

# ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS Y ÓRGANOS DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL: DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA A LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

## *CONSTITUTIONALLY AUTONOMOUS ORGANIZATIONS AND CONSTITUTIONALLY RELEVANT ORGANIZATIONS: FROM ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION TO CONSTITUTIONAL AUTONOMY*

Adán Maldonado Sánchez\*

### **Resumen**

El presente artículo analiza el fenómeno de los órganos constitucionalmente autónomos y su evolución de organismos descentralizados a entes con autonomía constitucional;

\* Candidato a maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana, Ciudad de México; licenciado en Derecho y Ciencias Sociales con mención honorífica por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Obtuvo el “Premio Padre de la Patria” que otorga la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por desempeño académico, trabajó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación adscrito a la ponencia del ministro Góngora Pimentel. Correo electrónico: [adan.maldonado@hotmail.com](mailto:adan.maldonado@hotmail.com); Twitter: [@adanmaldonado](https://twitter.com/adanmaldonado).

Fecha de recepción: 20 de marzo de 2019.  
Fecha de aceptación: 21 de junio de 2019.

además, aclara y precisa cuáles son los órganos de relevancia constitucional en el sistema mexicano. Asimismo, examina sus similitudes y diferencias.

**Palabras clave:** órganos constitucionales autónomos, órganos de relevancia constitucional, diseños constitucionales, arquitectura constitucional.

## **Abstract**

*This article analyzes the phenomenon of constitutionally autonomous bodies and their evolution from decentralized bodies to entities with constitutional autonomy, also clarifies and specifies which are the organs of constitutional relevance in the Mexican system. It also examines their similarities and differences.*

**Keywords:** *Autonomous constitutional bodies, organs of constitutional relevance, constitutional designs, constitutional architecture.*

## **I. Introducción**

La “trinidad constitucional” (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en que se divide el poder, en el caso de México, ha evolucionado al incorporar desde la década de los noventa a los llamados órganos constitucionalmente autónomos (OCA’S). El objetivo del presente estudio es hacer patente que la gran mayoría de los actuales OCA’S que existen en nuestro entramado constitucional datan de tiempo atrás y que, dada su función relevante en el *sistema de pesos y contrapesos*, o simplemente debido a su encomienda institucional, han mutado de ser organismos descentralizados con dependencia al Poder Ejecutivo para transformarse en órganos constitucionales con autonomía prevista en la carta magna, aspecto que constituye su ADN orgánico.

Por tanto, los OCA’S no han surgido por generación espontánea, por el contrario, han iniciado su recorrido con carácter de órgano descentralizado hasta estimar que su tecnificación, especialización de funciones y objetivos institucionales requieren de eliminar la dependencia orgánica, funcional y jurídica respecto del titular del Poder Ejecutivo para evitar intromisiones políticas que obstaculicen su óptimo desempeño. En atención a lo anterior, el presente artículo realiza un breve recuento histórico cuya ruta permite identificar la tesis de la evolución de “órgano descentralizado” a “órgano constitucionalmente autónomo”. Asimismo, tiene por objeto mostrar sus similitudes y diferencias en diversos rubros de manera panorámica.

## II. La división y coordinación de poderes

La división de poderes es uno de los pilares del constitucionalismo moderno y conforma, junto con el catálogo de derechos fundamentales, en términos del lo establecido en el artículo 16 de la Declaración francesa, parte integrante de la “norma fundamental”<sup>1</sup> en su concepción contemporánea.

En estos términos, el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) estableció que: “Una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes, no tiene Constitución”,<sup>2</sup> así, en función de dicha Declaración, una Constitución supone dos requisitos esenciales: a) declaración de derechos, b) organización inspirada en cierta interpretación del principio de separación y coordinación de poderes.

Como bien observa Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés asentó el *principio de división de poderes* en dos corolarios básicos: el primero, la separación de poderes, es decir, el establecimiento del poder en compartimientos distintos (legislativo, administrativo y judicial); el segundo, la separación de la “administración activa” de la “administración contenciosa”.<sup>3</sup>

Con el paso del tiempo la concepción original de Montesquieu (teórico principal de la división de poderes) evolucionaría para migrar de un sistema rígido a un esquema más dinámico de *coordinación y cooperación de las funciones del Estado*. Tal y como lo ha expresado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes criterios jurídicos:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder... Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Maldonado Sánchez, Adán, *Bloque de constitucionalidad en México. Hacia su integración y aplicación*, pról. de Juan N. Silva Meza, presentación Ernesto Rey Cantor, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch, 2019, p. 69.

<sup>2</sup> Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, Ciudad de México, Fontarama, 2001, p. 31.

<sup>3</sup> Citado en Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 3a. ed., Ciudad de México, Porrúa, 2009, p. 83.

<sup>4</sup> Tesis aislada de la Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 151-156, 3a. parte, 30 de noviembre de 1978, p. 117, registro IUS 237 686.

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SOLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política... establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado... Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible solo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.<sup>5</sup>

Como ya se dijo, 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. De ahí que requieran encontrarse directamente 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 (Ejecutivo, Judicial y Legislativo). Tal y como lo ha establecido nuestro máximo tribunal en la siguiente jurisprudencia:

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

<sup>5</sup> Jurisprudencia P./J. 78/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxx, julio de 2009, p. 1540, registro IUS 166 964.

