere sensibilizarse en torno a la importancia de los órganos autónomos del Estado y la actividad tan relevante que realiza la COFECE en materia económica y la manera en que incide directa o indirectamente en contar con mejores productos, precios competitivos e incluso las contribuciones para generar condiciones competitivas para México que incidan en la creación de empleos y una mejor calidad de vida.

Para fortalecer la colaboración de la COFECE con el sector público, privado y social es significativo abrir espacios de diálogo para intercambiar puntos de vista, suscribir convenios de colaboración, así como realizar estudios y propuestas que incidan en la adecuada toma de decisiones para generar mejores condiciones económicas para el país.

En el sector energético, la colaboración conjunta y coordinada entre COFECE y los sectores público, privado y social es significativa para alcanzar la seguridad energética, bajo la cual además de favorecer el acceso a energéticos para la población a precios competitivos se podrían buscar estrategias y objetivos a largo plazo que incidan en la transición energética y de esta manera contribuir a alcanzar las metas trazadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, o en instrumentos internacionales como el Acuerdo de París.

## **Conclusiones**

La autonomía de la COFECE ha sido significativa para contribuir a la protección y generación de condiciones de libertad de competencia y concurrencia en México, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un ejemplo de lo anterior, se aprecia con el sector de hidrocarburos y petrolíferos, en donde frente a la política energética de los últimos años que ha buscado fortalecer el papel de Pemex, como agente económico dominante en la industria, en perjuicio de otros participantes del mercado, la COFECE

ha emitido una serie de opiniones, propuestas e incluso, la interposición de los medios de defensa correspondientes para garantizar el adecuado funcionamiento del mercado, con pleno respeto a la libertad de competencia y concurrencia, que a su vez son un presupuesto para favorecer el comercio e inversión, conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.

A prácticamente diez años de la reforma constitucional que le otorgó la autonomía a la COFECE, dicho órgano ha enfrentado diversos retos derivados de coyunturas políticas y económicas, ante lo cual la autonomía de la COFECE ha sido significativa para realizar acciones y presentar propuestas para favorecer la libertad de comercio y concurrencia en México. Frente a los desafíos futuros que se puedan presentar en México, es significativo que tanto al interior de la COFECE, como por parte del sector público, privado y social, se reflexione en torno a la importancia de las libertades antes referidas, así como la trascendencia de la autonomía de dicho órgano con la finalidad de generar un entorno institucional sólido para favorecer el adecuado desenvolvimiento económico de México, con pleno respeto a la Constitución e instrumentos internacionales.

## **FUENTES DE CONSULTA**

### **Bibliografía**

- CÁRDENAS, J. (2017). Los detalles jurídicos de la reforma constitucional en materia energética y la preparación de leyes secundarias. En: R. Rodríguez (Coord.), *Presente y perspectivas de la Reforma Energética en México. Una evaluación multidisciplinaria*. México: UAM.
- CORTÉS CAMPOS, J. y PÉREZ MOTTA, E. (2016). Competencia económica y sector energético: Los mercados de electricidad y del gas natural. En: T. Payan *et. al.*, *Estado de Derecho y Reforma Energética en México*. México: Tirant Lo Blanch, University of Houston, Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León, CIDAC.

- FLORES QUIROGA, Aldo (2018). *Reforma energética. Hidrocarburos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HERDEGEN, M. (2012). *Derecho Económico Internacional*, 9a. ed., trad. de K. Fach Gómez *et. al.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad del Rosario.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, S. R. (2021). *Reforma Constitucional en materia de Energía de 2013*. En S. R. Márquez Rábago, S. R. *et. al.* (Coord.). *Derecho Energético Mexicano*. México: UNAM.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J. (2017). *Política Energética Sustentable en México*. México: Porrúa, UNAM.
- PUYANA MUTIS, A. (2015). *La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia*. México: FLACSO.
- REYES DÍAZ, C. H. (2016). Monopolios, concentración de riqueza y competencia económica. En AA.VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. V. México: Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- WITKER VELÁSQUEZ, J. y VARELA, A. (2003). *Derecho de la competencia económica en México*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ZEIND CHÁVEZ, M.A. (2017), *Organismos Constitucionales Autónomos*. México: Tirant Lo Blanch.
- ZEIND CHÁVEZ, M.A. (2021), *Organismos Constitucionales Autónomos de las entidades federativas*. México: Tirant Lo Blanch.

### **Normatividad consultada**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley de Hidrocarburos  
Ley Federal de Competencia Económica  
Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

## **Documentos recuperados de Internet**

Comisión Reguladora de Energía. Acuerdo número A/015/2021 por el que la Comisión Reguladora de Energía da cumplimiento al Transitorio Tercero del “Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014”, publicado en el mismo medio de difusión oficial el 19 de mayo de 2021.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5619073&fecha=21/05/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619073&fecha=21/05/2021#gsc.tab=0)

Comisión Federal de Competencia Económica (2019a). Aviso por el que la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la Investigación por denuncia identificada bajo el Número de Expediente DE-009-2019, por la posible comisión de Prácticas Monopólicas Absolutas en el Mercado del Expendio al Público de Gasolinas y Diésel en Estaciones de Servicio en el Territorio Nacional. <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/10/Extracto-DE-009-2019.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica (2019b). Aviso mediante el cual la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica Informa del Inicio de la Investigación por Oficio identificada con el número de Expediente IO-001-2019 por la posible realización de una Concentración Ilicita en el Mercado de la Comercialización y Distribución de Gasolinas y Diésel, así como Expendio al Público de éstas en Estaciones de Servicio en el Territorio Nacional. <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/10/AVISO-PUBLICADO-EN-DOF-VF.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica (2019c). Extracto del Acuerdo por el que la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la Investigación, Identificada bajo el número de Expediente IEBC-002-2019, en el Mercado Nacional de Combustibles para Aeronaves, el cual incluye la Producción, Importación, Almacenamiento, Transporte, Distribución, Comercialización, Expendio y

Servicios Relacionados, con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la Competencia y Libre Concurrencia y/o Insumos Esenciales que puedan generar Efectos Anticompetitivos. [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/10/IEBC\\_002\\_2019\\_ExtractoDeAcuerdoDeInicio.pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/10/IEBC_002_2019_ExtractoDeAcuerdoDeInicio.pdf)

Comisión Federal de Competencia Económica (2020a). Investiga COFECE posibles prácticas monopólicas absolutas en el mercado de diésel marino. <https://www.cofece.mx/posibles-practicas-monopolicas-en-el-mercado-de-diesel-marino/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2020b). Sanciona COFECE a diversas empresas y personas físicas por pactar precios de las gasolinas en Tijuana y Mexicali. <https://www.cofece.mx/sanciona-cofece-a-diversas-empresas-y-personas-fisicas-por-pactar-precios-de-las-gasolinas-en-tijuana-y-mexicali/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2020c). Opinión de en materia de libre concurrencia y competencia económica sobre el Anteproyecto de Acuerdo que establece las mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Energía. <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V170/3/5344481.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica (2020d). Opinión sobre el impacto de la regulación relativa a la comercialización al mayoreo de gasolinas y expendio al público en estaciones de servicio y su aplicación en el proceso de competencia y libre concurrencia. <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V161/2/5192301.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica (2020e). COFECE propone 12 medidas en materia de competencia económica para apoyar a la reactivación de la economía mexicana. <https://www.cofece.mx/propuestas-en-materia-de-competencia-economica-para-contribuir-a-la-reactivacion-de-la-economia-mexicana/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2020f). COFECE interpone controversia constitucional contra la emisión de la Política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. <https://www.cofece.mx/cofece-interpone-controversia-constitucional-contra-la-emision-de-la-politica-de-confiabilidad-seguridad-continuidad-y-calidad-en-el-sistema-electrico-nacional/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2021a). Emplaza COFECE a agentes económicos por posibles prácticas monopólicas absolutas en el mercado de la distribución y comercialización de gas LP. <https://www.cofece.mx/emplaza-cofece-a-agentes-economicos-por-posibles-practicas-monopolicas-absolutas-en-el-mercado-de-la-distribucion-y-comercializacion-de-gas-lp/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2021b). Emplaza COFECE a un agente económico por posible práctica monopólica relativa en la comercialización, almacenamiento y transporte de petrolíferos. <https://www.cofece.mx/emplaza-cofece-a-un-agente-economico-por-possible-practica-monopolica-relativa-en-la-comercializacion-almacenamiento-y-transporte-de-petroliferos/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2021c). Dictamen Preliminar del Expediente DC-001-2021. <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/12/VersionPublicaDictamen-DC-001-2021.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica (2021d). Opinión en materia de libre competencia y competencia económica sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos presentada por el Titular del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V187/0/5410784.pdf>

- Comisión Federal de Competencia Económica (2021e). La COFECE exhorta a la CRE a respetar el proceso establecido en la normativa vigente para fijar regulación de precios del gas LP. <https://www.cofece.mx/la-cofece-exhorta-a-la-cre-a-respetar-el-proceso-establecido-en-la-normativa-vigente-para-fijar-regulacion-de-precios-del-gas-lp/>
- Comisión Federal de Competencia Económica (2021f). Estudio de competencia en el servicio público de transporte ferroviario de carga. <https://www.cofece.mx/estudio-de-competencia-en-el-servicio-publico-de-transporte-ferroviario-de-carga/>
- Comisión Federal de Competencia Económica (2021g). COFECE investiga posibles prácticas monopólicas relativas en el mercado de la generación, comercialización al mayoreo y suministro de energía eléctrica y productos asociados. <https://www.cofece.mx/cofece-investiga-posibles-practicas-monopolicas-relativas-en-el-mercado-de-la-generacion-comercializacion-al-mayoreo-y-suministro-de-energia-electrica-y-productos-asociados/>
- Comisión Federal de Competencia Económica (2021h). COFECE publica el documento *Transición hacia mercados competidos de energía: Los Certificados de Energías Limpias en la industria eléctrica mexicana*. <https://www.cofece.mx/cofece-publica-el-documento-transicion-hacia-los-mercados-competidos-de-energia-los-certificados-de-energias-limpias-en-la-industria-electrica-mexicana/>
- Comisión Federal de Competencia Económica (2021i). COFECE interpone controversia constitucional contra el *Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica*. <https://www.cofece.mx/cofece-interpone-controversia-constitucional-contra-el-decreto-que-reforma-diversas-disposiciones-de-la-ley-de-la-industria-electrica/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2021j). Banco Mundial y Red Internacional de Competencia premian a la COFECE por sus acciones para preservar la competencia en la industria eléctrica nacional. <https://www.cofece.mx/banco-mundial-y-red-internacional-de-competencia-premian-a-la-cofece-por-sus-acciones-para-preservar-la-competencia-en-la-industria-electrica-nacional/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2022a). La COFECE exhorta a la CRE a respetar el proceso establecido en la normativa vigente para fijar regulación de precios del gas LP. <https://www.cofece.mx/advierte-riesgos-a-la-competencia-en-gas-natural-por-estrategia-de-sener/>

Comisión Federal de Competencia Económica (2022b). Posicionamiento en torno a concentración en el mercado de litio. <https://www.cofece.mx/posicionamiento-sobre-concentracion-mercado-de-litio/>

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019).

Secretaría de Economía, Acuerdo por el que se suspenden todas las consecuencias derivadas del Acuerdo que establece las mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2020, en términos de la resolución del incidente de suspensión derivado del juicio de amparo 16/2021, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5612613&fecha=03/03/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612613&fecha=03/03/2021#gsc.tab=0)

Secretaría de Energía. Plan Sectorial de Energía 2020-2024. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562631/PS\\_SENER\\_CACEC-DOF\\_08-07-2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562631/PS_SENER_CACEC-DOF_08-07-2020.pdf)

Secretaría de Energía. Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos 2016. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/92090/DGP\\_Diagnostico\\_petrol\\_feros\\_Mayo\\_2016\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/92090/DGP_Diagnostico_petrol_feros_Mayo_2016_FINAL.pdf)

Secretaría de Energía, Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5507473&fecha=12/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5507473&fecha=12/12/2017)

Secretaría de Energía, Acuerdo que modifica la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos. [https://dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2019&month=12&day=06#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2019&month=12&day=06#gsc.tab=0)



## **Rumbo a la autonomía y excelencia regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones**

**Gustavo Eduardo Castañeda Camacho\***

*Resumen:* La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2013 representa el comienzo del reconocimiento jurídico de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones; su inserción en nuestra Ley Fundamental es producto del trabajo y esfuerzo de la academia y la sociedad civil, por décadas. Dicha reforma dio origen al Instituto Federal de Telecomunicaciones, como un Órgano Constitucional Autónomo, sea creado con un robusto mandato en materia regulatoria y de competencia económica; con amplias facultades y suficiencia presupuestal. Más allá de su diseño institucional, es imprescindible ratificar su excelencia en el cumplimiento de sus objetivos y acciones, a través de conocimiento técnico, ética, una visión nítida del sector a regular, considerando las prioridades y riesgos. Muy pronto este Instituto iniciará una nueva etapa, que probablemente podría marcar un partaguas frente a los nuevos desafíos y la necesidad de llevar a México hacia la sociedad digital.

---

\* Licenciado y Maestro en Derecho, con Mención Honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente es Candidato a Doctor en Derecho por el Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM. Ha cursado el Máster “Democracia y Gobierno” en la Universidad Autónoma de Madrid. Cuenta con estudios de posgrado en “Derecho Internacional y Relaciones Internacionales” por la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad del Rosario en Colombia y en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, País Vasco. Ha publicado cerca de 40 artículos en revistas especializadas e indexadas de Derecho. Fue consultor jurídico en la Corte Constitucional de Colombia. Se ha desempeñado como Subdirector de Cultura y Atención en Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Actualmente es profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

*Palabras clave:* Organismos Constitucionales Autónomos; Instituto Federal de Telecomunicaciones; Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones; Derechos de las Telecomunicaciones; Sociedad Digital.

### **Towards the autonomy and cutting-edge regulatory powers of the Federal Telecommunications Institute**

*Abstract:* The Mexican constitutional reform on telecommunications of 2013 symbolizes the legal acknowledgement of human rights for telecom users. This incorporation in the constitutional text is the result of efforts from both civil society and academia spanning several years. The reform in comment has set in motion the Federal Telecommunications Institute as an independent agency with constitutional autonomy, tasked with a paramount mandate on regulatory and competition matters. Beyond its institutional design, it is critical to restate its relevance and technical skills, taking into account its vision, priorities and risks. Soon enough, the Institute will go into a new phase that could represent a before-and-after event in light of its challenges and Mexico's road towards a digital society.

*Keywords:* Mexican Independent Agencies, Constitutional Autonomy, Telecom, Digital Society, IT Law.

*Fecha de recepción del artículo:* 28 julio 2022

*Fecha de aceptación:* 30 agosto 2022

## **Introducción**

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión del año 2013 suscitó considerables expectativas para renovar y reestructurar tales sectores, así como cuestiones de inversión y competencia, considerando el acceso y la cobertura dentro de la pluralidad política y cultural; materializando los derechos de los usuarios y el acceso a la información. (Gómez, 2020: 9). Justamente, con la reforma se avanzó de manera categórica en el desarrollo de las telecomunicaciones y a radiodifusión, confirmándose el papel de estos sectores como instrumentos de productividad, fomento a la competencia y como agente para la equidad social al garantizar las oportunidades de crecimiento a la sociedad mexicana, por

medio de la apertura y acceso a las nuevas tecnologías de la información. (Contreras Saldívar, 2018: 10).

El análisis, discusión y proceso evolutivo de la reforma constitucional de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia económica se llevó a cabo en dos grandes etapas de preparación. La primera fase comprendió del 7 de enero del 2012 al 10 de junio del 2013; mientras que la segunda fase abarcó la confección de las leyes secundarias y la configuración del Órgano Regulador, el IFT; etapa que duró del 11 de julio al 12 de diciembre de 2013.

No hay duda de que la realización de dicha reforma constituyó una conquista significativa dentro de la historia de las comunicaciones en nuestro país, debido a que desde los años cincuenta no se había logrado establecer un marco regulatorio de las telecomunicaciones y de la radiodifusión con una abierta perspectiva social y progresista. (Esteinou Madrid, 2013: 10).

Ha transcurrido casi una década de la reforma constitucional de 2013 con la que nació el Instituto Federal de Telecomunicaciones como un Órgano Constitucional Autónomo, con facultades y disposiciones amplias; con suficiencia presupuestal y con un capital humano considerable, bajo la guía y los estímulos apropiados. Proceso que fue acompañado por la creación de las leyes reglamentarias de mayo y julio de 2014: la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), respectivamente. (Gómez, 2020: 36).

Por estas razones, hoy en día es totalmente necesario y urgente efectuar un análisis ecuánime e imparcial del diseño; objeto y mandato; facultades constitucionales; desempeño e independencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones con el objeto de conocer los grados de cumplimiento de la misión para la que fue instituido, así como para identificar las áreas de oportunidad donde puede seguir creciendo y reafirmarse como el Órgano regulatorio por antonomasia en el ámbito de las telecomunicaciones.

El derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones –contemplando radio y televisión, internet y banda ancha– es un tema que necesariamente tiene que ser estudiado y debatido en

foros académicos y en la palestra política, en virtud de que en la época contemporánea se trata de uno de los ejes cinéticos de las agendas públicas de los gobiernos en todo el mundo. En efecto, las telecomunicaciones son vitales e indispensables para el pleno ejercicio de los derechos humanos en la actualidad. En consecuencia, es fundamental que la sociedad conozca que tiene derechos como usuarios y audiencias de telecomunicaciones para que tengan la posibilidad de hacerlos exigibles ante el Estado y el sector privado. (Álvarez, 2015: 3).

Para abordar con mayor precisión toda esta variedad de temáticas, pero interconectadas entre sí, el presente artículo buscará ofrecer una panorámica general del escenario del derecho de los usuarios de telecomunicaciones a partir del objeto, mandato, facultades constitucionales e independencia del Órgano regulador de las telecomunicaciones.

### **La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2013**

La reforma del Estado en México configura un tópico que se ha discutido y documentado de forma holgada; siendo particularmente importante en cuanto al desarrollo del sector de las telecomunicaciones. La reforma de telecomunicaciones formó parte de un paquete prioritario que incluyó cinco reformas torales impulsadas por el gobierno mexicano con la finalidad de promover el crecimiento económico y la gobernabilidad democrática en el escenario de una alianza de apoyo y cooperación legislativa entre los distintos partidos de la política mexicana. La estrategia y los acuerdos que significó el *Pacto por México* favoreció la aprobación rápida –escasamente dos años– de un paquete de reformas estructurales de gran trascendencia.

