

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Los órganos constitucionales autónomos y la división de  
poderes en México: el caso del Instituto Nacional de  
Estadística y Geografía (INEGI), 1994-2017**

TRABAJO RECEPCIONAL  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:  
**CÉSAR IVÁN GARCÍA JIMÉNEZ**

DIRECTOR  
**Mtro. Adrián López Cabello**

Ciudad de México, junio 2019

## **SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN**



### **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA**

#### **RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES**

#### **DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>**

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## **Dedicatorias**

### **A mi madre Blanca.**

Por darme la vida, haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por creer en mí y en la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

### **A mi padre Maximiano.**

Por los ejemplos de responsabilidad, perseverancia y constancia que lo caracterizan y que me ha infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor.

### **A mis hermanos.**

Jonathan, Omar y Moisés, por estar conmigo y apoyarme siempre, los quiero mucho.

A toda mi familia porque con sus oraciones, consejos y palabras de aliento hicieron de mí una mejor persona y de una u otra forma me acompañan en todas mis metas.

### **A mis amigos.**

A mi hermana del alma Nancy González, por estar conmigo y apoyarme siempre. A mis amigos que nos apoyamos mutuamente en nuestra formación profesional y que, hasta ahora, seguimos siendo amigos: Adriana Rivera, Monserrat Marín, Lucila Acevedo, Diana Hernández, Silvia Campos, Eunice Terán, Mauricio Hernández, Estefanía Chaga, Zaira Álvarez, Mariana Larrauri, Zurisadai Prado, César Rojas y Raúl Lezama por haberme ayudado a realizar este trabajo.

Todos aquellos familiares y amigos que no recordé al momento de escribir esto. Ustedes saben quiénes son.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer primeramente a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) por ser la Institución que me brindó la oportunidad de realizar y concluir mis estudios en la licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana. Alma Mater que, sin duda, contribuyó con la formación de mi vida profesional y académica durante cuatro años y medio.

Muy especialmente a mi Director de Tesis el Mtro. Adrián López Cabello por su generosidad al brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad y experiencia científica, haberme transmitido su enseñanza, confianza, afecto y amistad, fundamentales para la concreción de este trabajo; me dirijo a usted agradeciéndole sus consejos, pero sobre todo su tiempo e interés en recordarme que con esfuerzo, perseverancia, tolerancia y dedicación se logra lo necesario.

Agradezco al profesor el Dr. Luis Eduardo Medina Torres por su orientación, apoyo y los conocimientos que me brindó a lo largo de mi investigación, a usted le puedo agradecer los ánimos y el saber que la comunicación es clave para obtener los mejores resultados. Asimismo, le agradezco a mis lectores el Mtro. Luis Alfonso Briones Pérez, a la Mtra. Laura Evelia Anguiano Flores y a la Mtra. Ana Elisa Banderas Miranda por su tiempo, dedicación y sus excelentes comentarios en la elaboración de este trabajo de investigación.

De igual manera, agradezco a todos los profesores de la academia de Ciencia Política y Administración Urbana por su gran apoyo y motivación para la culminación de nuestros estudios profesionales, el tiempo y las clases compartidas, por impulsar, expandir y aportar conocimientos claves para nuestro desarrollo profesional.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
---------------------------	----------

### **CAPÍTULO I**

#### **Antecedentes y conceptos**

1.1. Antecedentes históricos.....	10
1.2. Conceptos .....	13
1.3. Estado del arte .....	20

### **CAPÍTULO II**

#### **Los órganos constitucionales autónomos en México**

2.1. Características de los órganos constitucionales autónomos.....	32
2.2. Origen y clasificación .....	37
2.3. Pesos y contrapesos (cheks and balances).....	47

### **CAPÍTULO III**

#### **Los órganos constitucionales autónomos y la división de poderes**

3.1. Distribución o concentración del poder en los órganos constitucionales autónomos .....	51
3.2. Aportación de los órganos constitucionales autónomos en el equilibrio de poderes.....	57

### **CAPÍTULO IV**

#### **Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**

4.1. Surgimiento del INEGI.....	62
4.2. Proceso de autonomía del INEGI.....	67
4.3. Autonomía en riesgo .....	79

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>87</b>
---------------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>94</b>
---------------------------	-----------

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo recepcional tiene como principal objetivo analizar cómo los órganos constitucionales autónomos mejoran la relación entre los poderes tradicionales, además de hacer más eficaz las actividades del Estado. Asimismo, identifica las características que dichos órganos deben tener, así como el número de estas Instituciones que han surgido en México hasta nuestros días.