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>6</sup>

La mencionada incorporación de dichos entes autónomos, previstos en la carta magna con facultades propias y sin depender o encontrarse adscritos a ningún otro poder del Estado, no ha sido de asimilación sencilla 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.<sup>7</sup>
- c) Al erigirse como autoridades intermedias entre el municipio y las autoridades estatales (controversia constitucional 32/2005).<sup>8</sup>

Al respecto la Suprema Corte se ha pronunciado en relación a las facultades *cuasi* legislativas del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su calidad de órgano constitucional autónomo en los siguientes términos:

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE. El principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución...

<sup>6</sup> Jurisprudencia P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxv, mayo de 2007, p. 1647, registro IUS 172 456.

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J. 45/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, libro 25, diciembre de 2015, p. 38, registro IUS 2 010 672.

<sup>8</sup> Tesis P. VIII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxvii, febrero de 2008, p. 1868, registro IUS 17 0284.

es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar... En consecuencia, cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, *debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria*, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance. Sin embargo, cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse... condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional. Así, el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común, balance que debe buscarse progresivamente, para determinar el alcance de las facultades del IFT en cada caso concreto.<sup>9</sup>

En ocasión de la controversia constitucional 32/2005, la Corte se pronunció sobre el argumento del municipio actor consistente en que el hecho de que los órganos constitucionalmente autónomos no se encuentren previstos en la Constitución federal, en lo que se refiere al ámbito local, en específico al no advertirse de la redacción del artículo 116, no implica que sea inconstitucional su creación por parte del constituyente local. Asimismo, dijo la Corte que los OCA's se constituían "como una especie de poderes neutrales del orden jurídico mexicano",<sup>10</sup> lo que quedó plasmado en el criterio identificado con el rubro: "Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Su creación como órgano público autónomo encargado de garantizar el derecho a la información en la entidad, es constitucional".<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 45/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, L, libro 25, diciembre de 2015, p. 38, registro IUS 2 010 672.

<sup>10</sup> Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., "La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 22, 2006, p. 150.

<sup>11</sup> Tesis P. VIII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1868, registro IUS 17 0284. También la Corte declaró infundados los conceptos de invalidez del municipio actor, respecto a que el instituto garante de la transparencia y acceso a la información pública al vincular a través de sus resoluciones a los ayuntamientos a cumplir con sus obligaciones de transparencia, e invadir su facultad reglamentaria en la materia, no se erige como autoridad intermedia entre el gobierno estatal y el municipio, concluyendo que las facultades de dicho ente autónomo, no invaden tales competencias ni existe intromisión al respecto.

### III. Las reformas constitucionales en materia de órganos constitucionalmente autónomos: de la descentralización administrativa a la autonomía constitucional

Las reformas a la carta magna en materia de OCA's han sido particularmente relevantes pues permiten al Estado mexicano integrar instituciones necesarias para el cumplimiento de funciones vitales contenidas en los artículos 25, 27, 28, 41, 79, entre otros; pero, de manera destacada, para dar cumplimiento al artículo 1º constitucional, párrafo tercero, relativo al mandato donde “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos” de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica una serie de instituciones tanto de los poderes tradicionales como de entes constitucionalmente autónomos.

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*. Con acierto, la Constitución de Colombia de 1991 en su artículo 113, párrafo segundo, añade a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial los órganos constitucionalmente autónomos,<sup>12</sup> sin obviar la *tesis de la colaboración entre poderes*; al efecto dicha carta fundamental señala:

Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Ahora bien, en la experiencia mexicana, por su aparición en el tiempo, los órganos constitucionalmente autónomos se dividirán en primera y segunda generación, como a continuación se indica.

#### A) Primera generación (1989-1999):

- 1) Banco de México (BANXICO).
- 2) Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
- 3) Instituto Nacional Electoral (INE).

<sup>12</sup> Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, presentación a la obra: Zeind, Marco Antonio, *Organismos constitucionales autónomos*, México, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 17.

- 4) Instituto Nacional de Estadística y Geografía: INEGI (antes Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

#### **B) Segunda generación (2002-2014):**

- 1) Comisión Federal de Competencia Económica: COFECE (antes Comisión Federal de Competencia: COFECO).
- 2) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- 3) Instituto Federal de Telecomunicaciones: IFT (antes Comisión Federal de Telecomunicaciones: COFETEL).
- 4) Fiscalía General de la República: FGR (antes Procuraduría General de la República: PGR).
- 5) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- 6) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: INAI (antes Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos: IFAI).

Es preciso dejar establecido que la mayoría de los OCA's en su momento tuvieron la naturaleza de entidad paraestatal (a través de organismos descentralizados),<sup>13</sup> como fue el caso de la CNDH que nació como ente desconcentrado de la SEGOB mediante decreto presidencial de 6 de junio de 1990,<sup>14</sup> y el Banco de México que nació como empresa pública (de 1925 a 1982)<sup>15</sup> y luego evolucionó a organismo descentralizado (de 1982 a 1993) hasta finalmente convertirse en órgano constitucionalmente autónomo. Asimismo, el 25 de enero de 1983 se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) el cual también se transformaría en órgano constitucionalmente autónomo el 16 de abril de 2008.