Precisamente, la iniciativa de reforma en materia de telecomunicaciones, después de un conciso período de discusión en el seno del Congreso, fue aprobada por las respectivas Cámaras con amplios consensos y apoyo por parte de los legisladores. De esta forma, se observó que en la Cámara de Diputados el 92% de los legisladores estuvo a favor; mientras que en el Senado se obtuvo

una respuesta favorable de hasta el 96%. (Rodríguez Arechavaleta, 2017: 54).

La reforma de las telecomunicaciones estableció un nuevo marco para la operación de dicho sector, y justo a partir del diagnóstico original, dicha reforma constitucional pretendió engendrar espacios y condiciones de competencia con la finalidad de producir –casi de forma inmediata– mejores servicios de telecomunicaciones, pensando en su calidad y asequibilidad; fortificando la dirección económica del Estado y reconociendo el derecho humano de acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs). Además, la legislación secundaria se encargaría de implementar algunos elementos de la reforma constitucional, al entregar un marco normativo robusto con pretensiones convergentes y concentrado en la racionalidad económica. (Gómez, 2020: 4).

De esta manera, en el escenario de una nueva era digital y una revolución industrial, en la que lamentablemente nuestro país se encontraba rezagado en comparación de los otros países de la OCDE, se volvió imprescindible modificar el *statu quo*, originando un nuevo marco que impulsara el desarrollo de los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con el objeto de aprovechar los beneficios que otorgan en otras latitudes.

Como resultado de la reforma, México transitó en un breve período de tiempo de una situación en la que resaltaban los bajos –casi nulos, donde la mayoría de la infraestructura recaía en una sola empresa– niveles de competencia, lo que ocasionaba precios altos, servicios de mala calidad y poca inversión; a un nuevo escenario caracterizado por tener condiciones adecuadas y fecundas para la progresión de sus telecomunicaciones y radiodifusión, en provecho de toda la sociedad. Lo anterior traería consigo la implementación de la denominada “red compartida” –primera en el mundo– que tendría por finalidad instaurar una asociación público-privada que otorgara acceso a la infraestructura de telecomunicaciones a los concesionarios y comercializadores, y estos a su vez prestaran los servicios al consumidor final con precios más competitivos y accesibles. Bajo este punto de vista, las ventajas de la reforma son incuestionables en la vida común y cotidiana, pero también son palpables en los

sectores de la economía y en las instituciones. (Contreras Saldívar, 2018: 10).

Al analizar con mayor precisión la reforma constitucional y su reglamentación, se destacan los siguientes elementos y características: en primer lugar, se crea un órgano regulador de naturaleza autónoma, especializado en temas de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, denominado como Instituto Federal de Telecomunicaciones; en segundo término, se dio la homologación del régimen de concesiones y se dotó a dicho Instituto de la facultad para establecer su otorgamiento, prórroga y revocación; en tercer sitio, se incorporó la figura de preponderancia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; en el cuarto punto, se generó una firme regulación a las compañías telefónicas, con menor dureza a las de radiodifusión; en quinto lugar, se insertó la figura de los medios comunitarios y sociales para el otorgamiento de licencias; en el sexto sitio, se adhirieron los derechos de las audiencias, así como los derechos de aquellos usuarios de telecomunicaciones con discapacidad; y finalmente, se instauró el Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano con la oportunidad de poder marchar rumbo a la autonomía e independencia de los medios públicos. (Gómez, 2020: 5).

Este rediseño institucional estuvo acompañado de un nuevo panorama técnico en el campo de las telecomunicaciones, donde se dejó atrás el sistema analógico y se implementó la señal digital, la sociedad comenzó a insertarse en la dinámica del internet de las cosas, y se propició mayor conectividad de usuarios mediante dispositivos móviles.

En esta tesitura, la reforma tuvo como propósito fundamental el fortalecimiento de los derechos asociados con la libertad de expresión e información y la instauración del derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación; la admisión de las medidas de promoción a la competencia en los sectores de telecomunicación y radiodifusión, así como la creación de condiciones para elevar sustancialmente la infraestructura para brindar tales servicios. (Contreras Saldívar, 2018: 36). Lo anterior no se entiende sin el íntimo vínculo entre el derecho de

la competencia económica y los derechos del consumidor, pues no se puede hablar de precios justos y accesibles para la sociedad, sin un mercado que privilegie la competencia de proveedores y esté sujeto a un marco regulatorio para limitar los abusos de los ofertantes y las malas prácticas de la industria.

Como se alcanza a percibir, estamos ante la presencia de una reforma muy honda, no sólo porque modificó toda la ensambladura institucional al establecer un Órgano Constitucional Autónomo con mayores potestades, sino porque se encargó de reconfigurar la esencia del Órgano regulador de las telecomunicaciones y radiodifusión, transformándolo en autoridad de competencia. Este cambio no fue nada menor, pues implicó una serie de transformaciones culturales e institucionales colocando la perspectiva de la competencia a los fallos regulatorios. (Gómez, 2020: 21).

El contenido de la reforma vino a modificar distintas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27°, 28°, 73°, 78° y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando 42 temas primordiales que la misma sociedad había solicitado durante las últimas décadas en este ámbito, desarrollándolos, además de manera visionaria y progresista. El resultado fue un modelo totalmente inédito de la comunicación colectiva – muy diferente al heredado del siglo pasado– y que tiene el potencial de generar un desarrollo más justo y equitativo en nuestra nación. (Esteinou Madrid, 2013: 11).

Ciertamente, la reforma fomenta la convergencia, pero conjuntándose con los objetivos de competencia y reforma del Estado. Esta transformación vino a reconfigurar los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión tonificando los derechos de la sociedad en relación a las tecnologías de la información y la comunicación, pero también contempló cuestiones de competencia e inversión. Y en este orden de exposición, entre las principales propuestas y modificaciones podemos identificar 4 ejes rectores de la reforma.

El primer eje consistió en el fortalecimiento de los derechos en materia de libertad de expresión, acceso a la información y a las tecnologías de la comunicación, posibilitando la entrada a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión; reconociendo tales derechos a nivel constitucional.

El segundo eje radicó en la modificación al marco institucional al instituir un nuevo Órgano Constitucional Autónomo encargado de la regulación por medio de mayores facultades; el establecimiento de tribunales especializados en temas de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, al igual que la creación de una ley encaminada a regular de forma convergente el empleo del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y sus servicios.

El tercer eje se refirió a la promoción de la competencia económica al incorporar el concepto de preponderancia económica y las facultades para instaurar una regulación asimétrica que pudiera ser aplicable al agente económico que sea determinado como preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, o en su defecto, que tenga el poder sustancial en alguno de los mercados que componen dichos sectores. De igual manera, se buscó crear las reglas para un acceso adecuado a las redes y operabilidad conjunta.

El cuarto –y último– eje estribó en la formulación de medidas particulares para impulsar la competencia como una apertura más amplia a la inversión extranjera, así como la licitación de dos nuevas televisoras de cobertura abierta a nivel nacional. Y con ello, obligaciones a contenidos públicos, la instauración de una red conjunta mayorista de telecomunicaciones, *inter alia*. (Contreras Saldivar, 2018: 38).

Lo cierto es que, por medio de estos 4 ejes rectores, la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones se ha constituido como un instrumento muy eficaz para acrecentar la certeza jurídica, favorecer la cobertura total de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, y generar un mayor bienestar de los usuarios, así como desarrollo económico, pues definitivamente, el tema de la competencia es vital para la implementación de la reforma y las estrategias para materializar los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones.

## **El Instituto Federal De Telecomunicaciones: Órgano Constitucional Autónomo**

Los Órganos Constitucionales Autónomos son entidades potencialmente dinámicas, ya que primero se presenta su diseño y creación; y posteriormente, es necesario establecer mecanismos para analizarlos, evaluarlos, enmendarlos y confrontarlos con las industrias que regulan, las cuales también son activas, haciendo de un regulador adaptable una exigencia. La inclinación hacia los OCAs como instituciones apropiadas para asegurar y regular determinados servicios públicos esenciales, con altos niveles de especialización y complejidad técnica, no supone que no existan retos ni obstáculos para conseguir sus objetivos. (Gómez, 2020: 32).

En el caso particular de los órganos reguladores de telecomunicaciones, se advierte de una experiencia comparada mundial que éstos adoptan múltiples y variados diseños institucionales, esto significa que no hay una fórmula exclusiva o que sea mágica para la concepción de un órgano regulador. De esta manera, los órganos pueden ser sectoriales, convergentes, multisectoriales, con o sin competencia económica. En cuanto a las decisiones más relevantes del órgano, existe la modalidad en la que todo el peso recae en una sola persona o se reparte en un órgano colegiado. Hay modalidades en las que el órgano forma parte del Poder Ejecutivo o es un Órgano Constitucional Autónomo o una agencia independiente que responde ante el Poder Legislativo. (Álvarez, 2017: 18).

A partir del *Pacto por México* y en sintonía con las reformas estructurales, el sector de las telecomunicaciones ocupó un lugar central. Transformar dicho sector suponía generar un nuevo diseño institucional del órgano regulador, con la intención de que, con amplias facultades y autonomía, pudiera satisfacer su misión en cuanto al desarrollo y progresión de las telecomunicaciones. Justo, sabemos que el diseño de una institución tiene un fuerte impacto en su ejercicio, por lo que es importante analizar algunos aspectos clave sobre el diseño del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones se originó con un mandato extenso en materia regulatoria

y de competencia económica, dotado de profundas facultades de índole diversa. Fue creado como un órgano colegiado con decisiones y funciones independientes, técnico y especializado en su desempeño e imparcial en sus actividades. Para lograr lo anterior, la Constitución le concedió autonomía presupuestal, de tal suerte que la Cámara de Diputados tiene que asegurarle el presupuesto suficiente para el ejercicio eficaz y apropiado de sus competencias. (Gómez, 2020: 32).

Si bien el Instituto fue antecedido por la Comisión Federal de Competencia Económica, lo cierto es que ésta era una dependencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Huelga decir que, la decisión más contundente consistió en elevar al órgano regulador al máximo escalafón de autonomía que existe dentro del ordenamiento constitucional mexicano; esto es, posicionarlo como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, compartiendo paridad con otros órganos contemplados en la Constitución y con la posibilidad de oponerse a los tres Poderes de la Unión, en virtud de que cuenta con un ámbito de poder propio que puede emplear en la búsqueda de sus fines institucionales. (Álvarez, 2017: 18).

En cuanto a su estructura, el artículo 28 constitucional contempla que su órgano de gobierno estuviera conformado por un pleno de siete comisionados designados a propuesta del Ejecutivo, pero ratificados por el Senado; no sin antes haber presentado y aprobado un examen de conocimientos, así como otros requisitos personales y profesionales. Se debe agregar que dicho órgano tiene que ser presidido por el comisionado que determine el Senado a través de una elección positiva por las dos terceras partes de los legisladores presentes. (Gómez, 2020: 33).

Definitivamente, la decisión de crear a este Instituto como un Órgano Constitucional Autónomo, no sólo fue por la necesidad de introducir un regulador capacitado para lograr la eficiencia de las telecomunicaciones, sino también para garantizar y proteger los derechos humanos vinculados a éste. Por ello, el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con facultades constitucionales expresas que dan cuenta de una intersección entre lo ejecutivo, legislativo y judicial.

Sobre sus funciones ejecutivas encontramos el otorgamiento, revocación, autorización de cesiones, cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades vinculadas con telecomunicaciones y radiodifusión; el establecimiento de contraprestaciones por concesiones y servicios; la desincorporación de activos, derechos y partes sociales; mantener un registro público de concesiones; precisar a los agentes económicos preponderantes e instaurar medidas para la desagregación adecuada de la red local del preponderante en la materia de telecomunicaciones; inspeccionar que la publicidad en radio y televisión sea ecuaníme, cumpliendo con los tiempos para anuncios comerciales; revisar que la programación para el público infantil satisfaga los valores y principios constitucionales; llevar a cabo operaciones que contribuyan con la política de inclusión digital, y participar con el Ejecutivo Federal en la construcción de una red pública compartida mayorista de telecomunicaciones.

En relación a sus funciones legislativas se enlistan acciones como promulgar disposiciones administrativas de naturaleza general con el objeto de regular cuestiones concernientes a las telecomunicaciones y radiodifusión, y emitir su propio estatuto orgánico. Sin embargo, un año posterior a reforma constitucional, con la confección de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) se incorporó un diseño orgánico que le disminuyó autonomía en aspectos de organización, actuación y toma de decisiones.

Por lo que se refiere a las funciones judiciales se localizan operaciones como resolver procedimientos llevados a cabo en forma de juicio; solucionar las disputas en materia de retransmisión de contenido, a excepción de los relativos a cuestiones electorales; y encaminar el procedimiento sancionatorio y, si es necesario, establecer la sanción pertinente. (Álvarez, 2017: 23).

Como podemos observar el Constituyente Permanente otorgó amplias y variadas facultades al Instituto Federal de Telecomunicaciones; no obstante, con la LFTR se añadieron nuevas disposiciones que impactaron en su diseño institucional, atribuyendo mayores atribuciones al Poder Ejecutivo, perturbando su autonomía y disminuyendo el peso de la colegiación. Esto si bien no es un tema nuevo, no deja de ser preocupante,

pues precisamente en diversas ocasiones la legislación secundaria desvirtúa o esteriliza el espíritu de una reforma constitucional.

Hasta aquí, hemos dado cuenta del diseño institucional del Organismo Constitucional Autónomo, pero más allá de éste, es obligatorio hablar sobre su excelencia en el desempeño de sus funciones. En líneas anteriores se contempló que el mandato constitucional del órgano regulador es grandísimo, lo que hace también muy amplio el parámetro para calcular los grados de excelencia regulatoria; a su vez se mira que la misión es tan dilatada y genérica, lo que vuelve más complejo el alcanzar la excelencia conforme se vayan puntualizando los objetivos, las metas, las estrategias y las acciones que realiza el Instituto.

La construcción, entonces, de una cultura de excelencia en telecomunicaciones solicita una visión clara del sector que se va a regular considerando los riesgos y necesidades; conocimiento técnico, datos, pruebas, ética y sobre todo independencia. Indiscutiblemente, un órgano regulador de excelencia es aquél que, ante todo, posee un equipo de expertos, firmes y prudentes para hacer frente a los problemas priorizando las acciones precisas y convenientes con la finalidad de alcanzar los resultados pretendidos. Sintetizando lo anterior, esencialmente se requiere de conocimiento, acciones y resultados para lograr la excelencia. (Gómez, 2020: 22).

El Instituto Federal de Telecomunicaciones destaca por ser un órgano regulador con muchas fortalezas como su autonomía, capacidad de decisión, conocimiento técnico, experiencia y legitimidad de sus integrantes. Así las cosas, la propuestas, objetivos, estrategias y operaciones, por parte de este Instituto, precisa de constancia y de atender a las partes implicadas, pero buscando siempre el interés público.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con todos los elementos para seguir fortificando su autonomía y ratificarse como un órgano regulador de excelencia. Muy pronto este Instituto comenzará una nueva etapa, que incluso podría marcar un hito frente a los nuevos desafíos y la necesidad de conducir a México hacia la sociedad digital. Justo, por ello, hacemos votos para que esta nueva fase en la que está entrando propugne por una planeación a largo plazo e incentive las inversiones en telecomunicaciones. (Zeind, 2018: 85).

## **Derechos de las telecomunicaciones**

En la actualidad, las telecomunicaciones se han convertido en componentes esenciales e indispensables para la concreción y ejercicio de los derechos humanos. En efecto, es primordial entender y conocer nuestros derechos como usuarios y audiencias de las telecomunicaciones con el fin de hacerlos valer, pero también para exigir su respeto y cumplimiento frente al Estado y el sector privado. Por consiguiente, este tipo de derechos hacen trascender a las personas más allá de meros consumidores. (Álvarez, 2015: 3).

La reforma en telecomunicaciones de 2013 trajo consigo e implicó una serie de cambios trascendentales en materia de derechos para los usuarios, los cuales se han venido perfilando y consolidando desde la expedición de la LFTR. En esta tesitura, el Instituto Federal de Telecomunicaciones ha formulado lineamientos; se han publicado y difundido Cartas de Derechos a la población; e inclusive se han producido herramientas, plataformas y aplicaciones digitales con la finalidad de asegurar la propagación y la realización de los derechos. No obstante, queda bastante camino por transitar, debido a que las telecomunicaciones son dinámicas y versátiles, lo que hace necesario que el derecho tenga una visión a futuro para estar a la altura de los cambios sociales, culturales, comerciales y tecnológicos (Gómez, 2020: 50).

En nuestro país, la Constitución estipula y admite una multiplicidad de derechos humanos vinculados con las telecomunicaciones, entre los que sobresalen: el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones –incluyendo radio, televisión, internet y banda ancha–; la libertad de expresión y no entrometimiento; la no intromisión de las comunicaciones privadas –con ciertas excepciones previstas en la Constitución y en las leyes–; la alfabetización mediática; la expansión de los medios de comunicación comunitarios, así como de los pueblos y comunidades indígenas; y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación para personas con discapacidad. (Álvarez, 2015: 5).

En esa tesitura, en nuestro país desde el 2013 todas las personas tienen el derecho a que el Estado les asegure el

acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión, internet y banda ancha. En pocas palabras se trata del derecho fundamental de acceso a los servicios de telecomunicaciones, el cual trae consigo las siguientes obligaciones e implicaciones.

En primer lugar, el Estado se ve obligado a formular las bases y condiciones esenciales para que el sector privado pueda ofrecer servicios de calidad; en un segundo punto, cuando el sector privado no pueda prestar los servicios en ciertos lugares, el Estado tiene que establecer los mecanismos para que las personas de esas zonas los obtengan por medio del sector público, privado o una asociación mixta; en tercer término, garantizar que los grupos más vulnerables y marginados pueden tener acceso a las tecnologías de la información y comunicación, la radiodifusión, el internet y la banda ancha a través de políticas públicas y programas que busquen la inclusión digital; en cuarto sitio, precisar los elementos básicos y necesarios para que las personas con alguna discapacidad tengan la posibilidad de acceder a tales servicios con equidad, dignidad y con las mismas condiciones que el resto de la población; y finalmente, instruir a todas las personas, sin distinción, en los aspectos fundamentales para que puedan utilizar los dispositivos electrónicos como computadoras, teléfonos inteligentes, tabletas e internet; esto es, impartir alfabetización digital. (Álvarez, 2015: 5).

En la actualidad, es cada día más frecuente observar como las personas se mueven y desarrollan en un entorno digital, razón por la cual los derechos de los usuarios han asumido una gran relevancia. La sociedad en sí se rige por dicho entorno, por lo que es más común adquirir dispositivos que posibilitan el acceso a los servicios de telecomunicaciones. (Gómez, 2020: 194). Lo anterior se agudizó naturalmente en el contexto de la pandemia por COVID-19 que expuso de manera contundente como la vida humana se ha digitalizado y los retos de los derechos humanos en el entorno digital (Figuerola, 2020).