Así pues, durante los últimos años han surgido estos órganos que se conciben bajo una idea de equilibrio y control del poder público, y entre sus principales atributos se encuentran: su autonomía e independencia respecto de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. También, tienen su propia estructura orgánica, por tanto, cuentan con especialización; y de ahí su origen en la propia Constitución.

El planteamiento del problema se enfoca en que los órganos constitucionales autónomos están en el contexto de la división de poderes, ya que la autonomía se considera un cuarto poder, por el número de instituciones que están adquiriendo su autonomía a partir del año 1994, cuando comenzaron a surgir los primeros órganos autónomos. Como señala Miguel Carbonell:

[...] una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido, porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino también a los llamados órganos constitucionales autónomos. Aunque dichos órganos quizá no son poderes en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional una serie de atribuciones y funciones muy relevantes.<sup>1</sup>

Manuel García-Pelayo en su texto *“el status del Tribunal constitucional”* menciona que los únicos organismos constitucionales autónomos dignos de este

<sup>1</sup>Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes.<sup>2</sup> En este ejercicio de clasificación unos no los cumplen del todo.

En México la reforma del Estado se ha dado en gran medida por medio de la creación de nuevos organismos autónomos y semi-autónomos. Durante las últimas dos décadas se otorgó autonomía constitucional al IFE (INE actualmente), a la CNDH, al Banco de México, y más recientemente al INEGI.<sup>3</sup>

El objetivo principal es analizar el procedimiento de permanente vinculación política entre los poderes tradicionales del Estado y los órganos constitucionales autónomos. Dado que, estos órganos vienen a enriquecer la doctrina de la división de poderes, pues sus características los ubican a la par de los poderes constituidos.

No sólo estos órganos vienen a auxiliar a la división de poderes, sino también, hacen más eficaz el desarrollo de las actividades del Estado. Asimismo, dividir los poderes genera un nuevo equilibrio; esto surgió por el miedo de que el poder quedara en sí mismo y tuviera efectos nocivos sobre la población, es decir, convertirse en un poder absoluto. Como lo menciona Montesquieu en el año 1748 en su obra titulada *“Del espíritu de las Leyes”*, contextualizado para un régimen monárquico, establece que para que no se pueda abusar del poder, “es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder; dar un contrapeso a cada uno de ellos para que puedan resistir al otro a fin de garantizar la libertad política”<sup>4</sup>.

De igual modo, identificar las principales características que hacen reconocer a estos organismos como órganos constitucionales autónomos, y así

<sup>2</sup> García-Pelayo, Manuel, *“El status del tribunal Constitucional”*, Revista Española de Derecho constitucional, Madrid, vol. I, núm. 1, 1981, pp. 11-34.

<sup>3</sup> Ackerman, J. M. (s.f.). Instituto de investigaciones jurídicas. Obtenido de *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

<sup>4</sup> Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. 1748.

explicar una clasificación y relación con la división de poderes. Además, me interesa relacionar el concepto *checks and balances* en esta problemática, concepto que se usa para describir la relación que tienen el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial en un sistema político. Este sistema de pesos y contrapesos entre poderes hace posible que ningún poder abuse de sus facultades obteniendo más de las debidas.

El concepto de *checks and balances*, tiene su origen en la teoría constitucional; trata de la noción de pesos y contrapesos, de controles y equilibrios, aparecida originalmente en el derecho constitucional norteamericano y alude al ejercicio de mutuos controles entre los poderes, lo que permite la mayor protección de la libertad de los ciudadanos y la permanencia y estabilidad del sistema democrático.

En cuanto a la justificación de este tema, considero que esta investigación puede aportar información sobre la relación entre la división de poderes y los órganos constitucionales autónomos, además de las características que deben tener, así como la concentración de estos poderes en alguna de estas instituciones. Este trabajo está enfocado a partir del año 1994, ya que durante esa década comenzaron a adquirir autonomía algunas instituciones como el Banco de México, el INE (antes IFE) y la CNDH, hasta el 2017.

Así, con la creación de los órganos autónomos, se auxilió a la tradicional división de poderes de una democracia. A estos órganos se asignaron funciones de Estado, por lo tanto, asumen funciones que normalmente corresponden al poder ejecutivo, legislativo o judicial.

Además, los órganos constitucionales autónomos son básicamente un mecanismo que se ha encontrado para construir confianza en las tareas del Estado. Asimismo, en el sistema jurídico mexicano se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes. La circunstancia de que los referidos órganos guarden



autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado, pero su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público.