En términos del artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), los organismos descentralizados pueden atender las siguientes áreas: “i. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; ii. La prestación de un servicio público o social; o iii. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

Así, por cuanto hace a la fracción i del artículo 14 de la LFEP, el concepto de áreas estratégicas y prioritarias del Estado mexicano constituye una de las “bases ideológicas y funcionales sobre las cuales los organismos descentralizados se convirtieron en órga-

<sup>13</sup> Señala la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 14: “Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: i. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; ii. La prestación de un servicio público o social; o iii. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

<sup>14</sup> Decreto disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990). Cuyo fundamento legal se encuentra en el artículo 45 de la LFEP, que señala: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

<sup>15</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Las entidades paraestatales. Aspectos jurídicos*, Ciudad de México, Porrúa, 2008, pp. 4 y 16.

nos constitucionalmente autónomos”. Estas áreas se encuentran, de inicio, establecidas de manera enunciativa y no limitativa en los artículos 27 y 28 de la carta magna. Las áreas estratégicas pueden dividirse en los siguientes grupos:<sup>16</sup>

- a) *Basado en los recursos naturales no concesionables* y que son explotados, explorados y aprovechados por el Estado.
- b) *Basado en el concepto de servicios públicos.*
- c) *Basado en las funciones que realiza el Banco de México* (acuñación de moneda y emisión de billetes).
- d) *Las áreas prioritarias constitucionales* son las relativas a ferrocarriles y telecomunicaciones.
- e) *Las áreas prioritarias distintas a las constitucionales*; prevención de la discriminación; talleres gráficos; seguridad social; protección del ahorro bancario; protección y defensa de los usuarios de servicios financieros; apoyo crediticio al campo; desarrollo técnico de las haciendas públicas; asistencia pública; administración y enajenación de bienes nacionales; regularización de la tenencia de la tierra; evaluación de la política del desarrollo social; materia forestal, agrícola, pecuaria y geológica; tecnología del agua; metrología; propiedad industrial; zonas áridas; producción de biológicos veterinarios y de semillas; caminos y puentes federales; enseñanza técnica industrial, entre otras.<sup>17</sup>

Bajo este contexto, se puede construir en México la *teoría de los órganos constitucionalmente autónomos*, lo cual sin duda tiene que ver con la evolución institucional de organismos descentralizados que, en atención a las funciones relevantes que realizan, mutan a entes autónomos previstos a escala constitucional. En muestra de lo anterior es conveniente mencionar, de manera breve, la historia evolutiva de los actuales órganos constitucionales autónomos, como enseguida se realiza.

## 1. Banco de México

Por mandato de la Constitución de 1917 se creó el Banco Central, mediante una ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 31 de agosto de 1925. Esta institución fue erigida como una sociedad anónima denominada Banco de México, s. A. El 26 de noviembre de 1982 se reformó, entre otros, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Banco de México de 1941 a efecto de crear el *organismo descentralizado* del mismo nombre. Posteriormente, con la reforma constitucional publicada en el DOF el 20 de agosto de 1993, se le otorgó autonomía constitucional, por tanto, la Ley del Banco de México de 1984 fue abrogada por la Ley del Banco de México que se publicó el 23 de diciembre de 1993, ya con el reconocimiento como órgano constitucionalmente autónomo.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrat, *op. cit.*, p. 13.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 45 y 46.

<sup>18</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrat, *op. cit.*, nota 10, pp. 35 y 36.

## 2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El 6 de junio de 1990 se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) con el carácter de organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación adscrita al titular de la dependencia. Por reforma constitucional al artículo 102, apartado B, que se publicó en el DOF el 28 de enero de 1992, se elevó a rango constitucional la CNDH, pero sin alcanzar su autonomía, al no haber cambiado su naturaleza de organismo descentralizado.<sup>19</sup> Fue hasta la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999 que la CNDH adquirió su autonomía constitucional.

## 3. Instituto Nacional Electoral

El Instituto Nacional Electoral (INE), antes Instituto Federal Electoral (IFE), fue creado por reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de abril de 1990, en la cual el Secretario de Gobernación era su presidente. Debe señalarse que desde 1917 (Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales) hasta 1987 (Comisión Federal Electoral) institucionalmente estaba presente el órgano encargado de las elecciones, pero sin garantías de independencia definidas. Luego vendría la reforma constitucional publicada en el DOF del 19 de abril de 1994 donde se le reconoció autonomía constitucional e incorporó a los consejeros ciudadanos. Posteriormente surgiría la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996 que blindó la autonomía para evitar cualquier injerencia del Ejecutivo en su toma de decisiones.

## 4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (antes Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)

El 25 de enero de 1983 se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Desde 1985 se desconcentró territorialmente para ubicar su sede en la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.

El 7 de abril de 2006 se publicó en el DOF el decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución. Adicionando al artículo 26, un apartado B en el que se establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y que la responsabilidad de normarlo y coordinarlo estará a cargo de un *organismo con autonomía técnica y de gestión*, personalidad jurídica y patrimonio propios.

<sup>19</sup> Sobre una historia más detallada puede consultarse Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2007, pp. 119-173.