Y precisamente, el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación está estrechamente vinculado con la obligación constitucional que asume el Estado por incorporar a todas las personas a la denominada sociedad de la información y del conocimiento.

En realidad, nuestra Carta Magna contempla que dicha integración se tiene que efectuar mediante una agenda política de inclusión digital universal. Conforme a esta política los objetivos y metas tienen que orientarse desde la disponibilidad de infraestructura, accesibilidad, conectividad hasta alcanzar la materialización de programas de gobierno digital y abierto. De esta suerte, se contempla que una de las metas principales consiste en que por lo menos el 70% de todos los hogares y el 85% de las empresas –entre micro, pequeñas y medianas– tengan accesos a banda ancha semejante a los países más desarrollados y que a su vez cuenten con precios competitivos. (Álvarez, 2015: 6).

El acceso a las tecnologías de la información y comunicación, al igual que los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, satisfacen un propósito doble. Por un lado, ciertamente corresponden a actividades fundamentales para concretar el desarrollo económico de cualquier Estado; y por el otro, constituyen los instrumentos primordiales para materializar los derechos humanos. Aunado a lo anterior, hay que considerar los beneficios sociales y el progreso que produce la conectividad y el acceso a las tecnologías de la información, por ejemplo, el aumento de la banda ancha posibilita que se incremente el PIB; por cada mil conexiones de banda ancha se crean 8 nuevos empleos; el duplicar la velocidad de la banda ancha incrementa el PIB; así como la introducción de la telefonía móvil también hace crecer el PIB. (Gómez, 2020: 110).

Por todo lo anterior, es imprescindible identificar y conocer las diferencias entre el derecho fundamental de acceso a las tecnologías de la información y comunicación y los derechos que, en principio, tienen los usuarios de los servicios de las telecomunicaciones. Los últimos brotan cuando se contrata o no un servicio y se dilatan en el momento en que se utilizan.

De la anterior información, es posible efectuar esta precisión: el derecho de acceso a los servicios de telecomunicaciones se trata de un derecho fundamental; mientras que los derechos de los usuarios son aquellos que florecen con el suministro de un servicio por parte de la empresa proveedora, también conocidos como derechos derivados.

En este orden de ideas, cabe resaltar que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones cuentan con derechos específicos, que van más allá de aquellos que tienen los consumidores de otro tipo de servicios y bienes. Hay que considerar que los usuarios de las telecomunicaciones parten de una situación de desventaja en relación a los proveedores de los servicios de telecomunicaciones, en virtud de que los usuarios, evidentemente, tienen pocas opciones para escoger al proveedor del servicio; mientras que el proveedor cuenta con contratos de adhesión en los que el usuario no puede llegar a negociar y cambiar la situación inicial del contrato. (Álvarez, 2015: 25).

Por estas razones es de vital relevancia que los usuarios de las telecomunicaciones conozcan sus derechos y que las propias autoridades estén preparadas y facultadas para atender cualquier asunto vinculado con la protección de los usuarios de las telecomunicaciones. Particularmente, en el artículo 6 de la Constitución, Apartado B, Fracción VI, se indica que la ley debe de precisar los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y audiencias, contemplando a su vez los mecanismos adecuados para su protección.

Los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones incluyen una serie de particularidades; por ello el Instituto Federal de Telecomunicaciones en conjunto con la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, elaboraron la Carta de Derechos Mínimos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones entre los que podemos mencionar –ya que el espacio nos impide explicar con mayor detalle– los siguientes: derecho a elegir; derecho a la portabilidad y el desbloqueo; derecho a condiciones de contratación claras, justas y equitativas; derecho a la calidad en el servicio y a la garantía del equipo terminal; derecho a la información; derecho a la privacidad y a la protección de datos personales; derechos a la accesibilidad de los usuarios con discapacidad; derecho de acceso gratuito a un número telefónico de servicios de emergencia; derecho a la suspensión del servicio por reporte de robo o extravío del equipo terminal; derechos adicionales de los usuarios de televisión de paga; derecho a la protección; entre otros.

## **Consideraciones conclusivas**

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y la instauración del Instituto Federal de Telecomunicaciones son el producto de un reclamo social de hace varias décadas, con el que se buscó que todas las personas tuvieran acceso a una mayor cantidad de medios de información, servicios de mejor calidad, todo dentro de una atmósfera de competencia y certeza en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Así las cosas, el Instituto Federal de Telecomunicaciones fue establecido con un fuerte mandato en materia regulatoria y de competencia económica, contando con amplias facultades de diversa índole.

El Constituyente Permanente tomó la decisión de engendrar al Instituto Federal de Telecomunicaciones, justamente, como un Órgano Constitucional Autónomo, con la finalidad de introducir un regulador capaz de alcanzar la eficiencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión; y al mismo tiempo optimizar y garantizar los derechos de libre expresión y acceso a la información, a través de la regulación equitativa de dichos sectores.

La apuesta estriba en la autonomía constitucional del Instituto Federal de Telecomunicaciones como el medio y la fórmula para asegurar que las decisiones estén fundamentadas exclusivamente en la especialización técnica, totalmente ajena a interés económicos y políticos, lo que posibilita el trascender a los gobiernos en turno, así como a los agentes económicos, generando de paso beneficios precisos para toda la población.

En el panorama actual de México se hace presente una narrativa en el discurso público que minimiza la importancia de los órganos autónomos, incluso en el caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se ha sugerido que sus facultades sean transferidas a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes. Lo anterior, ha quedado demostrado, sería un retroceso, pues los avances de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, no se entiende sin la participación específica y puntual del Instituto Federal de Telecomunicaciones, caracterizado no sólo por su autonomía, sino por su capacidad técnica en la materia.

Desde que fue creado el Instituto Federal de Telecomunicaciones se han implementado distintas acciones regulatorias que se han traducido en una serie de beneficios para los usuarios; en la actualidad el reto consiste en ratificar la excelencia regulatoria que se ha venido construyendo; reafirmando a su vez la autonomía. Tenemos un regulador autónomo y de excelencia que navega firme en aguas de alto riesgo; por ello, no sólo debemos conservarlo, sino que es menester fortificarlo.

## **FUENTES DE CONSULTA**

### **a. Bibliografía**

Álvarez, Clara Luz, Derecho de los usuarios de telecomunicaciones, México, UNAM-IIJ, 2015.

\_\_\_\_\_, El regulador de telecomunicaciones: El Instituto Federal de Telecomunicaciones, México, Universidad Panamericana, 2017.

Contreras Saldívar, Gabriel Oswaldo, Reforma en materia de telecomunicaciones, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

Gómez, Rodrigo, A seis años de la ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Análisis y propuestas, México, Productora de Contenidos Culturales Sagahón Repoll, 2020.

### **b. Hemerografía**

Esteinou Madrid, Javier, “La reforma de las telecomunicaciones y los cambios comunicativos para el país”, *El Cotidiano*, núm. 181, 2013.

Figuroa Torres, Mauricio, “La privacidad en los tiempos del Covid-19”, *Hechos y Derechos*, núm. 56, 2020.

Rodríguez Arechavaleta, Carlos Manuel, “La reforma de telecomunicaciones en México 2014. Una aproximación analítica”, *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, vol. 7, núm. 14, 2017.

Zeind Chávez, Marco Antonio, “El fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado mexicano”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, núm. 8, 2018.



## La autonomía del INAI en la tutela del acceso a la información pública

**Rogelio Robles López\***

*Resumen:* El derecho humano de acceso a la información pública se encuentra reconocido a nivel internacional con diversos instrumentos, desde tratados, recomendaciones, jurisprudencia, entre otros. Su desarrollo comenzó como parte de la libertad de expresión, sin embargo, al pasar los años adquirió autonomía y se convirtió en un derecho habilitante de las personas, así como una herramienta para exigir una mejor rendición de cuentas al gobierno.

En México tuvo su inicio con motivo de una reforma electoral, y pasaron décadas hasta que se consolidó como el derecho humano que hoy se reconoce, lo cual no se hubiera logrado sin la creación de un andamiaje institucional encargado de su tutela, es decir, los organismos constitucionales autónomos u organismos garantes, los cuales tienen entre

\* Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la que obtuvo mención honorífica en la licenciatura y doctorado. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Se ha desempeñado en la Administración Pública Federal en el área de responsabilidades administrativas, así como en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Ha sido ponente en diversos cursos, foros y seminarios en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, y la Secretaría de Gobernación, entre otras. Actualmente es: Coordinador Académico del Observatorio de Organismos Constitucionales Autónomos, miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, y Profesor Ordinario de Carrera Titular de Tiempo Completo en el área del Derecho Administrativo, impartiendo las asignaturas de derecho administrativo. Participa como investigador en la Facultad de Derecho de la UNAM, así como en la Secretaría de Investigación y Posgrado del IPN, de lo cual derivan diversas publicaciones.

su competencia revisar que se brinde respuesta a las personas en términos de lo que marcan las normas.

*Palabras clave:* derecho de acceso a la información pública; información pública; organismo garante; organismo constitucional autónomo.

### **The autonomy of the INAI in the protection of access to public information**

*Abstract:* The human right of access to public information is recognized internationally with several instruments, from treaties, recommendations, jurisprudence, among others. Its development began as part of freedom of expression, however, over the years it acquired autonomy and became an enabling right of people, as well as a tool to demand better accountability from the government.

In Mexico, it began with an electoral reform, and it lasted decades until it was consolidated as the human right that is recognized today, which would not have been achieved without the creation of an institutional structure in charge of its protection, namely, the autonomous constitutional bodies or guarantor bodies, which have among their competence to review that response is provided to the people in terms of what the rules say.

*Keyword:* right of access to public information; public information; guarantor body; autonomous constitutional bodies.

*Fecha de recepción del artículo:* 04 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 8 septiembre 2022

## **Introducción**

El derecho humano de acceso a la información pública se encuentra tutelado a lo largo del marco jurídico internacional, a través de diversos tratados, así como recomendaciones y criterios jurisdiccionales, entre otros, lo cual se ve reflejado en la evolución del sistema jurídico mexicano. Este derecho humano en México ha tenido una evolución lenta, sin embargo, cada modificación ha cumplido con el principio de progresividad, al aumentar cada vez su espectro de

protección y reducir sus restricciones, de ahí que sea importante analizar este avance a fin de evitar regresiones en su alcance.

Uno de los aspectos más importantes para el pleno goce de este acceso a la información pública es, sin lugar a duda, la creación de un andamiaje institucional encargado de su vigilancia, protección y promoción, lo cual en México se traduce en organismos constitucionales autónomos, que han sido denominados para esta materia como organismos garantes. A nivel nacional y federal se cuenta con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como sus homólogos a nivel local.

La importancia de contar con un organismo constitucional 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, se observa en que puede resolver los asuntos de su competencia sin ninguna injerencia de ningún Poder o autoridad, con lo que se garantiza un trabajo a favor de los derechos humanos que tutela. De esta forma, a lo largo de este trabajo se busca conocer los antecedentes y marco jurídico de actuación de este organismo garante, así como sus atribuciones e importancia en el pleno goce de los derechos humanos a su cargo.

## **Marco internacional**

Si bien, el derecho a la información se encuentra estrechamente relacionado con otros derechos inherentes a la personalidad, como la libertad de expresión y de prensa, no son sinónimos, sino que tienen un significado diferente<sup>1</sup>.

El derecho de acceso a la información pública se encuentra plasmado en diversos instrumentos internacionales, como lo es el Pacto Internacional de

---

<sup>1</sup> Loreti, Damián, *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*, Argentina, Paidós, 1995 [en línea], <[https://perio.unlp.edu.ar/catedras/deporteyddhh/wp-content/uploads/sites/144/2020/07/loreti\\_damian.\\_el\\_derecho\\_a\\_la\\_informacion.\\_relacion\\_entre\\_medios\\_publico\\_y\\_periodistas.pdf](https://perio.unlp.edu.ar/catedras/deporteyddhh/wp-content/uploads/sites/144/2020/07/loreti_damian._el_derecho_a_la_informacion._relacion_entre_medios_publico_y_periodistas.pdf)>, [consulta: 07 de agosto, 2022].

Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19, punto 2, el cual señala:

### **Artículo 19.**

1. [...]

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección<sup>2</sup>.

Como se observa, el origen de este derecho se encuentra íntimamente relacionado con la libertad de expresión, toda vez que en este tratado se establece que comprende el derecho de buscar, recibir y difundir información por cualquier medio. Años más tarde sería reconocido de forma similar a nivel regional con la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”:

### **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor para México el 23 junio 1981, <<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20CIVILES%20Y%20POLITICOS.pdf>>, [consulta: 30 de julio, 2022].

- a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. [...]<sup>3</sup>.

Como se aprecia, la Convención retoma al Pacto Internacional, en el sentido de que existe un derecho a buscar, recibir y difundir información, el cual no puede ser coartado de forma previa, sino en los términos que marque la legislación, sin embargo, entre las limitantes se encuentra el respeto a los derechos de terceros, así como la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Aunado a estos dos grandes tratados, han surgido otros instrumentos como los Principios de Lima que ya reconocen de forma independiente al acceso a la información como derecho humano, el cual implica:

#### 1. El acceso a la información como derecho humano

Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/ó de fuentes oficiales<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor para México el 24 marzo de 1981, <[https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)>, [consulta: 30 de julio, 2022].

<sup>4</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, *Principios de Lima*, 16 de noviembre de 2000, <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2>>, [consulta: 30 de julio, 2022].

Así, a través de tratados, informes, principios y la jurisprudencia internacional se ha dado forma al contenido y alcance de este derecho y, además, a los requisitos institucionales con los que todo Estado debe contar. De esta manera, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos en su Informe Anual para la Libertad de Expresión de 2003, estableció la necesidad de un órgano independiente para que pueda ser garantizado el acceso a la información.

Al respecto, se menciona en el informe que debe existir un órgano administrativo independiente denominado Comisión de Información, que a su vez esté conformado por personas también independientes, designadas por órganos representativos, con plena competencia para investigar toda apelación o exigir que se divulgue la información, tal y como sucede en México a través de los organismos garantes, entre ellos el INAI.

Asimismo, a nivel regional existe la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información en la que se prevé de igual forma, la creación de una Comisión de Información, misma que debe contar con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, entregando informes periódicos al Poder Legislativo<sup>5</sup>. Este modelo de Ley sería renovado diez años después con la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, en la que se perfila este derecho de una forma más detallada, incluso se cambia la denominación de Comisión de Información por un Órgano Garante. En el artículo 56 se prevén sus características:

### **Artículo 56 Características**

El Órgano Garante contará con personalidad jurídica propia y será:

- a. establecido por ley;
- b. autónomo e independiente, y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto;
- c. especializado e imparcial; y

---

<sup>5</sup> Organización de los Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, 2010, <[https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso\\_Ley\\_Modelo\\_Libro\\_Espanol.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf)>, [consulta: 30 de julio, 2022].

d. dotado de capacidad sancionatoria, en el marco de sus competencia<sup>6</sup>.

Con esto se observa que a nivel internacional se han desarrollado las características y alcances que debe tener este derecho, entre ellas, la de contar con un órgano garante con autonomía en su desempeño, puesto que no debe existir intervenciones de los Poderes públicos en sus decisiones, a fin de garantizar el acceso a la información.

Por ello, cada Estado debe velar por la existencia de este tipo de autoridades administrativas dotadas de plena autonomía en el ejercicio de sus facultades, en el caso de México esta independencia no deriva de la ley, sino que se encuentra elevada a nivel constitucional, convirtiéndolas en organismos constitucionales autónomos.

## **Marco constitucional**

Ernesto Villanueva considera que “el sistema jurídico mexicano –como en todos los ordenamientos que tienen raíces jurídico-romanas– la principal fuente del derecho es la legislación, bien se trate de normas constitucionales, leyes ordinarias, leyes orgánicas, decretos, reglamentos o acuerdos”<sup>7</sup>, no obstante, se debe partir de la Constitución por ser la base de éste.

De esta forma, el derecho humano de acceso a la información en México ha tenido una evolución lenta, surge con la reforma constitucional de 1977, en la que se plasmó en el artículo 6° el derecho a la información, el cual tendría que ser garantizado por el Estado.

---

<sup>6</sup> Organización de los Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*, 2010, <[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf)>, [consulta: 30 de julio, 2022].

<sup>7</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho de la Información*, México, Porrúa, 2006, pp. 10-11, <[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der\\_inf.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_inf.pdf)>, [consulta: 7 de agosto, 2022].

Si bien, esta reforma es el primer reconocimiento a nivel constitucional de este derecho, lo cierto es que, el motivo que la originó no tiene nada relacionado con la materia directamente, sino que se trató de una modificación de carácter político electoral<sup>8</sup>.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se indicó la necesidad de garantizar en forma equitativa a los partidos políticos el acceso a los medios que permitieran difundir sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formularan de los problemas sociales, por tal motivo, se consideró que este derecho a la información formaría parte de una prerrogativa de los partidos, con lo que contribuiría a una sociedad más enterada y analítica en estos temas<sup>9</sup>. No obstante, no se detallaba la forma en la que se garantizaría este derecho a la información para el lado de la sociedad, por tal motivo, en las discusiones de esta reforma se criticó de la siguiente forma:

Lo escueto de la expresión: “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información”, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.

No debe olvidarse sin embargo, que “la característica esencial de la Constitución debe ser máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva<sup>10</sup>.”

<sup>8</sup> Cámara de Diputados, *Exposición de motivos de la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977*, 19 de octubre de 1977,

<<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif+dAQCuPIWtDMIW4CFHSXZGSirF34H44Dz22WRdkDG9A==>>, [consulta: 30 de julio, 2022].

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Cámara de Diputados, *Discusión de origen de la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977*, 19 de octubre de 1977,

<<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif+dAQCuPIWtDMIW4CFHSXZRziAPhS71PJJs9bP22Fe1A==>>, [consulta: 6 de agosto de 2022].

Finalmente, la redacción final de esta reforma se plasmó de la siguiente forma:

ARTICULO 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; **el derecho a la información será garantizado por el Estado**<sup>11</sup>. [*Énfasis añadido*].

En este sentido, la reforma constitucional que reconoce por primera vez este derecho de acceso a la información no fue ideada tal y como se concibe hoy en día, sino que tuvo una finalidad política, que los partidos políticos pudieran brindar información mediante el acceso a los medios de comunicación, a fin de que las personas pudieran estar enteradas y decidir de mejor forma y, con ello, fortalecer la democracia.