Ahora bien, la delimitación temporal del análisis será de 1994 hasta el 2017; ya que a lo largo de esos 23 años es cuando han surgido la mayoría de los órganos autónomos que se han consolidado y desarrollado en las funciones de los poderes. Esto servirá para ver con mayor claridad la vinculación política entre los poderes y los órganos constitucionales autónomos; analizando el caso específico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Se elige al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), porque, en el año 2017, su autonomía se vio afectada y corrió riesgos, en términos políticos. Cabe mencionar que, la importancia de este Instituto ha sido de gran trascendencia para el gobierno mexicano, así como para la sociedad, ya que a partir de su creación sentó las bases para la construcción de una generación de estadísticas en nuestro país, además que mejoró la metodología de los censos y conteos, así como la estructura de encuestas y estudios del Instituto.

Asimismo, la autonomía del INEGI ayudó a construir una credibilidad y confianza con la sociedad mexicana, porque, si algo estuvo siempre bajo sospecha fue el uso de la información pública con fines político-electorales, y su autonomía fortaleció la independencia respecto de partidos políticos y, de alguna manera, también del titular del ejecutivo federal.

Así pues, se estudiará el momento en que surge este órgano constitucional, cómo se convierte en autónomo y si esta autonomía ha posibilitado que se distribuya el poder o solo ha servido para delegar funciones.

Por objeto de estudio, se tomó la división de poderes, porque en este momento los órganos constitucionales autónomos contribuyen a que haya una mejor relación de poderes.

Con respecto a la pregunta de investigación se formuló la siguiente: ¿los nuevos órganos constitucionales autónomos están diseñados para cumplir tareas específicas que puedan ayudar en el equilibrio de poderes?

De igual forma, el objetivo general es analizar cómo los órganos constitucionales autónomos mejoran la relación entre los poderes tradicionales, además de hacer más eficaz las actividades del Estado. Asimismo, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- ✓ Analizar las características de los órganos constitucionales autónomos.
- ✓ Explicar cómo los órganos constitucionales autónomos ayudan en la división de poderes.
- ✓ Identificar el surgimiento y proceso de autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Como hipótesis se planteó la siguiente: ante el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos se ha ido mejorando la división de los poderes del Estado. Así, los órganos autónomos cumplen funciones de Estado que no se contraponen por naturaleza con los que llevan a cabo los gobiernos u otros poderes públicos. Por tanto, abonan a un contexto de equilibrios, de especialización, de pesos y contrapesos que aleja cualquier tentación de uniformidad en sociedades que son diversas y, por consiguiente, requieren vías institucionales efectivas, para así lograr una buena relación de poderes y un resultado eficaz en las actividades del Estado.

Con respecto a la metodología de investigación, ésta consistió en una investigación documental, ya que fue la más conveniente para la elaboración de este trabajo. Esta investigación es una técnica que consiste en la selección y recopilación de información, por medio de la lectura crítica de documentos y materiales bibliográficos, de bibliotecas, hemerotecas, centros de documentación e información. Se caracteriza por la utilización de documentos, donde se recolecta, selecciona, analiza y presenta resultados coherentes.

En el capítulo 1 se hace un breve repaso histórico de cuándo, cómo y en dónde comienzan a surgir los órganos constitucionales autónomos. También, se abordará el marco conceptual. El capítulo concluye haciendo un recuento de diferentes puntos de vista y discusiones de algunos autores que han hablado sobre el tema de estos órganos dotados de autonomía.

En el capítulo 2 se introducen las características de los órganos constitucionales autónomos, tomando al final las 5 atribuciones mencionadas por García Pelayo: immediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango y autonomía. Posteriormente, se ordenan y se aborda el origen de estos órganos en México, así como cuántos y cuáles son. Finalmente, se concluye con un análisis sobre cómo los órganos constitucionales autónomos son considerados pesos y contrapesos de los poderes tradicionales del Estado mexicano.

En el capítulo 3 se explica cómo los órganos constitucionales autónomos ayudan en la división de poderes, es decir, si existe una distribución o concentración del poder en estos órganos. Asimismo, también se aborda su aportación en el equilibrio de poderes, y conocer qué tan efectivas han sido las actividades auxiliadas por estos órganos.

Por último, en el capítulo 4 se aborda la historia de los datos estadísticos y geográficos en México, hasta la consolidación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), órgano constitucional autónomo. Además, se aborda el proceso que enfrentó este Instituto para alcanzar su autonomía constitucional.

Se concluye este capítulo cuarto con el análisis del estado actual de la autonomía del INEGI, entorno a las fortalezas que ha construido, así como debilidades y riesgos a las que se podría enfrentar esta institución autónoma.