### **5. Comisión Federal de Competencia Económica (antes Comisión Federal de Competencia)**

Fue la Ley de Competencia Económica de 1993 el ordenamiento que estableció la creación de la Comisión Federal de Competencia en cuyo artículo 23 establecía que la COFECO (hoy COFECE) era un *organismo desconcentrado* de la Secretaría de Economía (antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) con autonomía técnica y operativa. Se establece que sus objetivos serán prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones en los términos de esta ley, para lo cual gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.<sup>20</sup>

Fue hasta la reforma constitucional al artículo 28 de la carta magna, publicada en el DOF el 11 de junio de 2013, que se le reconoció su carácter de órgano constitucionalmente autónomo.

### **6. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002, durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada. Antes de constituirse como organismo autónomo, en una primera etapa, del 8 de agosto de 2002 al 15 de mayo de 2012, operó como un *organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP)* y, en un segundo momento, del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013, operó como un organismo descentralizado no sectorizado.

Adquirió el carácter de órgano constitucionalmente autónomo por la reforma constitucional publicada en el DOF el 26 de febrero de 2013. Con dicho carácter tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Sin embargo, mediante la reforma constitucional en materia educativa, publicada en el DOF el 15 de mayo de 2019,<sup>21</sup> al modificarse el artículo 3º, fracción IX, de la carta magna, el citado OCA llamado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación volvió a degradarse a *organismo descentralizado*, que llevará como denominación Coordinación de Mejora Continua de la Educación y que será dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

### **7. Instituto Federal de Telecomunicaciones (antes Comisión Federal de Telecomunicaciones: COFETEL)**

Mediante decreto presidencial publicado en el DOF el 8 de agosto de 1996, el entonces presidente Ernesto Zedillo creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL),

<sup>20</sup> Sánchez Ugarte, Fernando, "Diez años de competencia económica", *La primera década de la Comisión Federal de Competencia*, México, Secretaría de Economía/Comisión Federal de Competencia, 2003. p. 60, disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/05/LA-PRIMERA-DECADA-DE-LA-COMISION-FEDERAL-DE-COMPETENCIA.pdf>.

<sup>21</sup> Decreto de reforma constitucional disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_237\\_15may19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_237_15may19.pdf).

hoy IFT, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa (artículo 1º del citado decreto), adscrito a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Así, se publicó en el DOF el 11 de junio de 2013 el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” por el cual la COFETEL se transformó en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en México, además de ejercer de forma exclusiva las facultades en materia de competencia económica en dichos sectores, conforme a lo establecido en la Constitución.

#### **8. Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República)**

En la redacción original del artículo 102, la Procuraduría General de la República (5 de febrero de 1917) tenía las funciones constitucionales que actualmente conserva en materia de persecución de delitos y de representante social, pero, además, era consejera de la Presidencia de la República. Posteriormente, en la reforma constitucional publicada en el DOF el 25 de octubre de 1967 se le incorporó como facultad la de intervenir en las controversias constitucionales. En la reforma constitucional publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1994 se le reconoció participación para actuar dentro de las acciones de inconstitucionalidad y se le retiró la función de consejera del Ejecutivo federal, tarea que quedó en manos de la Consejería Jurídica.

Fue por reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014 que la Fiscalía General de la República, en sustitución de la Procuraduría, “adquirió autonomía constitucional al separarse por completo del Ejecutivo Federal”. Asimismo, se estableció un proceso de selección del Fiscal en el que participa el Senado mediante la conformación de una lista de candidatos, respecto de la cual el Ejecutivo federal selecciona una terna que debe ser votada y electa por dos terceras partes de la Cámara para proceder a la designación. Así, quedaron modificadas las atribuciones de designación que antes correspondían al Ejecutivo federal, y a pesar de que aún cuenta con la facultad de remoción, ésta podrá ser objetada por el Senado, según lo establecido en la reforma.

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

En el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el CONEVAL como instancia con autonomía técnica y de gestión, facultada para medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. La Ley General de Desarrollo Social publicada en enero de 2004 establece la creación del CONEVAL “como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal” con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión regulado por el decreto presidencial de 24 de agosto de 2005, agrupado en el sector

coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), actualmente denominada Secretaría del Bienestar.

Dichas acciones, junto con el surgimiento de otros instrumentos normativos, como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), la cual instauró el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como los Lineamientos Generales de Evaluación, los cuales determinaron la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la Administración Pública Federal (CONEVAL y SHCP), han fortalecido el Sistema de Monitoreo y Evaluación en nuestro país y se ha avanzado hacia una cultura de la evaluación orientada a resultados.

El 26 de septiembre de 2005, la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados aprobó un acuerdo para imponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el Poder Ejecutivo.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de política electoral. En este documento se agregó el apartado C al artículo 26, para incorporar a nivel constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Actualmente, el CONEVAL sigue siendo un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica y de gestión hasta culminar el proceso legislativo que le brinde la autonomía presupuestal y sectorial (artículo vigésimo transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014; y artículo 81 de LGDS).

## 10. Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI antes IFAI)

El entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) fue creado mediante el decreto presidencial publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2002<sup>22</sup> bajo la modalidad de *organismo descentralizado, no sectorizado*, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio legal en la Ciudad de México y con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un organismo constitucionalmente autónomo, cambió de nombre en mayo de 2015 tras la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

Para finalizar el presente apartado, se inserta una tabla comparativa<sup>23</sup> de las principales características de los diez OCA's existentes hasta la fecha.

<sup>22</sup> Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002).