Se advierte que la simple inclusión de que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, no generó en sí un cambio que permitiera a las personas exigir información pública, por el contrario, quedó como letra muerta al no establecerse en la Constitución o en la legislación secundaria la forma en la que debería garantizarse.

Esta situación no cambió por mucho tiempo y el derecho que tiene toda persona de acceder a la información considerada pública quedó truncado por décadas, incluso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró en la tesis 2a. I/92, derivada del Amparo en revisión 10556/83, que con la mencionada reforma constitucional no se pretendió establecer una garantía o derecho de las personas de solicitar en cualquier momento al Estado la información de su interés, sino que eso quedaba en los términos de la legislación secundaria:

---

<sup>11</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977,

<[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)>, [consulta: 30 de julio, 2022].

## **INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL.**

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que 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. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) 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.** Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero **tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas**, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente. [...] <sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Tesis: 2a. I/92, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Registro digital: 206435, Tomo X, Agosto de 1992, página 44.

Con este criterio, el máximo tribunal de México disipó las dudas respecto de esa reforma constitucional de 1977, pasaron treinta años para que el 20 de julio de 2007 se volviera a modificar el 6° constitucional, y se introdujeran los principios básicos de lo que sería hoy en día el derecho de acceso a la información pública, entre los que destaca:

- Se estableció la obligación para la Federación, estados y el entonces Distrito Federal de garantizar el acceso a la información pública.
- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal se consideraría pública.
- Principio de máxima publicidad en la interpretación de este derecho.
- Se establecieron límites al acceso a la información pública, bajo la figura de la reservada, la cual es temporal y por razones de interés público en los términos que fijaran las leyes.
- El acceso a la información pública podía ejercerlo cualquier persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización.
- La transparencia de la información relativa a los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- Obligación de preservar los documentos en archivos actualizados.
- Publicidad de la información que se refiere a los recursos públicos entregados a personas físicas o morales.

De esta forma, se advierte un gran avance en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, estas bases comenzarían a perfeccionarse con las subsecuentes modificaciones constitucionales.

Así, cambió el paradigma de ser un derecho dependiente o con fines políticos a convertirse en un derecho que tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, así como uno de carácter instrumental, toda vez que sirve para el ejercicio de otros derechos, así como para el control institucional y de participación ciudadana.

Lo cual fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

**ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.**

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: **como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.** En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un **límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho.** Así, el acceso a la **información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones;** incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, **el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional,** pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, **este derecho resulta ser una consecuencia directa del**

**principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública**, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]<sup>13</sup>.

Ante el incremento de la intervención jurisdiccional en la interpretación de las normas de la materia, Mora Velázquez considera que las transformaciones graduales de este derecho para el impulso de las políticas de transparencia han puesto a México en una situación en la que los jueces son los que reparan las limitaciones en la aplicación de la ley, al restablecer las responsabilidades del Estado en su obligación de garantizar el acceso a la información, cuanto éste es violado<sup>14</sup>.

Las posteriores reformas constitucionales de 13 de noviembre de 2007, 11 de junio de 2013, 29 de enero de 2016, no repercutieron en el derecho de acceso a la información, toda vez que se refieren al derecho de réplica, derecho de las telecomunicaciones, así como a la reforma política de la Ciudad de México. No obstante, la reforma de 7 de febrero de 2014 es la que sienta las bases del actual derecho de acceso a la información pública, ampliando las bases ya establecidas, entre los puntos más importantes destacan:

- Es pública la información en posesión de cualquier sujeto obligado.
- Son sujetos obligados toda autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

<sup>13</sup> Tesis: P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 169574, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743.

<sup>14</sup> Mora Velázquez, Salvador, "La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México", en *Argumentos*, México, vol. 29, núm. 82, septiembre-diciembre, 2016, p. 235, <<https://www.redalyc.org/pdf/595/59551331010.pdf>>, [consulta: 7 de agosto, 2022].

- El deber de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- La ley deberá determinar los supuestos bajo los cuales se podrá declarar la inexistencia de la información.
- La obligación de establecer procedimientos de acceso a la información expeditos ante organismos constitucionales autónomos especializados.
- La creación de un organismo constitucional autónomo especializado con competencia federal y nacional.

Esta reforma implicó adecuaciones al marco normativo secundario, a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)<sup>15</sup>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, la cual homogeniza los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información pública en la legislación federal, así como a nivel local.

## **Mecanismos de acceso a la información**

El derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6° constitucional se puede ver desde tres puntos de vista, el 1) buscar, 2) recibir y 3) difundir, cada uno de estos aspectos se sitúa en momentos o necesidades diferentes. Por un lado, el buscar implica que el Estado garantice al particular la posibilidad de poder solicitar la información pública que requiera a cualquier sujeto obligado sin imponer medidas u obstáculos arbitrarios y, a su vez, establezca los procedimientos y medios para tal efecto.

El recibir se puede ver plasmado como la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición del público, sin necesidad de requerimiento previo, la información considerada de interés público por su relevancia, lo cual se denomina obligaciones de transparencia. Finalmente,

---

<sup>15</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, <[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)>, [consulta: 6 de agosto de 2022].

el difundir consiste en que la información al ser pública puede, a su vez, ser distribuida por cualquier medio legal o sin limitaciones.

Estos aspectos del derecho de acceso a la información se pueden ver plasmados en la tesis 2a. LXXXV/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.**

De conformidad con el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende las siguientes garantías: **1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).** Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas). Por otro lado, **el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).** Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer

plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).  
[...]<sup>16</sup>.

No obstante, este precepto constitucional es ampliado en la legislación secundaria puesto que se indica que no sólo comprende buscar, recibir y difundir, sino que implica, además, solicitar e investigar la información pública. Uno de los puntos más importantes de ese derecho de acceso es la posibilidad de solicitar a los sujetos obligados información pública que requiera el particular, a través de mecanismos establecidos para tal efecto.

En este sentido, es importante destacar el procedimiento establecido para que cualquier persona pueda obtener la información de su interés, para ello sería importante responder a las siguientes preguntas: ¿quién puede solicitar?, ¿cuál es el costo de hacerlo?, ¿qué se puede requerir?, ¿a quién se le puede solicitar?, ¿por cuál medio se puede realizar la solicitud?, ¿siempre se debe entregar la información?

Previo a responder estas cuestiones, resulta importante lo que señala López-Ayllón, en el sentido de que la regulación de la información se trata de una tarea complicada, puesto que presenta problemas técnicos y políticos considerables, por lo que la modificación del marco regulatorio requiere construirse a partir de un consenso y tomando claridad de los principios que rigen la materia<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Tesis: 2a. LXXXV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Registro digital: 2012525, Libro 34, Tomo I, Septiembre de 2016, página 839.

<sup>17</sup> López-Ayllón, Sergio, "El Derecho a la Información como derecho fundamental", en Miguel Carbonell Sánchez, coord., *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 174, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>>, [consulta: 7 de agosto, 2022].

Por tal motivo la expedición de la LGTAIP resolvió el problema de la homologación a nivel nacional de las reglas que deben ser tomadas en consideración. Así, la Constitución Federal, así como la LGTAIP señalan que toda persona tiene derecho a solicitar información pública, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización. Además, no puede condicionarse este derecho por motivos de discapacidad o cuestiones de discriminación<sup>18</sup>.

Con esto, cualquier persona puede ejercer su derecho de acceso a la información, incluso, de forma anónima, sin que sea impedimento para que reciba respuesta por parte de los sujetos obligados. Lo anterior, de forma gratuita y únicamente podrá tener costo su reproducción y bajo las condiciones y límites de la legislación secundaria<sup>19</sup>.

Ahora bien, es importante señalar qué es lo que se considera como información pública, puesto que esta no sólo abarca a la que generan los sujetos obligados, sino que, además, toda aquella que es obtenida, adquirida, transformada o que se encuentra en su posesión, por lo cual, no podrán negar la información bajo la excusa de que ellos no son los que la produjeron<sup>20</sup>.

Por otra parte, otro adelanto que trajo la reforma constitucional de 2014 antes señalada, fue el ampliar el catálogo de los sujetos obligados, toda vez que se superó la idea de que sólo las autoridades eran las responsables de cumplir con estas normas. Se pueden agrupar de la siguiente forma:

- Cualquier autoridad o ente público en los tres niveles de gobierno, de los tres poderes públicos e, incluso, de los organismos constitucionales autónomos.
- Fideicomisos y fondos públicos.
- Partidos políticos.
- Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

---

<sup>18</sup> Arts. 15 y 16 de la LGTAIP.

<sup>19</sup> Art. 17 de la LGTAIP.

<sup>20</sup> Arts. 4 y 12 de la LGTAIP.

De esta manera se abandona la idea de la información pública gubernamental, en virtud de que no sólo se encuentran obligados en términos de la legislación de la materia el gobierno, sino que también sindicatos, particulares, partidos políticos y los fideicomisos y fondos públicos, con lo que existe una mayor amplitud de la transparencia del quehacer público y del destino y gasto de los recursos públicos.

Respecto de los medios disponibles para ejercer el derecho de acceso a la información pública se prevé una extensa variedad de opciones disponibles para el solicitante, desde acudir directamente a las unidades administrativas destinadas para tal efecto, denominadas unidades de transparencia, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente, entre otras, sin embargo, la más importante por su facilidad es por medios electrónicos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>21</sup>.

Uno de los puntos que siempre se ha reconocido desde que surgió este derecho es que no puede ser ilimitado, debe encontrar su restricción en el interés público, la seguridad nacional, la salubridad general, la vida privada, entre otros.

Así, la LGTAIP señala que la información pese a ser considerada pública, puede ser clasificada como reservada temporalmente o confidencial, una atiende a causas de interés público y la otra a la información personal. Límites que se reconocen a nivel internacional y que son adecuados para el funcionamiento del Estado y de la vida privada.

Con esto queda desarrollado un bosquejo del mecanismo previsto para que se garantice el derecho de acceso a la información, a través de las solicitudes de acceso a la información, las cuales invariablemente deben responder los sujetos obligados, sin embargo, ante una negativa, un retraso injustificado o, en general, una respuesta que no satisfaga la pretensión de los particulares, éstos pueden acudir ante los organismos garantes u organismos constitucionales autónomos en la materia, mediante el recurso de revisión.

---

<sup>21</sup> Art. 122 de la LGTAIP.

Este recurso de revisión es el mecanismo que tienen los solicitantes para acudir ante los organismos garantes, a fin de que revisen si la respuesta que les han brindado los sujetos obligados ha sido acorde con los procedimientos que marca la legislación aplicable, puesto que, en caso contrario, se puede resolver revocar o modificar su respuesta y, en consecuencia, se les ordene cumplir con el marco legal correspondiente.

## **INAI y su autonomía constitucional**

La creación de los organismos constitucionales autónomos parte de la necesidad de contar con instituciones independientes que no se encuentre subordinadas a los tres poderes, toda vez que las funciones que les son encomendadas son esenciales para el funcionamiento del Estado y para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, por lo que, además, se requiere una especialización en el desempeño de sus actividades.

En este sentido el Pleno de la Suprema Corte también se ha pronunciado respecto de las notas distintivas de estos organismos en la jurisprudencia P./J. 20/2007, en la que se establece

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

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: **1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional** basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. **2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos**

**de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica** para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. **3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes**, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: **a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.** [...] <sup>22</sup>.

De conformidad con el artículo 6° de la Constitución Federal, se prevé la existencia de un organismo constitucional 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, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

---

<sup>22</sup> Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 172456, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647.

Este organismo es el INAI que se encuentra conformado por siete comisionados, que duran en su encargo siete años. En la designación de los comisionados que encabezarán a este instituto interviene la Cámara de Senadores, quien previa consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, hace la designación, sin embargo, este nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República, con lo que se busca el equilibrio o intervención de dos Poderes públicos en el procedimiento de selección y, de esta forma, tener mayores contrapesos.

La competencia primigenia del INAI es de carácter federal, es decir, se encargará de las solicitudes de acceso a la información que se presenten, respecto de los sujetos obligados federales, es decir, cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de los asuntos que le corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además, cuenta con una competencia nacional, al tener facultades de atracción de los asuntos del orden local, de oficio o a petición fundada de los organismos garantes locales, que por su interés y trascendencia así lo ameriten, además de fungir como segunda instancia en los recursos de revisión locales.

Uno de los aspectos de mayor relevancia de la labor del INAI es que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, y sólo en el caso de que puedan poner en peligro la seguridad nacional, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal puede interponer un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fuera de este caso, los sujetos obligados se encuentran constreñidos a acatar las determinaciones del INAI en los términos que señale la resolución correspondiente, toda vez que no cuentan con algún medio de defensa o recurso para cuestionar su alcance.

Con esto se reitera la importancia de la autonomía constitucional del INAI, toda vez que al no estar subordinado jerárquicamente a ningún poder o autoridad, y dada las características de sus resoluciones, es que se puede garantizar plenamente la transparencia y el acceso a la información pública, puesto que si los sujetos obligados no cumplen con los requerimientos de información, este organismo garante les puede ordenar entregar lo solicitado a los particulares, sin posibilidad de negarse.

Si bien, se ha cuestionado en tiempos recientes sobre si es necesario contar con un organismo de esta naturaleza, el costo de su funcionamiento e, incluso su eficacia, lo cierto es que los sujetos obligados no pueden ser los encargados de atender las solicitudes y decidir si su respuesta fue la correcta. Esta afirmación tiene su sustento en las estadísticas de los recursos de revisión resueltos por el INAI y los organismos garantes locales.

De acuerdo con el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2021<sup>6</sup>, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, durante 2020 se resolvieron 65,522 recursos de revisión, de los cuales el 24.8% por el INAI y el 75.2% por los organismos garantes locales.

Así, el INAI resolvió durante el 2020, 14,371 recursos de revisión, de los cuales confirmó la respuesta del sujeto obligado en 3,109 ocasiones, es decir, resolvió que la respuesta brindada al particular fue apegada a derecho, mientras que revocó o modificó la respuesta otorgada en 5,466 veces, por no haber cumplido con los requisitos o procedimientos que marca la legislación.

En el caso de los organismos garantes locales, del total de recursos de revisión resueltos, únicamente confirmó la respuesta del sujeto obligado en el 24.4% de los casos, mientras que modificó o revocó la misma en un 44.9% de las veces.

---

<sup>23</sup> INEGI, *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2021*, <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cntaipdpf/2021/doc/cntaipdpf\\_2021\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cntaipdpf/2021/doc/cntaipdpf_2021_resultados.pdf)>, [consulta: 6 de agosto de 2022].

Con estas cifras se puede apreciar que en comparación con las resoluciones que han confirmado la respuesta del sujeto obligado, existe casi el doble de recursos en los que se ha respondido de forma errónea.

Por tanto, en México se necesita de la existencia de este tipo de organismos especializados autónomos, los cuales como ya se ha mencionado en líneas anteriores, a nivel internacional representa un estándar o requisito que todo Estado debe satisfacer, a fin de garantizar el pleno ejercicio de este derecho humano.

## **Conclusiones**

Si bien, los organismos constitucionales autónomos han adquirido relevancia debido a las funciones estratégicas que realizan para el Estado, no se debe perder de vista el importante papel que juegan en el ejercicio y defensa de los derechos humanos que tutelan.

En el caso del INAI es el organismo garante nacional y federal de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, así como de la protección de los datos personales.

Las atribuciones que se le han encomendado le permiten revisar en primera instancia en el orden de gobierno federal, sin embargo, bajo la figura de la facultad de atracción o al fungir como segunda instancia en el recurso de revisión, tiene competencia a nivel local.

Precisamente por esta competencia, se necesita que cuente con una independencia y especialización en la materia, a fin de que no exista intervención de los otros Poderes públicos y, con ello, se garantice un ejercicio imparcial de sus atribuciones y el pleno goce de los derechos humanos que tutela, máxime que estas características ya son reconocidas como un estándar internacional.

En consecuencia, se debe mantener la autonomía de estos organismos garantes, a fin de que se garantice el derecho de acceso a la información a todas las personas y, de esta manera, exista una participación ciudadana más activa y una mejor rendición de cuentas.

## FUENTES DE CONSULTA

### Bibliohemerografía

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “El Derecho a la Información como derecho fundamental”, en Miguel Carbonell Sánchez, coord., *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>>.

LORETI, Damián, *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*, Argentina, Paidós, 1995, <[https://perio.unlp.edu.ar/catedras/deporteyddhh/wp-content/uploads/sites/144/2020/07/loreti\\_damian.\\_el\\_derecho\\_a\\_la\\_informacion.\\_relacion\\_entre\\_medios\\_publico\\_y\\_periodistas.pdf](https://perio.unlp.edu.ar/catedras/deporteyddhh/wp-content/uploads/sites/144/2020/07/loreti_damian._el_derecho_a_la_informacion._relacion_entre_medios_publico_y_periodistas.pdf)>.

MORA VELÁZQUEZ, Salvador, “La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México”, en *Argumentos*, México, vol. 29, núm. 82, septiembre-diciembre, 2016, <<https://www.redalyc.org/pdf/595/59551331010.pdf>>.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la Información*, México, Porrúa, 2006, <[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der\\_inf.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_inf.pdf)>.

### Normatividad

Cámara de Diputados, Discusión de origen de la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, 19 de octubre de 1977, <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif+dAQCuPIWtDMIW4CFHSXZRziAPhS71PJJs9bP22FeIA==>>>.

Cámara de Diputados, Exposición de motivos de la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, 19 de octubre de 1977,  
<<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif+dAQCuPIWtDMIW4CFHSXZGSirF34H44Dz22WRdkDG9A==>>>.

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977,  
<[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)>.

INEGI, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2021,  
<[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cntaippdpf/2021/doc/cntaippdpf\\_2021\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cntaippdpf/2021/doc/cntaippdpf_2021_resultados.pdf)>.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015,  
<[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)>.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor para México el 23 junio 1981,  
<<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20CIVILES%20Y%20POLITICO%20S.pdf>>.

Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor para México el 24 marzo de 1981,  
<[https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)>.

Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, 2010, <[https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ Acceso\\_Ley\\_Modelo\\_Libro\\_Espanol.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf)>.

Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, 2010, <[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Inf ormacion\\_Publica.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Inf ormacion_Publica.pdf)>.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Principios de Lima, 16 de noviembre de 2000, <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&lID=2>>.

### **Criterios jurisdiccionales**

Tesis: 2a. I/92, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro digital: 206435, Tomo X, Agosto de 1992, página 44.

Tesis: 2a. LXXXV/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro digital: 2012525, Libro 34, Tomo I, Septiembre de 2016, página 839.

Tesis: P./J. 54/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro digital: 169574, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743.