<sup>23</sup> Tabla de elaboración propia con base en las tablas 2, 3 y 4, contenidas en Ruiz, José Fabián, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, julio-diciembre de 2017, pp. 104 a 109.

**TABLA COMPARATIVA DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS DIEZ OCA'S EXISTENTES**

Órgano	Mecanismo de designación	Integrantes	Duración	Reelección	Requisitos de elegibilidad
INEE	Terna del presidente a consideración de la Cámara de Senadores. Voto 2/3 presentes o Comisión Permanente.	5	7 años renovables de forma escalonada.	Una.	Capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto.
INAI	Cámara de Senadores, previa consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las 2/3 partes de los presentes. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente.	7	Presidente: 3 años. Consejeros: 7 años.	Sólo el presidente puede ser reelegido, una vez.	Cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V Y VI del artículo 95 de la Constitución.
INEGI	Presidente designado con la aprobación de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente.	5	Junta de Gobierno. El presidente del Instituto durará en su cargo 6 años y los vicepresidentes 8. Sus mandatos serán escalonados.	Hasta por 2 ocasiones.	Cumplir con los requisitos previstos en el artículo 69 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
CONEVAL	Serán nombrados por el voto de las 2/3 partes de los presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente.	7	Presidente: 5 años. Consejeros (renovables de forma escalonada, cada 4 años serán ratificados o sustituidos los 2 consejeros de mayor antigüedad).	Una vez los consejeros y una vez el presidente.	Ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de 10 años en materia de desarrollo social.

Órgano	Mecanismo de designación	Integrantes	Duración	Reelección	Requisitos de elegibilidad
COFECE	Designados por el voto de las 2/3 partes de los presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo, de forma escalonada.	7	Presidente: 4. Consejeros: 9.	Sólo el presidente puede ser reelegido, una vez.	<p>I. Mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.</p> <p>II. Ser mayor de 35 años.</p> <p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año.</p> <p>IV. Poseer título profesional.</p> <p>V. Haberse desempeñado, cuando menos 3 años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda.</p> <p>VI. Acreditar, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo.</p> <p>VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento.</p> <p>VIII. En la COFECE, no haber ocupado, en los últimos 3 años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano.</p>
IFT	Designados por el voto de las 2/3 partes de los presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo, de forma escalonada.	7	Presidente: 4 años. Consejeros: 9 años.	No (sólo el presidente puede ser reelegido, una vez).	<p>I. Mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Ser mayor de 35 años.</p> <p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año.</p> <p>IV. Poseer título profesional.</p>

Órgano	Mecanismo de designación	Integrantes	Duración	Reelección	Requisitos de elegibilidad
INE	En la designación participan el poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Electos por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.	11	Presidente: 3 años, sin reelegirse en el cargo de la presidencia. Consejeros: 7 años.	Reelectos por 1 sola ocasión.	<p>V. Haber desempeñado, cuando menos 3 años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda.</p> <p>VI. Acreditar, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo.</p> <p>VII. No haber sido secretario de Estado, procurador general de la República, senador, diputado federal o local, gobernador de algún Estado o jefe de gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento.</p>
					<p>I. Ser ciudadano mexicano y estar en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.</p> <p>II. Tener 35 cumplidos al momento de su postulación.</p> <p>III. Poseer título profesional.</p> <p>IV. Ser profesionales con experiencia mínima de 10 años en materias relacionadas con la educación, la evaluación, las ciencias sociales o áreas afines, así como tener experiencia docente en cualquier tipo y nivel educativo.</p> <p>V. No haber sido secretario de Estado, o subsecretario de Estado, titular de la FGR o FEEDO, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, religiosa o sindical, presidente municipal, gobernador de algún estado o jefe de gobierno, durante los 3 años previos al día de su postulación.</p> <p>VI. No haber sido sancionado, mediante resolución firme, por delito doloso o inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado por alguna causa que implique responsabilidad de acuerdo a lo establecido por la LFRASP u otras disposiciones aplicables.</p>

Órgano	Mecanismo de designación	Integrantes	Duración	Reelección	Requisitos de elegibilidad
FGR	<p>El Senado integra una lista de al menos 10 candidatos, aprobada por las 2/3 partes de los presentes, la cual enviará al Ejecutivo federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo de 20 días, enviará tema al Senado y designará provisionalmente al fiscal general. En este caso, el fiscal general designado podrá formar parte de la tema.</p>	Un fiscal general.	9 años.		<p>Mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p>
CNDH	<p>El Consejo Consultivo está integrado por 10 consejeros que son elegidos por el voto de las 2/3 partes de los presentes de la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente.</p> <p>Asimismo, se integra por una Secretaría Ejecutiva, visitadores generales, y visitadores adjuntos.</p> <p>A la fecha opera con 6 Visitadurías Generales (artículo 53 RICNDH).</p> <p>El presidente de la CNDH, es elegido en los mismos términos.</p>	11	<p>Presidente: 5 años y reelección por una sola vez.</p> <p>Consejeros (renovables cada año en el mes de octubre, serán ratificados, si fueran propuestos para un segundo periodo, o sustituidos los 2 consejeros de mayor antigüedad). (artículo 17, párrafo segundo de LCNDH).</p>	Sí (una).	<p>I. Mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.</p> <p>II. Tener cumplidos 35 años de edad, el día de su elección.</p> <p>III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales.</p> <p>IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en el año anterior a su designación.</p> <p>V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, FGR, Gobernador o FIGREDO o jefe de gobierno, en el año anterior a su elección.</p> <p>VI. 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.</p> <p>VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.</p>