## **La Fiscalía General de la República como Organismo Constitucional Autónomo**

**Carlos Héctor Daza Zaragoza\***

*Resumen:* En el año 2014, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada para restablecer a la otrora Procuraduría General de la República, como un organismo autónomo constitucional denominado Fiscalía General de la República. En este artículo, el autor explora las motivaciones y posibles ramificaciones de esta reforma, así como los desafíos que enfrenta la nueva Fiscalía para consolidarse como institución.

Se identifica como motivación principal la falta de confianza de la población en la eficacia y transparencia de la ya extinta Procuraduría, destacando los conflictos de interés causados por la falta de autonomía de ésta ante el Poder Ejecutivo. El autor argumenta el efecto benéfico de una Fiscalía autónoma tanto en la confianza pública, como en su funcionamiento y transparencia internos.

Como obstáculos, sobresalen la influencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación del titular de la Fiscalía, así como el impacto que tiene la actuación del titular en la imagen pública de la institución.

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho y Doctorante en Derecho por la División de Estudios de Posgrado, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor Honoris Causa por el Claustro Nacional de Doctores Honoris Causa, S.C. Tiene varias Certificaciones en especialidades jurídicas. Ha desempeñado diversos cargos públicos a nivel Federal y Local. Es Docente de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha participado en Cursos y Diplomados en México y en España, y ha impartido Cursos y Conferencias en universidades de México y de otros países.

*Palabras clave:* autonomía constitucional, Fiscalía General de la República, reforma constitucional.

### **Fiscalía General de la República as an autonomous constitutional organism**

*Abstract:* In 2014, the Political Constitution of the United Mexican States was amended to re-establish the Attorney General's Office (formerly Procuraduría General de la República) as an autonomous constitutional entity named Fiscalía General de la República (FGR). In this article, the author explores the motivations and possible consequences of this amendment, as well as the challenges faced by the FGR as a new institution.

The author identifies a chief motivation for the amendment in the low confidence that Mexicans had in the now-defunct PGR, stemming mainly from conflicts of interest between the non-autonomous PGR and the Executive branch. The author argues the beneficial effects of an autonomous FGR in terms of both public opinion and internal transparency.

Possible obstacles are found in the power that the Executive and Legislative branches still hold in appointing the head of the FGR (i.e. the Attorney General) as well as the former's personal impact on the public's opinion of the institution.

*Keywords:* constitutional autonomy, Attorney General of Mexico, constitutional amendment.

*Fecha de recepción del artículo:* 09 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 20 septiembre 2022

## **Introducción**

En años recientes ha cobrado gran relevancia analizar la necesidad de la existencia de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), situación que a título particular considero idóneo para lograr una estabilidad, eficacia y autonomía en las atribuciones particulares con las que cuenta cada uno de ellos.

En el caso de la Fiscalía General de la República, que anteriormente dependía del Ejecutivo Federal, enfrentó grandes retos en los casos de realizar investigaciones relacionadas con Secretarios de Estado e incluso del propio Presidente de la República. De forma sencilla esto representaba una situación muy compleja al momento de analizar si realmente un subordinado podía realizar una investigación por hechos que pueden ser constitutivos de delito sobre su superior jerárquico. Esto representa un claro conflicto de intereses, generando impunidad y una latente desconfianza de la sociedad en el actuar de la Fiscalía General de la República.

Es así como el 10 de febrero de 2014 fue publicada la reforma constitucional que modificó el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en ésta se estipula la transición de la Procuraduría General de la República (PGR) a ser un organismo constitucional autónomo (OCA) llamada Fiscalía General de la República.

Esta reforma constitucional no sólo implica un cambio en la denominación de esta institución, sino que implica “una transformación de gran calado al interior del organismo, pues implica una ambiciosa reingeniería institucional y la preparación del terreno para una instancia autónoma, eficaz y cuya lógica responda, además, a los estándares y reglas del sistema penal acusatorio.” (México Evalúa, 2019).

El 14 de diciembre del año 2018 fue publicada la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República la cual “tiene por objeto reglamentar la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y demás disposiciones aplicables.” (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2018).

El 18 de enero de 2019, el Licenciado Alejandro Gertz Manero fue nombrado por el Senado de la República como el primer Fiscal General de la República.

Esta reforma tuvo como objetivo dotar de autonomía a la Fiscalía General de la República y proporcionarle herramientas para perseguir de manera eficaz los delitos y acabar con la corrupción, impunidad e ineficiencia dentro del proceso penal acusatorio. Lo que se busca con esta modificación constitucional es implementar “instrumentos auxiliares en la defensa de los derechos fundamentales y que no sustituyen a los demás órganos encargados de la procuración e impartición de justicia.” (Héctor Fix Fierro, s.f.)

A partir de la implementación de la reforma constitucional del artículo 102, se da un giro de suma importancia para la naturaleza de la PGR, ahora FGR. “La Fiscalía General de la República (FGR) es un órgano público autónomo. Tiene como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general. La FGR regirá su actuación por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia e imparcialidad.” (FGR, s.f.) La importancia de dicho cambio radica fundamentalmente en la percepción social del órgano, así como en su desempeño jurídico. Si bien no se busca reformar íntegramente este organismo, entre los objetivos está asignarle condiciones precisas que mejoren la ejecución de sus funciones, protegiéndolas de diversos fenómenos contraproducentes que existían en el contexto anterior.

Esto nos lleva al siguiente planteamiento. La FGR ¿realmente ha logrado cumplir con estos fines? ¿Qué se requiere para que esta reforma no quede únicamente como una buena intención legislativa y se vea permeada en su ejercicio diario de procuración de justicia sin corrupción, impunidad y que actúe con eficacia dentro del proceso penal acusatorio? En mi opinión aún queda una brecha muy grande entre el objetivo buscado por la reforma y los hechos actuales de justicia y persecución criminal.

Al reformar la división de poderes tripartita para un panorama que considere organismos constitucionalmente autónomos, el Estado empieza a crear elementos que limitan las facultades del poder Ejecutivo. Al abordar la materia de organismos constitucionalmente autónomos, cabe explicar a qué se refiere la autonomía de la que éstos gozan y qué consecuencias les traen. La FGR, a diferencia de la PGR, tiene la facultad de crear su propio cuerpo normativo sin dejar de lado el proceso legislativo correspondiente, gracias a la autonomía que le otorga constitucionalmente en la reforma del artículo 102.

Si bien se otorga su ordenamiento jurídico, la autonomía que se le refiere a este organismo “no supone su separación o independencia absoluta respecto a los órganos soberanos” (José Fabián Ruiz, 2017). Sin embargo, los organismos constitucionalmente autónomos se consideran “... poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales. Más aún, tienen personalidad jurídica, independencia presupuestaria y poseen también independencia orgánica, lo que implica autonomía de gestión.” (José Fabián Ruiz, 2017). Con este perfil, la FGR evoluciona totalmente su rol en el país, tanto social, administrativo, gubernamental y jurídico.

La autonomía otorgada a los diferentes organismos es un intento de volver al Estado en cuestión un Estado Democrático de Derecho. “Respondiendo a esta cuestión, Carbonell distingue cuatro características básicas en los órganos constitucionales autónomos de México. Ellas son: 1) dichos órganos están creados por la Constitución; 2) poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional; 3) llevan a cabo funciones esenciales del Estado moderno, y 4) no están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.” (José Fabián Ruiz, 2017). Sin embargo, como lo hemos vivido no sólo con la extinta Procuraduría General de la República, sino también con la FGR, nos faltan todavía más regulaciones y capacitación al interior de la Institución para un correcto funcionamiento.

Retomando el objetivo social que implica la reforma, es esencial reconocer la falta de confianza social con la que contaba la PGR, ya que con el paso del tiempo la población empezó a cuestionar la eficacia y eficiencia en

la investigación y persecución de los hechos que pueden ser constitutivos de delitos y, a contrario sensu, si no ha habido un correcto desempeño de la institución ha dado lugar a la impunidad.

Si la injusticia tiene cabida en el panorama, se cree que es gracias a la impunidad que se puede hallar en diversas esferas del sistema de procuración e impartición de justicia, relacionado, en el caso de la FGR, con la falta de autonomía, lo que considero más visible en los casos en que se investigan a los altos funcionarios.

Susana Camacho Maciel explica que “La Fiscalía General de la República tiene sobre sí la carga histórica de revertir la desconfianza por parte de la ciudadanía que existe hacia la institución de procuración de justicia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, la Fiscalía General de la República es la cuarta entidad, dentro de las instancias de seguridad y justicia, en la que mayor percepción de corrupción existe entre la ciudadanía (60.6%).

En este contexto, aunado a la alarmante cifra negra de 93.2%, una de las tareas fundamentales de esta nueva Fiscalía autónoma será la de generar confianza en la ciudadanía hacia una institución de procuración de justicia, como se ha señalado, a través de un adecuado proceso de transición a un verdadero organismo autónomo que pueda hacer frente a la impunidad generalizada en el país. Asimismo, para lograrlo, tendrá que combatir las deficiencias internas acarreadas desde la extinta PGR, para lo cual deberá fortalecer los sistemas de monitoreo, rendición de cuentas y sistema de responsabilidades dentro de la propia institución.” (Susana Camacho, 2019).

Uno de los elementos que impactan en la percepción social sobre el desempeño de la FGR, va relacionado con la actuación de su titular, quien de forma desafortunada se ha visto vinculado directamente con diversos hechos que son contrarios a sus facultades concedidas y el perfil que demanda la norma constitucional y la Ley de la Fiscalía General de la República.

Lo anteriormente mencionado impacta en la percepción de la confianza de la ciudadanía, atendiendo a la imparcialidad con la que se debe manejar el titular

de la dependencia. El Titular de la FGR debe de regir su actuar conforme a los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, interculturalidad, perspectiva de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, debida diligencia, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género, como lo refiere el artículo 4 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

Uno de los vicios de nacimiento que se contraponen al principio de imparcialidad de la FGR es que ni la LFGR ni la CPEUM incluyen contrapesos para limitar la influencia que siguen teniendo, aunque en menor nivel, el Ejecutivo Federal y el Legislativo Federal en la designación y la remoción del titular de la FGR.

Al respecto debemos tener en cuenta lo que establece el artículo 6 de la LFGR:

“Las personas agentes del Ministerio Público de la Federación ejercerán sus funciones con independencia y autonomía, libres de cualquier tipo de coacción o interferencia en su actuar. En el ejercicio de sus funciones, se conducirán conforme al criterio de objetividad, con base en el cual dirigirán la investigación de los hechos y las circunstancias que prueben, eximan o atenúen la responsabilidad de las personas imputadas, así como en materia de extinción de dominio, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable y en el Plan Estratégico de Procuración de Justicia.”

Aquí encontramos el sustento sobre el actuar imparcial y autónomo que debe de realizar la Fiscalía, siempre velando por el esclarecimiento de los hechos, la protección de las víctimas y los derechos humanos.

En mi opinión esta es la esencia de la existencia de los organismos constitucionales autónomos, que atendiendo a la propia naturaleza de cada uno de ellos, gozan de independencia para poder desarrollar sus fines sin la intromisión de los poderes de la unión. Es muy útil la existencia de los OCA para el gobierno justo y democrático es bicondicional a la existencia del otro.

La FGR cuenta con objetivos específicos para lograr un avance sustancial en el sistema de justicia penal acusatorio; según Claudia G. Vázquez-Roa, académica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, son:

- I. Garantizar el respeto a los derechos humanos y de las víctimas.
- II. Alcanzar verdadera autonomía y eficiencia.
- III. Implementar realmente el servicio civil de carrera.
- IV. Combatir eficientemente la corrupción y los delitos electorales.

El deber de garantizar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y los imputados debe ser cumplido por la FGR desde que se tiene conocimiento de la noticia criminal y mantenerse hasta que se dicte sentencia en el proceso penal. Esto debido a que “Diversos informes tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el Relator Especial sobre la Tortura y otras instancias de la ONU han documentado la forma en que funcionarios ministeriales e investigadores policiales en México incurren en violaciones a derechos humanos durante investigaciones penales, especialmente la tortura de presuntos inculpadados para lograr autoincriminaciones. A nivel nacional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México ha emitido al menos 222 recomendaciones a la PGR por violar derechos humanos durante la investigación de delitos.” (Ximena Suárez-Enríquez, 2018).

Alcanzar verdadera autonomía y eficiencia es uno de los retos más grandes debido a que siguen ligados los procesos de designación del titular de la FGR a los poderes políticos del país. Será primordial que la persecución de los delitos y la búsqueda de justicia no esté sesgada ni motivada por ningún otro móvil que no sea la protección a la sociedad con estricto apego a la ley.

Un elemento que debería ayudar a la imparcialidad de la cabeza de la FGR es que el periodo de ejercicio del Fiscal General será de nueve años, yendo más allá de un solo sexenio si es que no se cumple con el proceso para cesar su cargo. Los problemas surgen desde la promoción al cargo de Fiscal, ya que el presidente puede ser quien sugiera algún candidato. Bajo estas condiciones, resulta difícil creer que es posible llevar a cabo en su forma más íntegra el siguiente aspecto autónomo de la FGR: “Uno de esos principios es la autonomía de la Fiscalía respecto del Poder Ejecutivo, que debe traducirse no sólo en una autonomía orgánica y patrimonial, sino también en la garantía de

que no habrá injerencia o presiones directas o indirectas que puedan provenir de esta rama del poder público. Explícitamente, de acuerdo a estándares internacionales, las instrucciones de no investigar en un caso concreto deberían estar prohibidas.” (Juan C. Cevallos P., s. f.).

Por otro lado, debemos analizar la importancia de la independencia que debe de tener la dependencia con los partidos políticos, ya que en un aspecto negativo puede representar un compromiso del Titular de la Institución por el proceso de selección en el Poder Legislativo o, en un aspecto positivo, puede verse como un elemento de equilibrio entre los poderes para que haya una real imparcialidad en el actuar y desempeño de la FGR y un ejemplo en el estado democrático. Este es un tema relevante en el análisis de la FGR como OCA, para que no sea utilizada como verdugo en asuntos que se encuentren estrechamente vinculados con temas políticos. Esta situación de las administraciones pasadas también ha sido muy criticada, lo que representa un área de oportunidad para la FGR.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que “los Estados deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios, por lo que en este sentido los parlamentos no deben intentar influenciar indebidamente las decisiones del Ministerio Público relativas a un asunto concreto para determinar el modo de actuar de un fiscal en un determinado caso, u obligarlo a modificar su decisión. Esta salvaguarda es fundamental cuando, como sucede en México, el Congreso (a través del Senado) juega un rol crucial en el proceso de selección del Fiscal General y es ante el Senado que el Fiscal General debe rendir cuentas.”

La implementación del servicio civil de carrera deberá estar fortalecida por los procesos internos de capacitación de los operadores de la FGR; los operadores deberán contar con un alto grado técnico y especialización. El combate eficiente de la corrupción y los delitos electorales es llevado a cabo por las fiscalías especializadas, que depende del uso correcto de su autonomía y de las facultades para la creación de un órgano de control de credibilidad con capacidad de acción.

Dentro de los avances de la FGR hay tres que son particularmente notables:

- I. El Consejo Ciudadano de la Fiscalía.
- II. Dos nuevas fiscalías especializadas: Derechos Humanos y Asuntos Internos.
- III. El plan de política de persecución penal.

El Consejo Ciudadano de la Fiscalía es un órgano especializado de consulta. Está integrado por cinco ciudadanos con trayectorias destacadas en materia de justicia criminal y derechos humanos, que son nombrados por el Senado a través de un concurso público, que debe realizarse de forma transparente y meritocrática.

Los consejeros estarán en su encargo cinco años improrrogables y serán renovados de manera escalonada. El Consejo Ciudadano de la Fiscalía puede emitir opiniones y recomendaciones acerca del desempeño de la Fiscalía y sus diversas áreas, como, por ejemplo, las normas internas de la institución, su presupuesto, y los planes del servicio profesional de carrera. Pero quizás una de sus principales facultades es dar seguimiento a la implementación del Plan de Persecución Penal de la Fiscalía.

Aunque las opiniones y recomendaciones del Consejo Ciudadano de la Fiscalía no son vinculantes, el Fiscal General y los órganos de la Fiscalía deben pronunciarse expresamente sobre ellas, indicando las razones por las cuales se aceptan o se rechazan.” (Úrsula Indacochea, 2019). Esta figura significa un gran avance para el desarrollo de la Fiscalía al introducir en su estructura un órgano ciudadano integrado por especialistas en la materia que velan por el correcto desempeño de la FGR.

La estructura de la organización de la FGR debe contar con personal capacitado para llevar a cabo el proceso penal en todas sus etapas con la debida diligencia, integridad y habilidad para investigar. (José Fabián Ruiz, 2017)

Considero que la Fiscalía General de la República enfrenta grandes retos en su transformación, existen muchas áreas de oportunidad que con capacitación continua, evaluación de resultados, transparencia y compromiso de los servidores públicos que dirigen esta Institución podrán dotar a nuestro Estado de una Fiscalía que logre

representar los intereses de la sociedad, y la investigación y persecución de los delitos de orden federal de forma eficaz y eficiente.

## **Fuentes consultadas**

Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos. (14 de diciembre de 2018). *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*. Obtenido de Secretaría de Gobernación: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018#gsc.tab=0)

Delgadillo, Ana Lorena (s.f.). *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*. Recuperado en 2022, de DPLF: [https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf)

FGR, A. (s.f.). Recuperado el 2022, de Fundacion Justicia.

Fierro, H. F. (s.f.). La reforma al artículo 102 de la Constitución. *Revista Jurídica de la UNAM*.

Indacochea, Ú., & Meyer, M. (marzo de 2019). *Wola*. Recuperado el 2022, de LA Nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General en México: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/03/FiscaliaSPN.pdf>

*¿Qué hacemos?* (2018). Obtenido de FGR: <https://www.gob.mx/fgr/que-hacemos>

P., J. C. (s.f.). *Consejo de Participacion Ciudadana*. Recuperado el 2022, de docsity.

Ruiz, J. F. (diciembre de 2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Recuperado en 2022, de Revista Mexicana de Derecho Constitucional: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359>

Suárez-Enríquez, X. (1 de febrero de 2018). *Wola*. Recuperado el 2022, de Tres aspectos fundamentales de la discusión sobre la Fiscalía General de México: <https://www.wola.org/es/analisis/tres-aspectos-fundamentales-de-la-discusion-sobre-la-fiscalia-general-de-mexico/>

Vázquez-Roa, C. G. (2019). Fiscalía General de la República. *Vida Científica Boletín de la Escuela Preparatoria No. 4, 13.*

## **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): ¿Organismo Autónomo u Organismo Descentralizado?**

**Elsa María Agustina Valencia Parra\***

*Resumen:* El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo autónomo, surgió en 2014, por reforma constitucional, el cual no ha completado su proceso, debido a que no se ha expedido su ley, y no se han nombrado a sus consejeros.