Órgano	Mecanismo de designación	Integrantes	Duración	Reelección	Requisitos de elegibilidad
BANXICO	Cuenta con una Junta de Gobierno y un gobernador. La Junta de Gobierno estará integrada por 5 miembros (1 gobernador y 4 subgobernadores), designados por el Presidente con aprobación del Senado.	5	1 gobernador (6 años). 4 subgobernadores (8 años, escalonados).	No pueden ser reelectos.	<p>I. Mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de 65 años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual desempeñará su cargo.</p> <p>II. Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante 5 años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.</p> <p>Para la designación de 2 de los 5 miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado Gobernador antes de haber cumplido 3 años en su cargo.</p> <p>III. No haber sido sentenciado por delitos intencionales; inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removido con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.</p>

De la tabla anterior, pueden apreciarse los siguientes aspectos:<sup>24</sup>

- a) Sobre los mecanismos de remoción, es relevante mencionar que los consejeros y comisionados solo podrán ser removidos en los términos del título IV de la Constitución, referente a la responsabilidad de los servidores públicos. En el caso de la COFECE y del IFT podrán ser removidos con las dos terceras partes del Senado de la República. En cuanto a su nombramiento, puede ser objetado por la Cámara de Senadores.
- b) Durante el tiempo que dure su encargo no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.
- c) En el caso del fiscal general, podrá ser removido por el presidente de la República, pero esta remoción puede ser objetada por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.
- d) No pueden intervenir en los asuntos, expedientes o casos en los cuales pueda existir conflicto de intereses.
- e) Están sujetos a comparecer ante la Cámara de Diputados o Senadores, y a rendir un informe, ya sea trimestral o anual.
- f) Los órganos internos de control (OIC) son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados en términos del artículo 74 de la Constitución, fracción VII.
- g) Por cuanto hace al CONEVAL destacan dos aspectos: 1) que el nombramiento puede ser objetado por el presidente de la República y, 2) como requisito de elegibilidad, los candidatos no pueden pertenecer a un partido político (dado que maneja la revisión y diseño de programas sociales).

#### IV. Los órganos de relevancia constitucional

Si bien no son OCA's, constituyen instituciones de gran interés para el desarrollo del denominado "derecho a la buena administración", estas entidades le permiten al gobierno cumplir con tareas y obligaciones públicas de gran calado, de ahí que su existencia sea en pro del buen funcionamiento de la administración estatal.

A los órganos de relevancia constitucional también se les conoce como organismos públicos autónomos (OPA's) u órganos públicos de relevancia constitucional (OPRA's).<sup>25</sup> La gran diferencia con los OCA's es que no se encuentran regulados ex profeso en la Constitución, sino únicamente se contempla su existencia.

Los OCA's pueden serlo en distintos grados, según se observen sus diferentes dimensiones constitutivas. El hecho de estar establecidos en la Constitución, con independencia

<sup>24</sup> Esencialmente se sintetizó el análisis realizado en Ruiz, José Fabián, *op. cit.*, pp. 114 a 116.

<sup>25</sup> Esta es una afirmación que se realiza, tras haber revisado diversas posturas y planteamientos doctrinarios, entre los que destaca el de Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo, *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*, México, 2006, pp. 138.

de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de sus 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 los vinculen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control), definen a la autonomía plena. En cambio, “los órganos que sólo presentan algunos de estos atributos pero que aun así poseen rango constitucional son denominados órganos de relevancia constitucional, ya que se encuentran en un espacio intermedio entre los órganos autónomos y los entes públicos federales”.<sup>26</sup>

Dentro de los órganos de relevancia constitucional, podemos citar los siguientes:

**a) Las universidades públicas, incluyendo a la UNAM.<sup>27</sup>**

En términos del artículo 3º, fracción VII de la carta magna, por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de marzo de 1993, la UNAM es un órgano de relevancia constitucional (organismo de relevancia constitucional), que en términos del artículo 1º de su ley orgánica de 1945 es, formalmente, un organismo descentralizado del gobierno federal.

Sobre esta misma base se encuentra en un *estatus intermedio* en la estructura gubernamental tradicional, cuenta con cierta autonomía que le permite autogobernarse y en el futuro puede evolucionar a órgano constitucionalmente autónomo. Lo anterior se robustece sobre todo porque no tiene autonomía presupuestaria, pues depende de lo que le destine el gobierno federal.

**b) Procuraduría Agraria (artículo 27, fracción XIX, último párrafo CPEUM).**

Sin duda, uno de los sectores más relevantes, porque nació de la Revolución Mexicana que desembocó en la Constitución de 1917, fue el sector campesino que luchó por acabar con los latifundios y los terratenientes. Para lograr dicho objetivo era preciso contar con instituciones de procuración y administración de justicia en materia agraria (derecho agrario).