El trabajo de este ente autónomo es la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales, y lo efectúa conjuntamente con información suministrada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con estudios acerca de la aplicación de presupuesto federal en los proyectos, por medio de recomendaciones acerca de la aplicación del presupuesto federal.

Existe una coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública para evaluar programas y políticas relacionadas con el presupuesto federal.

---

\* Estudios en la UNAM: Licenciada en Periodismo y Comunicación Colectiva, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho. En la División de Posgrado, Facultad de Derecho: a) Maestría en Derecho, b) Doctorado en Derecho, ambos con Mención Honorífica, c) Diploma de Especialidad en Derecho Constitucional.

Posee Certificación de Lenguas francesa, italiana e inglesa. Cuenta con varios cursos y diplomados sobre de Derecho, Información, Comunicación, entre otros temas. Ha sido maestra en universidades e instituciones de educación superior en materias jurídicas y de comunicación. Se ha desempeñado en el sector público en: Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud; Tribunal Superior Agrario; Procuraduría General de la República; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Departamento del Distrito Federal (CDMX).

El actual reto gubernamental: ¿se requiere la medición de la pobreza? Los programas sociales de la pobreza no la han disminuido; ha faltado transparencia y eficiencia en el gasto público. ¿Se requiere una reingeniería del CONEVAL, o integración a otro organismo autónomo? ¿Coordinación entre las dependencias federales que participan en la evaluación de los programas sociales?

*Palabras clave:* Evaluación, medición, pobreza, evaluación presupuestaria, transparencia.

### **The National Evaluation Council of Social Policy (CONEVAL): autonomous body or decentralized body?**

*Abstract:* El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL The National Council for the Evaluation of Social Development Policy), an autonomous body, which emerged in 2014, due to constitutional reform, which has not completed its process, due to the fact that its law has not been issued, and no appointed his advisers.

The work of this autonomous entity is the measurement of poverty and the evaluation of social programs, work that it carries out jointly with information provided by the National Institute of Statistics and Geography, with studies on the application of the federal budget in projects, for through recommendations on the application of the federal budget.

There is coordination between the Ministry of Finance and Public Credit and the Ministry of Public Administration to evaluate programs and policies related to the federal budget. The current government challenge; Is poverty measurement required? poverty, with social programs, has not reduced poverty; there has been a lack of transparency and efficiency in public spending. Is a reengineering of CONEVAL required or integration to another autonomous body? Is necessary more coordination between federal agencies that participate in the evaluation of social programs?

*Keywords:* Evaluation, measurement, poverty, budgetary evaluation, transparency.

*Fecha de recepción del artículo:* 5 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 12 septiembre 2022

## Introducción

El presente trabajo es una exploración abreviada del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo constitucional autónomo, creado en 2014 el cual no ha completado su proceso como tal, al no expedirse su ley, ni la Cámara de Diputados ha designado a sus nuevos integrantes, por lo que considero es ineludible efectuar un análisis de sus antecedentes, desarrollo, y reflexiones acerca su situación actual.

En México, a lo largo de la evolución de la Administración Pública Federal (APF), han surgido paralelamente, a partir de 1994, organismos autónomos constitucionales, la mayor parte de éstos con antecedentes de entes descentralizados, y con el transcurso del tiempo han provocado opiniones encontradas: aceptación o animadversión, como lo señala Mauricio Dussauge.<sup>1</sup>

Estos entes, como lo cita Marco Antonio Zeind, son producto de una reingeniería de la administración pública centralizada en donde se ha pretendido la descentralización del poder para integrar las exigencias políticas y económicas de organizaciones internacionales.<sup>2</sup> Desde luego, implica la rendición de cuentas y transparencia, que permitan a los gobernados calificar la gestión gubernamental y adaptar decisiones que les afecten.

Durante el periodo de gestión de estos organismos autónomos, también se percibe que se ha cuestionado el motivo de su creación, como algunos de ellos, conflictos en el Estado Mexicano, influencia internacional, o una crisis entre las funciones del Poder Ejecutivo, así como su eficiencia y resultados, o inclusive la falta de participación de los gobernados.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Dussauge Laguna, Mauricio, en “Mitos y Realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos”, México, en *Revista de Administración Pública*, México, No. 138, Volumen L, No. 3, septiembre-diciembre 2015, p. 233.

<sup>2</sup> Cfr. Zeind Chávez, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, México, Editorial Tirant lo Blanch, 2018, p. 195.

<sup>3</sup> Cfr. Shepherd, Geoffrey, “*El desafío de la reforma administrativa*,” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [en línea], 1999, Disponible en: <http://www.clad.org.ve>. (Fecha de consulta: 2 de julio de 2022).

Con la influencia tanto extranjera como interna, se ha ido conformando el tejido organizacional de la APF, emergiendo a la par de los poderes constituidos los organismos autónomos, con especialidad técnica y servidores públicos especialistas en cada una de las áreas que abarcan.

Existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) una serie de organismos citados como autónomos, sin tener todas sus características, en realidad son organismos públicos descentralizados y órganos desconcentrados, como es el caso, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, y las universidades públicas.

Los órganos desconcentrados y organismos descentralizados de la APF, a diferencia de los organismos autónomos constitucionales, es que, los primeros se encuentran bajo la observación del Poder Ejecutivo. Los organismos autónomos no están sujetos a ningún poder constituido, se encuentran a la par de éstos, y cuentan con autonomía tan amplia que les permitan integrar sus presupuestos, actuando con independencia y parcialidad.

El tema que me ocupa, el CONEVAL, es un organismo que emergió en una coyuntura política, en la cual se realizaron muchas reformas constitucionales, es un ente que cuenta con atención técnica, desde su inicio como organismo descentralizado, hasta lograr su autonomía constitucional en 2014, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como emitir recomendaciones.<sup>4</sup>

Antes de iniciar a describir el surgimiento y evolución de este organismo autónomo desde su creación como organismo descentralizado, es necesario asentar, muy someramente, algunos puntos, acerca de su marco conceptual, como lo que significa la medición de la pobreza, la evaluación de programas gubernamentales, y desde luego, los sociales.

---

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26, Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0) (Fecha de consulta: 30 de junio de 2022).

## Marco Conceptual

### La pobreza

En el ámbito internacional, la medición de la pobreza ha sido un tema por supuesto complejo, y con dificultad para su cálculo, sin embargo, la Organización de Naciones Unidas (ONU) elaboró parámetros estadísticos con el fin de conocer las características de carencia en el desarrollo humano. La pobreza se considera como un fenómeno multifacético, debido a la serie de privaciones de capacidades que posee el ser humano para lograr un fin.<sup>5</sup>

Estos organismos internacionales han tenido una mayor intervención a nivel mundial en torno a la pobreza, debido a que han otorgado recursos económicos y capacitación a los países miembros, con el objetivo de reducirla, entre ellos se encuentran el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), incluyendo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los cuales han realizado recomendaciones a nivel mundial y, obviamente, han intervenido con políticas públicas de tipo social. Estas organizaciones han influido en cambios en el diseño institucional, con el fin de que los gobiernos optimicen su desempeño, presupuestos y, lo más importante, han solicitado transparencia en el ejercicio del gasto público.

En informe del Banco Mundial, en 2014, se revela que, con el fin de llegar a los dos propósitos del Grupo Banco Mundial: uno, poner fin a la pobreza extrema para 2030, y dos, promover la prosperidad, para estos efectos, se requiere fortalecer los sistemas estadísticos, recabar datos con mayor frecuencia y mediciones, con la intención de que resultan mucho más útiles para diseñar las políticas nacionales y apoyar a los asociados internacionales a detectar deficiencias y priorizar iniciativas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Acción contra el hambre, org. “Historias. Índice de pobreza: qué es y cómo se calcula”, Disponible en: <https://www.accioncontraelhambre.org/es/indice-pobreza-que-es> (Fecha de consulta: 6 de julio de 2022).

<sup>6</sup> Banco Mundial, Informe del Banco Mundial: Los datos y las mediciones son fundamentales para poner fin a la pobreza extrema, Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2014/10/09/measurement-fundamental-ending-extreme-poverty-world-bank-report> (Fecha de consulta: 10 de julio de 2022).

A su vez, la CEPAL entre sus recomendaciones efectuadas a los países miembros, se encuentra la creciente relevancia de los enfoques de derechos y de capacidades: visión más amplia del bienestar, no limitada a lo monetaria, indicando que las políticas sociales no se circunscriben a las transferencias de ingreso, y nuevos desarrollos metodológicos que han superado algunos obstáculos para agregar distintas dimensiones de bienestar en un índice.<sup>7</sup>

Por lo tanto, considero que todas estas observaciones internacionales, desde luego fueron influyendo en muchos países asociados, como México, para implementar políticas en programas sociales y poner más atención en la pobreza y fortalecer los sistemas estadísticos que reflejen una realidad social, sin transferencias de ingresos, lo cual propició la creación de este organismo autónomo, el CONEVAL.

El concepto habitual de pobreza que fue utilizado en años anteriores se encuentra rebasado, debido a que ya no se puede etiquetar a los países o a los hogares como ricos y pobres, en forma simplista, así que, desde 2019 se han perfilado nuevas medidas para conocer cuáles y cuántas carencias se tienen en un hogar o en un país simultáneamente, medición rigurosa, fácil de realizar y con flexibilidad, con una adaptación a contextos específicos.<sup>8</sup>

En 1995, durante la Reunión Cumbre sobre Desarrollo Social, ONU, realizada en Copenhague, se señalaron las características de la pobreza de la siguiente manera:

La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales.

---

<sup>7</sup> CEPAL, NACIONES UNIDAS, MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA. Taller "Uso de encuestas de hogares para la medición de los objetivos de Desarrollo Sostenible sobre pobreza y desigualdad, Panamá, 10-11 de agosto de 2017, Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/08-10-cepal-pobreza-multidimensional-multidimensional-pvillatoro.pdf> (Fecha de consulta: 3 de julio de 2022).

<sup>8</sup> *Ídem*

También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural. La pobreza se manifiesta en todos los países, como pobreza generalizada en muchos países en desarrollo, como focos de pobreza en medio de la abundancia en países desarrollados, como pérdida de los medios de vida a raíz de una recesión económica, como consecuencia repentina de desastres o conflictos, como pobreza de los trabajadores de bajos ingresos y miseria absoluta de quienes quedan al margen de los sistemas de apoyo de las familias, las instituciones sociales y las redes de seguridad.<sup>9</sup>

(...) Además, la pobreza en sus distintas formas constituye una barrera para la comunicación, dificulta el acceso a los servicios y conlleva importantes riesgos para la salud; por otra parte, las personas que viven en la pobreza son especialmente vulnerables a las consecuencias de las catástrofes y los conflictos. Las situaciones de pobreza absoluta se caracterizan por una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información. Esas situaciones dependen no sólo de los ingresos, sino de la posibilidad de acceder a los servicios sociales.<sup>10</sup>

Así, discuro, que la pobreza no es insuficiencia de recursos económicos, ésta se mide con carencias para el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, seguridad, vivienda adecuada, servicios básicos, vías de comunicación y a su acceso, falta de oportunidades de desarrollo personal, familiar y la no integración al entorno social.

---

<sup>9</sup> Organización de Naciones Unidas, Reunión Cumbre sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995, Disponible en: <https://www.un.org/es/conferencias/social-development/copenhagen1995> (Fecha de consulta 12 de julio de 2022).

<sup>10</sup> *Ídem*

## La evaluación

La evaluación tiene como objeto emitir normas con el propósito de coordinar la evaluación de las políticas y programas, ejecutados por la APF, y emitir los lineamientos y criterios para definir, identificar y medir el alcance de programas.

La evaluación de los programas y las políticas públicas tiene en sí, como lo señalan Tonatiuh Guillén López y José Castelazo R., un fin prioritario: brindar una descripción minuciosa detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de las políticas y programas.<sup>11</sup>

Según lo refiere Osvaldo Feinstein, la evaluación, tiene dos objetivos principales: el primero, sirve para aprender de la experiencia, tomando lecciones que puedan emplearse para optimizar el diseño, y el segundo, la implementación de políticas públicas, con el propósito de rendición de cuentas al público y/o a quienes han contribuido con recursos a dicho fin, y a veces, al Congreso.<sup>12</sup>

Y añade:

(...) Si las políticas públicas se implementaran siempre de acuerdo a las intenciones, y si no hubiera efectos no buscados, la evaluación no sería útil, excepto para confirmar el logro de los objetivos. En ese tipo de mundo no habría incertidumbre, coincidiendo lo planeado con lo realizado (no habría diferencias entre *ex ante* y *ex post*). Pero en el mundo real las políticas no siempre pueden implementarse conforme a las intenciones, y los planes no siempre se cumplen, o se cumplen solo parcialmente. Además, frecuentemente, se presentan efectos no buscados, positivos y/o negativos. Por lo tanto, es importante verificar qué es lo que realmente ha sucedido y el grado en que se han cumplido los objetivos, lo

---

<sup>11</sup> *Cfr.* Guillén López, Tonatiuh y Castelazo R., José, en la presentación del libro *La Evolución de políticas Públicas en México*, Coordinadores José María Ramos, José Sosa, Félix Acosta, Colegio de la Frontera del Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011, p.13.

<sup>12</sup> Feinstein, Osvaldo, "Evaluación Pragmática de políticas públicas", en *Revista del Banco de Desarrollo de América Latina*, "La Evaluación de políticas fundamentales conceptuales y analíticas, serie Estado, gestión, pública y desarrollo en América Latina, Argentina, 2016, p. 27. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008> (Fecha de consulta: 5 de julio de 2022).

cual permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones futuras, posibilitando un mejor uso de los recursos para alcanzar un mayor nivel de resultados positivos y evitar o mitigar los efectos indeseados negativos. (...) <sup>13</sup>

Con la evaluación, entiendo, se pretende crear una cultura gubernamental que conjugue esfuerzos y resultados de las políticas y programas, tanto federal, estatal y local, para lograr mejor eficiencia, transparencia y desde, luego la legitimación por parte de los gobernados.

Acerca de lo que significa un programa social, la CEPAL, señala que éste pretende solucionar un problema social, para lo que se define uno o más objetivos de impacto; está compuesto por un conjunto de procesos, y su estudio requiere diferenciar los principales de los de apoyo, y describir las actividades de los primeros en función del aporte que producen para el logro de los objetivos de impacto y/o eficiencia, a través del estudio de la cadena de valor; todo programa social se implementa a través de la producción y distribución de bienes y/o servicios a través de los cuales se busca dar cuenta de sus objetivos de impacto <sup>14</sup>.

Mi punto de vista es que lo señalado en el vocablo “social”, implica, como lo indica el Diccionario de la Lengua Española: “Pertenciente o relativo a la sociedad”, así que todos los programas de gobierno, van dirigidos a la sociedad. <sup>15</sup>

Existe por lo tanto, la obligación de un manejo responsable de todos los presupuestos destinados al desarrollo de programas gubernamentales, y evaluación de los mismos, ya sea de tipo federal, estatal o local, los cuales deben ser una buena administración pública, la que se expresa en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, que

---

<sup>13</sup> *Ibidem* p. 29.

<sup>14</sup> CEPAL, Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I, Serie Políticas Sociales, Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/1/S9800061\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/1/S9800061_es.pdf) (Fecha de consulta 24 de julio de 2022).

<sup>15</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia, Social*, Disponible en: <https://dle.rae.es/social>, (Fecha de consulta 10 de julio de 2022).

fue firmada por México el 18 y 19 de octubre de 2013,<sup>16</sup> y se basa en la gestión y evaluación del gobierno. Las referencias acerca de la evaluación sistemática de la política social en México, surge en la primera década de 1970, con propuestas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). En 1980 con la Contraloría General de la Federación, el Sistema Nacional de Planeación, su ley, como un ejercicio de contabilidad gubernamental, vislumbrando el gasto ejercido.<sup>17</sup>

La mayor parte de estos programas, como se observa, fueron dedicados a sectores del campo, zonas de grupos marginados, en la que se estimuló la inversión y grandes presupuestos, alternando con un organismo vigilante al gasto y actuación de servidores públicos, predecesor de la Secretaría de la Función Pública. Los programas, sin embargo, carecían de un sistema de evaluación, la examinación del desempeño y comportamiento, y alcance de metas y objetivos; se requería de un sistema de planeación y actuación del desempeño, con eficacia y eficiencia, de todos los programas sociales y su impacto en la sociedad.

Por primera vez, en 1997, se incluyó la evaluación de resultados e impactos de un programa gubernamental, con la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), para formular, coordinar y evaluar la ejecución de este programa. La evaluación de impacto fue externa al proyecto y tuvo la participación de académicos nacionales, pertenecientes a la Universidad Iberoamericana, el Instituto Nacional de Salud Pública y la Escuela Nacional de Antropología e Historia; a nivel internacional, participó el International Food Policy Research Institute.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> CLAD, Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Caracas, Venezuela, 10 de octubre de 2012, Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/4-Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-CLAD.pdf> (Fecha de consulta: 25 de julio de 2022).

<sup>17</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL, México, 2015, Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL\\_politica\\_de\\_evaluacion\\_10\\_A.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf) (Fecha de consulta: 5 de julio de 2022).

<sup>18</sup> *Ídem*

La Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, se creó en años posteriores, el 30 de diciembre de 2000, para fiscalizar recursos ejercidos por el Ejecutivo Federal; la Secretaría de la Función Pública –antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación– el 10 de abril de 2003, para realizar auditorías en el desempeño. Cuando se aprueba la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se integra el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y surge el CONEVAL.<sup>19</sup>

Como se puede apreciar, no es muy reciente la evaluación de los programas sociales en México, son varias décadas en que la APF ha implementado programas, proyectos, iniciativas con el fin de aplicar presupuestos, y medir los resultados obtenidos y, desde luego, la capacitación en todos los niveles de gobierno para practicar la evaluación de los programas presupuestados, y aquellos de tipo social.

### **Antecedentes del CONEVAL**

Entre los antecedentes del CONEVAL, es necesario repasar muy brevemente, la evolución de la APF, cuando en 1958, surgió la Secretaría de Obras Públicas, la cual realizaba actividades como construcción de aulas, carreteras, centros de salud, que absorbían gran parte del presupuesto federal, y como lo cita Alfonso Nava Negrete, en el plano social las obras han sido siempre de importancia para el gobierno, es “sumamente rica la veta social de la obra pública.”<sup>20</sup>

Indudablemente, coincido con este autor, debido a que la planeación, desarrollo de programas de construcción, escuelas, carreteras, centros de salud, vivienda, es una constante dispersión de recursos, y en los primeros años de la APF faltaba transparencia, y todo el gasto se justificaba por parte del Ejecutivo Federal, para atender demandas de la población, sin la debida evaluación e impacto de la dispersión de éste.