Su antecedente más remoto lo encontramos en la circular 43 del 11 de abril de 1921, expedida por el director de la Comisión Nacional Agraria, por el cual se estableció la figura del Delegado Agrario Asesor de Pueblos.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el DOF el 18 de abril de 1922 se abrogó la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920. Se estableció en cada entidad federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos para patrocinar a las comunidades

<sup>26</sup> El presente párrafo, fue extraído en su integridad de Ruiz, José Fabián, *op. cit.*, nota 16, pp. 88 y 89.

<sup>27</sup> Sobre este aspecto es relevante lo resuelto en el Recurso de Reclamación 23/2017, derivado de la Controversia Constitucional 32/2017, la cual fue interpuesta por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en contra del Jefe de Gobierno y de la entonces Asamblea del Distrito Federal. Asunto resuelto el 17 de mayo de 2017, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=211685>.

que lo solicitaran, en forma gratuita, con el objetivo de realizar gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores de la Comisión Nacional Agraria.

En 1953, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de agosto, expedido por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, “se ordena la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos”.

Para 1980 se publicó en el DOF el “Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual se establece que le correspondería a la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria” brindar los servicios de procuración agraria; coadyuvar con los campesinos en los trámites de acciones y procedimientos agrarios; proporcionar asesoría gratuita a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos de su interés y representarlos en sus negocios agrarios, siempre a petición de parte; además, se señala que “Para desarrollar los servicios anteriores se establece un Procurador Agrario en cada delegación agraria, quien dependerá de esta Dirección”.

El 3 de febrero de 1983 se reforma el artículo 27 constitucional, adicionando las fracciones XIX y XX; en la primera, “se establece el fundamento para la creación y operación de un órgano de procuración agraria” al indicar que el Estado dispondrá las medidas para apoyar la asesoría legal de los campesinos, disposición que en la práctica no se materializó pero que de cualquier manera sirvió de sustento a la actuación de la Dirección General de Procuración Social Agraria en el logro del objetivo constitucional.

Finalmente, con la reforma al artículo 27 constitucional, publicada en el DOF el 6 de enero de 1992, tiene origen la conformación de una nueva etapa en el derecho agrario. En relación con este tema, se mantiene intacta la fracción XIX, que fuera adicionada el 3 de febrero de 1983 y en la que se establece el imperativo al Estado para el otorgamiento de su apoyo a la asesoría legal de los campesinos, para lo cual se debería crear un órgano especializado en la procuración de justicia agraria.

El 7 de febrero de 1992, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Agraria, reglamentaria del 27 constitucional. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa “propone la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal: la Procuraduría Agraria”.

La Ley Agraria señala que la Procuraduría Agraria es un “organismo descentralizado de la administración pública federal”, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 134), cuyas funciones son de servicio social y defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley y su reglamento, a petición de parte o actuando de oficio, en los términos de la Ley (artículo 135, Ley Agraria).

Como puede apreciarse en el pasaje histórico citado, la Procuraduría Agraria actualmente se encuentra establecida en el artículo 27, fracción XIX, último párrafo de la Carta

Magna, de ahí que, dada su previsión constitucional sin alcanzar aún la autonomía, se le reconoce como un órgano de relevancia constitucional.

**c) Tribunal Federal de Justicia Administrativa (artículo 73, XXIX-H-CPEUM).**

Surgió a través de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 emitida por el presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias, mediante decreto del 30 de septiembre de 1935, en el que se contempló la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación como institución adscrita al Poder Ejecutivo, especializada en la administración de justicia delegada respecto a la división de poderes. El artículo 1º de la citada ley establecía que dicho tribunal dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo, pero independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa.<sup>28</sup>

El 30 de diciembre de 1938 se expidió el Código Fiscal de la Federación que abrogó la Ley de Justicia Fiscal, conservando al Tribunal con sus características y atribuciones.

Vendría enseguida la reforma constitucional del 30 de diciembre de 1946 al artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la carta magna, el cual establece esencialmente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería de los recursos contra las sentencias de segunda instancia de tribunales administrativos creados a través de una ley federal, siempre que cuenten con autonomía para dictar sus fallos. Dicha reforma constitucional se perfeccionaría el 25 de octubre de 1967 con la adición de un párrafo a la fracción I del artículo 104 de la Constitución, que dio sustento directo al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, el cual, posteriormente, se convertiría en Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>29</sup>

Por reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de agosto de 1987 se estableció, sin lugar a dudas, la autonomía de los tribunales contenciosos administrativos, al adicionarse al artículo 73, fracción XXIX-H, la facultad del Congreso de dotar de una legislación adecuada a dichos órganos materialmente jurisdiccionales. Fue la reforma constitucional publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015 lo que le cambió la denominación a los tribunales contenciosos administrativos, por tribunales de justicia administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa de México (antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares. No forma parte del Poder Judicial de la Federación, dependiendo presupuestalmente del Ejecutivo Federal, es decir, su función es la de un organismo garante de legalidad en materia administrativa y fiscal, siendo sus sentencias recurribles ante los Tribunales Federales por la vía del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

<sup>28</sup> Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo, *op. cit.*, pp. 106 y 107.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 107.

**d) Auditoría Superior de la Federación (artículo 74, II CPEUM).**

La constitución de 1824 creó la obligatoriedad del Poder Ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que maneja, estableció la fiscalización superior de los recursos públicos como facultad del Poder Legislativo, y creó a la contaduría mayor de hacienda con facultades para constituirse en el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados. También estableció la facultad exclusiva del Congreso para fijar los gastos generales de la nación, crear las contribuciones necesarias para solventarlos, disponer la recaudación, determinar su inversión y revisar anualmente las cuentas del gobierno.

Durante más de 150 años (1824-1974), la Contaduría Mayor de Hacienda funcionó sin cambios trascendentales. El trabajo profesional del órgano técnico de fiscalización superior durante este periodo se concentró en el estudio de la glosa, que comprendía la revisión aritmética y contable de la documentación comprobatoria de las operaciones gubernamentales. Fue en 1978 cuando se expidió la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento “que la definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados”, encargado de revisar las cuentas públicas del gobierno federal y del gobierno del DF (hoy Ciudad de México), así como de vigilar el manejo de los fondos públicos.

Posterior al breve recuento histórico antes enunciado, vendrían tres reformas constitucionales encaminadas a convertir a la ASF en un órgano de relevancia constitucional, es decir, a otorgarle cada vez mayor autonomía. Tan es así, que se encuentra a un paso de convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo.

En efecto el 30 de julio de 1999 se publicó en el DOF la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estableció la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. El 20 de diciembre de 2000 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual se creó la Auditoría Superior de la Federación. Su principal atribución es fiscalizar la cuenta de la hacienda pública federal e informar de su revisión a la Cámara de Diputados.

Finalmente debe señalarse que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y sus Juntas Especiales (descentralizadas en los Estados); así como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (lo que también se reproduce en términos de la competencia del apartado A del artículo 123 constitucional), desde nuestra perspectiva, se tratan de verdaderos órganos de relevancia constitucional, sin embargo, por reforma constitucional de 24 de febrero de 2017, la justicia laboral se transfiere a los órganos formal y materialmente jurisdiccionales, pasando la justicia del trabajo de la competencia del Poder Ejecutivo a la del Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales locales, por lo que dejan de ser de relevancia constitucional para integrarse a uno de los poderes tradicionales del Estado (el Poder Judicial).

Asimismo, existen dos entes que se encuentran cercanos a ser órganos de relevancia constitucional: Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía (artículo 28, párrafo 8°).

En nuestra opinión, a pesar de que tales comisiones se encuentran contenidas en el texto de la Constitución, de la lectura de la Carta Magna no se desprende el adjetivo *autonomía*, dejando tanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética la expresión de que se trata de órganos con autonomía técnica, operativa y de gestión, y cierta autonomía presupuestaria.

Por tanto, su diseño no permite que se le pueda calificar como órgano de relevancia constitucional, por no contar con una autonomía plena; pero sí como órgano de relevancia administrativa, en virtud de que se asemeja a una “comisión intersecretarial” o a una comisión creada *ex profeso* para consulta o actos ejecutivos en la rama (artículo 21 de la LOAPF), aunque con previsión constitucional.

## V. Conclusiones

*Primera.* La creación y utilización de órganos constitucionalmente autónomos beneficia el régimen de la división y coordinación de poderes; tecnifica y especializa las funciones del Estado; sustrae de controles políticos directos a dichos órganos que requieren de autonomía plena para desempeñar sus funciones con eficiencia y eficacia, sin perjuicio de conservar mecanismos de revisión y control indirecto o transversales (informes y comparecencias, órganos internos de control, etcétera).

*Segunda.* La creación de órganos constitucionalmente autónomos debe ser selectiva y estratégica, de manera que la división y coordinación de poderes no se fragmente (atome) al grado de desnaturalizar a los órganos originarios del Estado.

*Tercera.* El nacimiento de un OCA, en el caso de México, se deriva de la evolución de un organismo centralizado que con base en el contexto político, jurídico y social adquiere mayor relevancia para transitar a un ente constitucionalmente autónomo.

*Cuarta.* Para conservar el equilibrio de los OCA's, en su relación con los poderes tradicionales (Legislativo, Judicial y Ejecutivo), el constituyente permanente y el legislador ordinario pueden optar por OPRA's.

## V. Bibliografía

- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2007.
- ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*, Ciudad de México, Porrúa, 2006.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Presentación a la obra: Zeind, Marco Antonio”, *Organismos constitucionales autónomos*, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch, 2018.

- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 3a. ed., Ciudad de México, Porrúa, 2009.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, Ciudad de México, Fontarama, 2001.
- MALDONADO SÁNCHEZ, Adán, *Bloque de constitucionalidad en México. Hacia su integración y aplicación*, pról. de Juan N. Silva Meza, presentación Ernesto Rey Cantor, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch, 2019.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Ciudad de México, núm. 22, 2006.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Las entidades paraestatales. Aspectos jurídicos*, Ciudad de México, Porrúa, 2008.
- RUIZ, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, julio-diciembre de 2017.
- SÁNCHEZ UGARTE, Fernando *et al.*, *La primera década de la Comisión Federal de Competencia*, Ciudad de México, Comisión Federal de Competencia, 2018, disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/05/LA-PRIMERA-DECADA-DE-LA-COMISION-FEDERAL-DE-COMPETENCIA.pdf>, consultado el 8 de marzo de 2019.
- SÁNCHEZ UGARTE, Fernando, “Diez años de competencia económica”, *La primera década de la Comisión Federal de Competencia*, Ciudad de México, Secretaría de Economía, Comisión Federal de Competencia, 2003.