---

<sup>19</sup> *Ídem*

<sup>20</sup> *Cfr.* Nava Navarrete, Alfonso, Derecho de las Obras Públicas en México, publicado en Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/16.pdf>. (Fecha de consulta: 3 de julio de 2021).

Las secretarías de gobierno responsables de apoyar con recursos a las áreas más necesitadas de la población fueron cambiando su denominación y, desde luego su estructura, a partir de 1958. En 1976, esta función correspondía a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; en 1982, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; en 1992 se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), y finalmente, en 2018, como la Secretaría de Bienestar, renovando, fortaleciendo y cancelando programas dirigidos a una multiplicidad de grupos sociales.<sup>21</sup>

Todas estas dependencias federales, opino, participaron en una gran cantidad de obras públicas para atender las vías de comunicación, construcción de escuelas, hospitales, vivienda, no solamente para grupos sociales en pobreza, sino atendiendo el impulso de crecimiento del país, y empresas paraestatales para distribución de alimentos y otros insumos para el campo, expidiendo leyes, decretos, pero nunca fueron suficientes para atender los requerimientos de la población.

En 1999, se continuó la implementación de programas para atender a la población, en algunas dependencias de la administración pública federal, y el más relevante de todos los creados, como aludí anteriormente, el denominado Progresá, cuyo objetivo era apoyar a las familias en condiciones de pobreza extrema, al cual se le destinaron recursos federales, con la incorporación de procesos continuos de seguimiento y evaluación de su operación, a través de las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud, y el Instituto Mexicano del Seguro Social.<sup>22</sup>

La instauración de infinidad de programas –desde luego sólo citaré algunos– debido a que el gobierno federal, fue ampliando las estructuras burocráticas de la administración pública federal y local sin una coordinación, distribuyendo en forma dispersa recursos de todo tipo, a solicitud del titular del Poder Ejecutivo, ante las constantes demandas de la población, pero no lograban satisfacer las necesidades más urgentes.

---

<sup>21</sup> Ley General de Desarrollo Social, *op. cit.*

<sup>22</sup> Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (PROGRESA), Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=4944430](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=4944430). (Fecha de consulta: 6 de julio de 2022).

En el entorno internacional la discusión de temas relacionados con la política social para la búsqueda de la medición oficial de la pobreza tuvo mayor énfasis en el año 2000, con el fin de que se permitiera obtener referencias para organizar los programas necesarios para atender las diferentes aristas de este problema, y principalmente, formalizar una evaluación del impacto en la población, relacionado con la aplicación de éstos. En México, se legisló para estos fines, en todos los programas establecidos por el Ejecutivo Federal, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2000, con el propósito de que se incluyera la valoración externa de las autoridades federales, por medio de monitoreos, sin embargo, se pactó a que éstos fueran supervisados por las mismas instancias ejecutoras de los programas.<sup>23</sup>

Desde luego, no omito señalar que, como lo indican los estudios relacionados con la evaluación y la transparencia, ante la presión internacional, México impulsó con varias leyes y disposiciones, otorgar mayor presupuesto, pero con evaluación externa, sin embargo, había que recorrer mejores procesos y coordinación, tanto a nivel federal como local, y contar con personal e infraestructura especializada.

En abril de 2001, el Gobierno Federal convocó a un simposio internacional “Pobreza: Conceptos y Metodologías”, al cual asistieron expertos nacionales e internacionales en medición de pobreza, y autoridades federales. En una sección de la reunión, en la cual se presentaron las conclusiones de los trabajos, se consideró pertinente que el Gobierno Federal asumiera el compromiso de elaborar una metodología oficial de la pobreza, y se instó a la entonces secretaria Sedesol a que convocara a un grupo de trabajo para alcanzar el objetivo de tener una metodología de medición oficial de la pobreza, con revisión metodológica.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Cfr. Hernández Licona, Gonzalo, “CONEVAL como órgano autónomo en los hechos” *Revista de Administración Pública*, No. 138, Volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015). Organismos Autónomos Constitucionales, México, 2015, p.190.

<sup>24</sup> Coneval, “Cómo se logró construir la Medición de Pobreza del Coneval?”, Disponible en: [www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como\\_logro\\_construir\\_la\\_medicion\\_de\\_Coneval%20\(1\).pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf) (Fecha de consulta: 12 de julio de 2022).

El avance, fue superior que años anteriores, sin embargo, intuyo, continuaron los proyectos, reuniones convocadas por el Ejecutivo Federal, con especialistas, con personal gubernamental, pero no se concretaban los objetivos, se dispersaban programas, obras, y presupuesto, y la población demandaba servicios, atención médica, trabajo, escuelas, y todos los demás inherentes al crecimiento demográfico.

Cuando el gobierno federal, a través de la Sedesol, publicó las cifras de pobreza 2000, 2002 y 2004, los partidos de oposición representados en el Congreso desconfiaron de las cifras de pobreza, ya que el país atravesaba un periodo de reducción del PIB (éste cayó alrededor de 1.3% en 2001, aunque creció en 2000 y 2002). Por lo que, ante la desconfianza generada, a pesar de la buena labor del Comité técnico para la Medición de la Pobreza (CTPMP), se puso de manifiesto la necesidad política y técnica de crear un organismo, independiente de las instancias gubernamentales, encargado de medir la pobreza, el cual, hasta ese momento, no existía una institución de esa naturaleza en la Administración Pública.<sup>25</sup>

Previo a la creación de los organismos autónomos se tenía invariablemente una falta de credibilidad por parte de la población en las instituciones que organizaban elecciones, atención a grupos vulnerables, protección de derechos humanos, estadísticas, entre muchas áreas, además por parte de los partidos políticos en la oposición, cuestionando la causa por la que fueron fundados, independiente de las presiones de organizaciones extranjeras que aportan recursos a los programas para desarrollo de los países.

En años subsecuentes, en 2004, al expedirse la LGDS, con la cual se pretendió estimular la coordinación de la política social entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, con disposiciones para la conformación de un marco de acción el cual incluía la normatividad, metodología técnica, planeación, evaluación y participación de grupos de la sociedad. Se crea un Sistema Nacional de Desarrollo Social para establecer, entre los elementos más relevantes, la libertad de las personas para elegir los medios de su desarrollo personal y social; garantizar que, en forma

---

<sup>25</sup> *Ídem.*

equitativa, se tuviera acceso a todos los beneficios de esta norma, por medio de la solidaridad de grupos asociados e integrantes del gobierno, para participar colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones.<sup>26</sup>

Ante esta circunstancia, se crearon comisiones, reuniones, foros, y un sinnúmero de proyectos para integrar a todos los grupos interesados en un sistema de desarrollo, abarcando a grupos representantes de la iniciativa privada, partidos políticos, y desde luego todos los ámbitos de la administración pública federal.

Es, en este entorno, en el que se crea el CONEVAL en el año 2005, como organismo público descentralizado,<sup>27</sup> y para regularlo, el 24 de agosto de 2005 se expidió un decreto confiriéndole en su artículo 3º el mismo objetivo que ya tenía desde 2004, normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones inherentes a las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP).<sup>28</sup>

Al través de su ley reglamentaria, la LGDS, en su artículo 81, también determina que el CONEVAL es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con el objetivo de normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, efectuadas por las dependencias públicas.<sup>29</sup>

Por fin, el 10 de febrero de 2014, el CONEVAL se transformó de organismo constitucional en autónomo, por medio de un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron

<sup>26</sup> Ley General de Desarrollo Social, op. cit.

<sup>27</sup> Sedesol, Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP), “Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar”, México, Serie, *Documentos de Investigación* 1. Secretaría de Desarrollo Social, 2002, p. 10.

<sup>28</sup> Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005) Federación, 24 de agosto de 2005. (Fecha de consulta: 2 de julio de 2022).

<sup>29</sup> *Ídem*

varias disposiciones de la CPEUM en materia electoral, con el cual se adicionó el apartado C al artículo 26 constitucional, señalándolo como “Órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios”<sup>30</sup>

No obstante, la reforma constitucional para otorgarle a este organismo autonomía señalada en la CPEUM, no se ha concretado, este ente sigue funcionando como organismo público descentralizado, debido a que no ha culminado el proceso legislativo que le otorgue dicha autonomía, pues de acuerdo con el Artículo vigésimo transitorio del citado decreto de reforma al Artículo 26 Constitucional, el cual señala que:

La reforma al artículo 26 de esta Constitución entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

El Consejo General del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un periodo de dos años, dos por un periodo de tres años, dos por un periodo de cuatro años y un consejero presidente por un periodo de cuatro años. En caso de que, en el plazo referido, no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Con excepción del secretario de Desarrollo Social, los integrantes del Comité Directivo del organismo descentralizado referido en el párrafo anterior, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán ser considerados para integrar el nuevo órgano autónomo que se crea. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ídem

<sup>31</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia electoral..., *op. cit.*

Es hasta a mediados de 2022, y desde el 10 de febrero de 2014, el Congreso de la Unión no ha culminado con la aprobación de la reforma secundaria, ni con la integración del Consejo General de CONEVAL, para la cual se fijó un plazo de 60 días a partir de la referida publicación de la citada reforma constitucional. En cambio, sí se realizaron las modificaciones referentes a la reelección y creación del Instituto Nacional Electoral (INE), incluido en esa misma modificación de la CPEUM, ni se ha pronunciado el Congreso de la Unión, tanto para la designación de sus nuevos integrantes, como para expedir su ley.

En la integración del nuevo Consejo del CONEVAL, no participa la Cámara de Senadores en el nombramiento de los integrantes del Consejo, según el texto constitucional, sino que, debe realizarse de acuerdo con el procedimiento que determine la ley reglamentaria, no expedida actualmente; y será por medio de voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, decisión que puede ser objetado por el titular del Ejecutivo Federal, en un plazo de diez días hábiles.<sup>32</sup>

Han surgido iniciativas como la presentada por integrantes del Partido Revolucionario Institucional, para adicionar un segundo párrafo al apartado F del Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para evitar el desmantelamiento institucional de los organismos constitucionales autónomos, el 13 de abril de 2021,<sup>33</sup> pero al citar al CONEVAL, no se menciona que se debe expedir su ley y designar a sus integrantes, sólo se hace una defensa en general de estos entes autónomos.

La propuesta legislativa presentada por el grupo del PAN, del primero de febrero de 2022, pretende reformar el Artículo 135 de la CPEUM, con el fin de establecer que se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes para que la Constitución pueda ser adicionada o reformada, y aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; salvo cuando

---

<sup>32</sup> *Ídem*

<sup>33</sup> INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, Disponible en: [sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun\\_4167885\\_20210413\\_1618338013.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun_4167885_20210413_1618338013.pdf) (Fecha de consulta: 4 de julio de 2022)

se proponga eliminar o restringir la autonomía otorgada a los organismos previstos en la Constitución, en ella si señala que el Congreso debe proceder a la plena transición del CONEVAL, de organismo descentralizado a la de constitucional autónomo.<sup>34</sup>

A partir de todos estos planteamientos, me invita a esbozar las siguientes reflexiones acerca de este organismo constitucional, señalado en la CPEUM, porque al no haberse expedido su ley, y designar a sus integrantes, su naturaleza jurídica es de un organismo descentralizado.

Surge la interrogante: ¿Debe continuar el proceso para concretarse como organismo autónomo, integrarse a otro organismo autónomo o duplica funciones de otras secretarías de Estado? ¿Es beneficiosa la medición de la pobreza en México? ¿Ha disminuido la pobreza con la aplicación de los programas sociales?

Como primer punto, partiendo de que el CONEVAL tiene su fundamento en el artículo 26 de la CPEUM, Apartado C, con la tarea de:

(...) la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. (...) <sup>35</sup>

Debería este organismo, por lo tanto, tener la facultad de fijar libremente su estructura administrativa, selección de personal, con la coordinación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno, abarcando todos los programas sociales, y efectuar las recomendaciones, pero carece de la

<sup>34</sup> INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE BLINDAJE INSTITUCIONAL A LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS; A CARGO DE LAS Y LOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun\\_4299318\\_20220203\\_1643825011.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun_4299318_20220203_1643825011.pdf) (Fecha de consulta: 4 de julio de 2022).

<sup>35</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/26.pdf> (Fecha de consulta: 17 de julio de 2022).

legislación e integrantes para realizarlo, al no contar con la autonomía constitucional, no está logrando su objetivo. Si bien realiza una minuciosa y metodológica evaluación de los programas sociales accionados por el Gobierno Federal, y hace recomendaciones cada año para la aplicación de presupuesto, la pobreza sigue creciendo, al igual que los presupuestos, personal y desconfianza.

Planteo, como segundo punto, que revisando la LGDS, su artículo 36, en el cual se establece que:

Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de programas de desarrollo social y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio del hogar;
- III. Acceso a servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;
- VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;
- VIII. Grado de cohesión, y
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.<sup>36</sup>

Y el artículo 37, de la misma ley, estipula:

---

<sup>36</sup> *Ley General de Desarrollo Social, op. cit., art 36*

Los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el presupuesto de egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes.<sup>37</sup>

De la lectura de estos dos artículos, entiendo que la información que requiere el CONEVAL para medir la pobreza ineludiblemente, debe proceder de otro ente, el hoy Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), organismo que, en 2004, cuando se publicó la LGDS, todavía no alcanzaba su autonomía constitucional; y se indica, en el segundo ordenamiento, que deberán hacerse las previsiones presupuestarias para que el INEGI realice los datos estadísticos necesarios para suministrar al CONEVAL, y que éste a su vez emita los datos de la medición de la pobreza.

En INEGI, a partir de 2008, ya cuenta con autonomía constitucional, tiene garantizado su presupuesto con libre administración, el cual se encuentra clasificado en el PEF como ente autónomo, y también tiene la facultad de expedir su manual de percepciones,<sup>38</sup> ya no le aplica en cierta manera la LGDS, en el sentido de que deben hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes, debido a que este ente autónomo cuenta con los recursos necesarios para realizar sus metas. Este organismo difunde todas las estadísticas que realiza, entre ellas, las concernientes a la pobreza en México, las cuales sigue suministrando al CONEVAL, por lo que la referida ley quedó rebasada.

---

<sup>37</sup> *Idem*

<sup>38</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Acuerdo por el que se autoriza el Manual que regula las percepciones de las personas servidores públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2022, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2021, Geografía, Disponible en: [https://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/Mrh\\_29Dic21.pdf](https://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/Mrh_29Dic21.pdf) (Fecha de Consulta: 23 de julio de 2022).

Como tercer punto, es el relacionado con la evaluación de programas, si bien se señala en el Artículo 26 Constitucional, apartado C, que el CONEVAL evaluará los programas, objetivos y metas de desarrollo social, considero que, todas las obras federales, estatales y locales, tienen este fin, debido a que se requiere de presupuestos, infraestructura, apoyos para el impulso general del país, son programas sociales.

El artículo 134 de la CPEUM, dispone:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución (...).<sup>39</sup>

Por lo tanto, son disímiles dependencias federales que participan en la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos federales, una de éstas, es la SHCP que, con base en el PEF para el Ejercicio Fiscal 2008, implementó en la sección de Política de Gasto de Poder Ejecutivo, el denominado Presupuesto basado en Resultados (PbR), con base en el Artículo 134 de la CPEUM, instrumentando la alineación de los procesos de planeación, programación y presupuestación, conjuntamente con un proceso denominado Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).<sup>40</sup>

<sup>39</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/134.pdf> (Fecha de consulta: 17 de julio de 2022).

<sup>40</sup> Universidad Nacional Autónoma de México-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diplomado Presupuesto basado en Resultados*, México, 2017, Disponible en: [https://mexicox.gob.mx/assets/courseware/v1/c591632d6d22a5f169b626e2e9e09fd9/asset-v1:SHCP-UNAM+SDED17112X+2017\\_11+TYPE@ASSET+BLOCK/IMPRIMIBLE\\_M4\\_2017.PDF](https://mexicox.gob.mx/assets/courseware/v1/c591632d6d22a5f169b626e2e9e09fd9/asset-v1:SHCP-UNAM+SDED17112X+2017_11+TYPE@ASSET+BLOCK/IMPRIMIBLE_M4_2017.PDF)

En este Artículo 133, se centra el derecho a la buena administración pública, al contemplar los deberes de eficiencia, transparencia, racionalidad y honradez en el ejercicio público.

El SED lo contempla la SHCP en su estructura programática a emplear en el PEF 2022, con base en qué indicadores deben corresponder a un índice, medida, cociente o fórmula, que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año; se contempla la cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.<sup>41</sup>

Así la SHCP, entiendo, tiene toda la supervisión necesaria, con metodología para el control de gasto de programas, y lo más importante, su eficiencia, cuál es el impacto económico de los programas, su calidad, y su distribución equitativa. Este proceso que utiliza SHCP abarca todo el presupuesto federal, por lo que considero, es bastante amplio para supervisar todo el gasto federal, incluyendo a los entes autónomos, la eficiencia de todos los ejercicios presupuestales, y a partir de esto, se realiza la evaluación, con base en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>42</sup>

En forma casi similar, la SFP, de acuerdo con el Artículo 37, fracción VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), efectúa la coordinación el desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la APF, con el objetivo de que todos los recursos humanos y patrimoniales sean aprovechados y aplicados con eficiencia, y con la posibilidad de realizar, a solicitud de la SHCP o de la Coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones de éstas, vigilando el cumplimiento de los programas.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2022, junio 2021, México. Disponible en <https://www.gob.mx/shcp/documentos/estructura-programatica-a-emplear-en-el-proyecto-de-presupuesto-de-egresos-2022> (Fecha de consulta: 25 de julio de 2022).

<sup>42</sup> Cámara de Diputados, Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 2018, Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/proceso-presupuestal/docs/Preclases2019%20R.pdf> (Fecha de consulta 25 de julio de 2022).

<sup>43</sup> Secretaría de la Función Pública, Programa de Mejoramiento de la Gestión, México, Disponible en: <http://www.conasami.gob.mx/pdf/oic/PMG.pdf> (Fecha de consulta: 18 de julio de 2022).

El 30 de marzo de 2007, se expidieron en el Diario Oficial de la Federación (DOF), los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF, por parte de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, todavía éste último, sin autonomía constitucional, la cual le permite amplia autonomía de gestión, entre otras, con el objeto de reglamentar la evaluación de los programas federales, contemplando matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, realizando los objetivos estratégicos de toda la APF.<sup>44</sup>

Entre los lineamientos se indica que las dependencias y entidades deberán dar un seguimiento a los programas, con el propósito de mejorarlos a partir de las evaluaciones realizadas.

Considero, por lo tanto, que existe una vigilancia y evaluación por parte del Gobierno Federal del ejercicio presupuestal, y evaluación que encierra los programas sociales, y todas las demás acciones que permiten el desarrollo del país, con proyectos y gasto en infraestructura en todas las áreas. La SFP con supervisión a la APF, y la SHCP incluye el control y evaluación por medio del presupuesto federal, a la APF y a los organismos autónomos. Se cuenta, por parte de la Cámara de Diputados, con la participación de la Auditoría Superior de la Federación, la cual realiza auditorías a todas las instituciones, de los tres niveles de gobierno, que reciben presupuesto federal.

Como cuarto punto, en estudio efectuado en 2017, por la organización Gestión Social y Cooperación (GESOC), se indica que de los 136 programas creados para combatir carencias, sólo 14 habían reportado óptimos resultados, de acuerdo con el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP), y el resto de las políticas se mantiene en la opacidad, careciendo de presupuesto suficiente para analizar sus metas o reducir la pobreza.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, SHCP, SFP, Coneval, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2007. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007#gsc.tab=0) (Fecha de consulta: 25 de julio de 2022).

<sup>45</sup> Política Expansión, Sólo 10 de los programas sociales funcionan en México, México, 31 de julio de 2018, Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/07/31/solo-10-de-los-programas-sociales-funcionan-en-mexico> (Fecha de consulta 15 de julio de 2022).

En el transcurso de este periodo presidencial 2018-2024, según información publicada por el CONEVAL, se han suprimido programas sociales, se señala que:

Con relación a los programas prioritarios y no prioritarios vinculados con pobreza y derechos sociales, se observa lo siguiente: • De un total de 150 programas sociales federales en 2018, el CONEVAL determinó que había 93 programas prioritarios (para reducir pobreza o para mejorar el acceso efectivo a los derechos), de los cuales 81 continúan en 2019. De los 45 programas vinculados con pobreza en 2018, 36 permanecen en 2019, reduciendo su presupuesto en -4.4%. De los 92 programas vinculados con los derechos en 2018, 80 se mantienen en 2019, bajando su presupuesto en -1.6%. • En 2018 de 105 programas no prioritarios para reducir pobreza, seguirán operando 95 en 2019, aumentando su presupuesto en 0.8%; mientras que de los 58 programas no prioritarios por derechos en 2018, 51 siguen en 2019, disminuyendo su presupuesto en -0.3%. La mayor reducción presupuestaria se refiere a los programas prioritarios para reducir pobreza. No se sabe aún si los programas nuevos compensen esta reducción.

Los programas eliminados en 2019 son: BANSEFI U010 Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo; de SADER se eliminaron 2 programas: S262 Programa de Apoyos a la Comercialización, U013 Vinculación Productiva. De la SEP se eliminaron 3 programas: E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias, U077 Programa de Inclusión Digital, U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES. De SALUD se eliminaron tres programas: S251 Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”, S272 Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad, U012 Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud. De SEDATU se eliminaron 3 programas: S254 Programa de Prevención de Riesgos, S255 Consolidación de Reservas Urbanas, S274 Programa de Apoyo a la Vivienda. De BIENESTAR, se eliminaron 4 programas: S065 Programa de Atención a Jornaleros, Agrícolas S071 Programa de Empleo

Temporal (PET) (operado por SCT y SEMARNAT), S279 Comedores Comunitarios, U008 Subsidios a programas para jóvenes. De SECTUR y CONACYT, se eliminó 1 programa de cada una: SECTUR S248 Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos y CONACYT S236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica. Adicionalmente, el Programa de Apoyos a Pequeños Productores (S266) que era prioritario en 2018, de acuerdo con el Anexo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, se fusiona al programa de Desarrollo Rural (U024).<sup>46</sup>

En las cifras que emite el CONEVAL en el 2020, con relación a la medición de la pobreza, se percibe que hubo aumento tanto en la pobreza moderada y extrema, con un alza de 2 por ciento en la primera, y 1.5 en la extrema, en el periodo 2018 a 2020, este fenómeno de carencias de todo tipo no ha disminuido en México, a pesar de décadas de destinar recursos y evaluar programas.

A su vez, la organización México Evalúa, en análisis de datos e indicadores relacionados con el gasto público, asevera que para 2022, se propone centrar el gasto en 74 programas de subsidios, en zonas de alta pobreza y marginación, con una asignación total para éstos, el 15 por ciento del gasto programable y 111 del gasto neto total. Aumenta un 16 por ciento el presupuesto (108.3 mmdp) programado en el año anterior, en el mismo concepto.

Indica dicho estudio que, entre los programas y proyectos prioritarios del Gobierno Federal, existen algunos que sobresalen negativamente tanto por su planeación como medición del impacto, cuentan con sobregasto y otorgamiento indebido de recursos como lo han señalado la Auditoría Superior de la Nación y entes autónomos. Entre ellos se encuentran: Pensión para el bienestar de las personas adultas, en el cual el CONEVAL ha indicado que falta probar su impacto en población objetivo; Atención a la salud y medicamentos gratuitos; Tren Maya; Sembrando Vida, la Escuela es Nuestra e IMSS bienestar.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Coneval, Análisis de los Programas Sociales del PEF 2018 y 2019, México, 2019, Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS\\_PEF\\_2018\\_2019.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf) (Fecha de consulta 15 de julio de 2022).

<sup>47</sup> México Evalúa, Paquete Económico 2022, México, 18 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/programas-de-subsidios-en-el-pef-2022-la-persistente-opacidad/> (Fecha de consulta: 16 de julio de 2022).

La revisión de estos datos indica, considero, que si bien se han destinado grandes sumas de recursos financieros, humanos y materiales, esfuerzos para la medición de la pobreza e impacto de los programas sociales en la población, las instituciones gubernamentales no han logrado que la pobreza siga aumentando en México. Existen las metodologías para su medición, pero falta la normatividad que permita a este ente actuar en forma autónoma, su ley, y la elección de sus participantes, debido a que aún con la participación organizaciones mundiales y nacionales en el proceso presupuestario y gestión, así como en la aplicación y evaluación de los programas sociales, no se han cumplido metas.

## **Conclusiones**

Percibo que la presión externa e interna en México ha obligado a todas las áreas de la APF a rendir cuentas en forma eficiente, justificar el gasto de todos los recursos federales, distribuidos en los tres órdenes de gobierno, que conlleva dificultades técnicas, que implica efectividad, modernización y transparencia.

El CONEVAL, desde su creación como organismo descentralizado, ha elaborado modelos para establecer distintos mecanismos de medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales, predestinando esfuerzos en recursos económicos y humanos para lograr su objetivo: la medición de la pobreza y de los programas sociales, aún con una autonomía constitucional, desde 2014, no cumple a cabalidad sus metas, debido a su naturaleza jurídica.

Es necesario hacer, considero, una ponderación entre su actuación como organismo descentralizado, ya que no se ha concretado su proceso de autonomía plena, por falta de decisión política de los grupos en el poder, y ante los resultados de la aplicación de programas sociales y evaluación de éstos, ha faltado impacto en la población y transparencia, aun con la intervención de dos Secretarías de la APF.

Es necesaria una reingeniería total del sistema de atención a la pobreza, de los actores que intervienen en la transparencia, eficiencia y eficacia en el ejercicio de gasto público en general; plantear la necesidad de medir o no la pobreza, con reasignación de funciones tal vez a otro organismo, y la supresión de programas y políticas que se siguen operando con un ejercicio de opacidad. México lo merece.

## **Fuentes de información**

Acción contra el hambre, Org. “Historias índice de pobreza: qué es y cómo se calcula”, Disponible en:

<https://www.accioncontraelhambre.org/es/indice-pobreza-que-es> (Fecha de consulta: 6 de julio de 2022).

Banco Mundial, Informe del Banco Mundial: Los datos y las mediciones son fundamentales para poner fin a la pobreza extrema, Disponible en:

<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2014/10/09/measurement-fundamental-ending-extreme-poverty-world-bank-report> (Fecha de consulta: 10 de julio de 2022).

Cámara de Diputados, Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 2018, Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/proceso-presupuestal/docs/Preclaterios\\_2019%20R.pdf](https://www.diputados.gob.mx/proceso-presupuestal/docs/Preclaterios_2019%20R.pdf) (Fecha de consulta 25 de julio de 2022).

CEPAL, Naciones Unidas, Medición multidimensional de la pobreza.

Taller “Uso de encuestas de hogares para la medición de los objetivos de Desarrollo Sostenible sobre pobreza y desigualdad, Panamá, 10-11 de agosto de 2017, Disponible en:

<https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/08-10-cepal-pobreza-multidimensional-pvillatoro.pdf> (Fecha de consulta: 3 de julio de 2022).

\_\_\_\_\_, Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I, Serie Políticas Sociales, Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/1/S9800061\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/1/S9800061_es.pdf) (Fecha de consulta: 24 de julio de 2022).

CLAD, Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Caracas, Venezuela, 10 de octubre de 2012, Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/4-Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-CLAD.pdf> (Fecha de consulta: 25 de julio de 2022).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ¿“Cómo se logró construir la Medición de Pobreza del CONEVAL?”, Disponible en: [www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como\\_logro\\_construir\\_la\\_medicion\\_de\\_Coneval%20\(1\).pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf) (Fecha de consulta: 12 de julio de 2022).

\_\_\_\_\_, La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL, México, 2015, Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL\\_politica\\_de\\_evaluacion\\_10\\_A.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf) (Fecha de consulta: 5 de julio de 2022).

\_\_\_\_\_, Análisis de los Programas Sociales del PEF 2018 y 2019, México, 2019, Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS\\_PEF\\_2018\\_2019.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf) (Fecha de consulta: 15 de julio de 2022).

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/26.pdf> (Fecha de consulta: 17 de julio de 2022).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26*, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0) (Fecha de consulta: 30 de junio de 2022).

Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005) Federación, 24 de agosto de 2005. (Fecha de consulta: 2 de julio de 2022).

Dussauge Laguna, Mauricio, en “Mitos y Realidades de los Organismos Constitucionales”, México, en: Organismos Constitucionales Autónomos, *Revista de Administración Pública*, México, No. 138, Volumen L, No. 3, septiembre -diciembre, 2015.

Feinstein, Osvaldo, “Evaluación Pragmática de políticas públicas”, en Revista del Banco de Desarrollo de América Latina, “La Evaluación de políticas fundamentales conceptuales y analíticas, serie Estado, gestión, pública y desarrollo en América Latina, Argentina 2016, P. 27 Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008> (Fecha de consulta: 5 de julio de 2022).

Guillén López, Tonatiuh y José R. Castelazo, en la presentación del libro La Evolución de políticas Públicas en México, Coordinadores José María Ramos, José Sosa, Félix Acosta, Colegio de la Frontera del Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011, p.13.

Hernández Licona, Gonzalo, “CONEVAL como órgano autónomo en los hechos” *Revista de Administración Pública*, No. 138, Volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015). Organismos Autónomos Constitucionales, México, 2015.

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, Disponible en: [sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun\\_4167885\\_20210413\\_1618338013.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun_4167885_20210413_1618338013.pdf) (Fecha de consulta: 4 de julio de 2022)

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE BLINDAJE INSTITUCIONAL A LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS; A CARGO DE LAS Y LOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun\\_4299318\\_20220203\\_1643825011.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun_4299318_20220203_1643825011.pdf) (Fecha de consulta: 4 de julio de 2022).

Instituto nacional de Estadística y Geografía, Acuerdo por el que se autoriza el Manual que regula las percepciones de las personas servidores públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2022, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2021, Geografía, Disponible en: [https://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/Mrh\\_29Dic21INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA ACUERDO por el que se autoriza el Manual que regula las percepciones de las personas servidores públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2022..pdf](https://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/Mrh_29Dic21INSTITUTO_NACIONAL_DE_ESTADISTICA_Y_GEOGRAFIA_ACUERDO_por_el_que_se_autoriza_el_Manual_que_regula_las_percepciones_de_las_personas_servidores_p%C3%ADblicos_del_Instituto_Nacional_de_Estad%C3%ADstica_y_Geograf%C3%ADa_para_el_Ejercicio_Fiscal_2022..pdf) (Fecha de Consulta: 23 de julio de 2022).

*Ley General de Desarrollo Social*, Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202004%20la,%20pol%C3%ADtica%20de%20desarrollo%20social.> (Fecha de consulta: 1 de julio de 2022).

Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, SHCP, SFP, CONEVAL, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2007. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007#gsc.tab=0) (Fecha de consulta: 25 de julio de 2022).

Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=4944430](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=4944430). (Fecha de consulta: 6 de julio de 2022).

Nava Navarrete, Alfonso, Derecho de las Obras Públicas en México, publicado en Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/16.pdf>. (Fecha de consulta: 3 de julio de 2021).

México Evalúa, Paquete Económico 2022, México, 18 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/programas-de-subsidios-en-el-pef-2022-la-persistente-opacidad/> (Fecha de consulta 16 de julio de 2022).

Organización de Naciones Unidas, Reunión Cumbre sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995, Disponible en:

<https://www.un.org/es/conferences/social-development/copenhagen1995> (Fecha de consulta 12 de julio de 2022).

Política Expansión, Sólo 10 de los programas sociales funcionan en México, México, 31 de julio de 2018, Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/07/31/solo-10-de-los-programas-sociales-funcionan-en-mexico> (Fecha de consulta 15 de julio de 2022).

Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia, Social*, Disponible en: <https://dle.rae.es/social> , (Fecha de consulta 10 de julio de 2022).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2022, junio 2021, México. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/estructura-programatica-a-emplear-en-el-proyecto-de-presupuesto-de-egresos-2022> (Fecha de consulta: 25 de julio de 2022).

Secretaría de la Función Pública, Programa de Mejoramiento de la Gestión, México, Disponible en: <http://www.conasami.gob.mx/pdf/oic/PMG.pdf> (Fecha de consulta: 18 de julio de 2022).

Secretaría de Desarrollo Social, Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP), “Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar”, México, Serie, *Documentos de Investigación* 1. Secretaría de Desarrollo Social, 2002.

Shepherd, Geoffrey, “*El desafío de la reforma administrativa,*” Revista del CLAD Reforma y Democracia [en línea], 1999, Disponible en: <http://www.clad.org.ve>. (Fecha de consulta: 2 de julio de 2022).

Universidad Nacional Autónoma de México-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diplomado Presupuesto basado en Resultados, México, 2017, Disponible en: [https://mexicox.gob.mx/assets/courseware/v1/c591632d6d22a5f169b626e2e9e09fd9/asset-v1:shcp-unam+sded17112x+2017\\_11+type@asset+block/imprimible\\_m4\\_2017.pdf](https://mexicox.gob.mx/assets/courseware/v1/c591632d6d22a5f169b626e2e9e09fd9/asset-v1:shcp-unam+sded17112x+2017_11+type@asset+block/imprimible_m4_2017.pdf)

Zeind Chávez, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, México, Editorial Tirant lo Blanch, 2018, p. 195.

## **OBSERVATORIO DE ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

El Observatorio de Organismos Constitucionales Autónomos es un proyecto que busca conformar un espacio académico que tiene por finalidad monitorear, analizar y proponer desde un enfoque jurídico normas, proyectos de ley, decisiones judiciales y administrativas, desde un ámbito nacional e internacional que tengan un impacto en materia de Organismos Constitucionales Autónomos (OCA).

Es un espacio integrado por expertas y expertos en diversas materias con la finalidad de producir mecanismos de mejora generalizada para estos Organismos; es decir, posee opiniones de la academia para el fortalecimiento de instituciones que al día de hoy son 9 de tipo nacional o federal y más de 190 en el orden de las entidades federativas.

Sus principales objetivos son:

- Recabar la información necesaria en relación con los Organismos Constitucionales Autónomos que permita monitorear su correcto funcionamiento.
- Generar periódicamente textos de corte académico (artículos, investigaciones y reportes), relacionados con la operación cotidiana de los Organismos Constitucionales Autónomos.
- Fungir como órgano de consulta de estos entes públicos.

La estructura académica y administrativa del Observatorio se reúne periódicamente en aras de revisar el trabajo realizado y de plantear directrices a seguir respecto de las labores cotidianas del mismo.

La conformación del Consejo Consultivo ha sido diseñada con la idea de que converjan académicas y académicos de prestigio adscritos a Instituciones de Educación Superior de distintas latitudes, brindando con ello una especial riqueza respecto de los criterios que se viertan a lo largo de la vida del Observatorio.

Actualmente se han realizado siete publicaciones relativas a los meses de enero a julio de este año. También se han comenzado los trabajos para la emisión periódica de una revista, la elaboración de un libro, así como la celebración de encuentros académicos e institucionales, con el propósito de generar conocimiento científico en torno al tema, así como su discusión y difusión para todo público. Lo cual, sin lugar a duda, propiciará una mejora institucional que se traducirá en beneficio de todas y todos los mexicanos.

### **CONSEJO CONSULTIVO DEL OBSERVATORIO DE OCA**

- Dr. Raúl Contreras Bustamante – Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dr. Marco Antonio Zeind Chávez – Director del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dr. Luis Miguel Martínez Anzures – Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dr. Ricardo Antonio Silva Díaz – Rector de la Escuela Libre de Derecho.
- Dra. Margarita Luna Ramos – Ministra en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Lic. Sabino Bastidas Colinas – Director del Despacho de Consultoría Política Pensar Diferente Consultores.
- Dra. Joyce Carol Sadka – Directora del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

- Mtro. César Omar Avilés González – Director del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara.
- Dr. Óscar Paulino Lugo Serrato – Director de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Dr. Carlos Alberto Macedonio Hernández – Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán.
- Dr. José Dolores Alanís Tavira – Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Dr. Sergio García Ramírez – Profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mtro. Carlos Pérez-Campos Mayoral – Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Mtro. Pedro Manuel Góngora Guerrero – Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Campeche.
- Dr. Ricardo Ortega Soriano – Director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

Dr. Marco Antonio Zeind Chávez  
Director Ejecutivo  
Observatorio de Organismos Constitucionales  
Autónomos  
Facultad De Derecho, UNAM

[direccionejecutivadooca@derecho.unam.mx](mailto:direccionejecutivadooca@derecho.unam.mx)  
[ooqa@derecho.unam.mx](mailto:ooqa@derecho.unam.mx)



## INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán 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

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 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 en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
  - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
  - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
  - c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página, las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los formatos habituales (Por ejemplo, Sistema Harvard o de APA).
  - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, con sangría francesa. 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 indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

#### **4. Dictaminación**

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

#### **5. Resumen**

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán 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 deberán enviar sus trabajos al correo electrónico

[contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)

## **9. Identificación**

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a) Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
  - b) Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso. Indicar la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.







Se terminó de imprimir en  
octubre de 2022, en los talleres de  
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,  
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX  
[altergraf.ventas@hotmail.com](mailto:altergraf.ventas@hotmail.com)

La edición consta de 300 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