## CAPÍTULO I

### Antecedentes y conceptos

#### 1.1. Antecedentes históricos.

Los órganos constitucionales autónomos surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial, pero el concepto doctrinal que hace referencia a este tipo de instituciones surge a finales del siglo XIX, en dos textos que George Jellinek nombra *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y *Teoría general del Estado*<sup>5</sup>, en las que maneja una teoría de los órganos constitucionales. Asimismo, García Pelayo señala que la noción de órgano constitucional empezó a ser implícitamente formulada por Jellinek en el año 1892 y explícitamente por Santi Romano en 1898.

De ahí, la autonomía con la que se pretende dotar a diversos órganos constitucionales y su función como elementos de control hacen que, a partir de su surgimiento en Europa, la configuración de estos entes trascendiera los límites continentales, y su diseño institucional empezara a expandirse hacia países de Asia y América. Esta expansión es producto de una nueva concepción del poder, bajo la idea de equilibrio constitucional basada en una serie de controles que deriva de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes que, sin perder su esencia, contempla una nueva distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades del Estado.<sup>6</sup>

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2005, afirmó que la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir a toda organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial. Actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado.

<sup>5</sup> Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>6</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en este sentido en la sentencia dictada por el Pleno en la controversia constitucional 32/2005.

En un principio, la creación de los órganos constitucionales autónomos se encontraba justificada por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales, y para lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder público. Por tal motivo, se establecieron en las normas jurídicas constitucionales, dotándolos de independencia en su estructura orgánica y así alcanzar los fines para los que se crearon, es decir, para que ejerzan una función pública fundamental, y que por razones de su especialización e importancia social requiera la autonomía del órgano creado respecto de los clásicos poderes del Estado.<sup>7</sup>

Como puede observarse, su creación replantea la teoría clásica de la división de poderes, que no debe concebirse como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, que requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas. Además, las razones por las que surgen estos órganos autónomos pueden ser las siguientes: la especialización técnico-administrativa, cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado.

El reconocimiento de los órganos constitucionales autónomos en la doctrina jurídica ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales, y por eso aún no hay un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o de la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número. Los órganos constitucionales autónomos o auxiliares de las funciones del Estado como también se les llama, o de relevancia constitucional que es otra de sus denominaciones en la lengua española, son especie del género órganos constitucionales.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, 2010, "*Órganos Constitucionales Autónomos*", Revista de la Judicatura Federal, pp. 254 y 255.

<sup>8</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, 1996, "*Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, capítulo séptimo.

Cabe mencionar que el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos ha sido de vital importancia en el ámbito político, ya que su existencia ha contribuido con el surgimiento de nuevas funciones de dirección política en algunos países del mundo. Así, por ejemplo, España con sus órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial. En el caso de América del Norte se encuentra Estados Unidos con la Reserva Federal como órgano autónomo para el mejoramiento de la función institucional.

Mientras tanto en América Latina algunos países han reconocido la existencia de dichos órganos y su importancia, por ejemplo, el Tribunal Constitucional muy ajeno al Poder Judicial que existe en Guatemala. También, está la Jurisdicción Electoral de Costa Rica, la Contraloría en Chile, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Uruguay, son algunos ejemplos dignos de conocer y poder reflexionar sobre la importancia de los mismos.

Ante la exigencia ciudadana por resolver los problemas sociales, se han producido cambios en la estructura organizativa, así como en el modo del ejercicio de la actividad estatal; es por ello que durante las últimas dos décadas se han creado una serie de órganos dotados de autonomía, en materias que se encontraban anteriormente a cargo de la administración centralizada o bajo la tutela del poder Ejecutivo. Como consecuencia de lo anterior, surgen los órganos constitucionales autónomos, mismos que figuran en nuestra constitución como órganos constituidos por las necesidades y circunstancias políticas-sociales de nuestro entorno. Como se observa, estos órganos han surgido a la par de los tres Poderes de la Unión.

Así pues, la circunstancia de que los organismos guarden autonomía e independencia de los poderes tradicionales no significa que no formen parte del Estado, ya que su misión principal es atender necesidades tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los poderes tradicionales.

Considerando que en los últimos años ha crecido el número e importancia de los órganos constitucionales autónomos, su creación se establece por diferentes niveles normativos, por la Constitución, la ley o decreto; teniendo variadas formas y denominaciones. En el siguiente capítulo veremos el origen de los órganos constitucionales autónomos que han surgido en México, así como sus características.

## **1.2. Conceptos**

En primer término, están los órganos constitucionales autónomos, que son “aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la constitución política de cada país, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”.<sup>9</sup>

Es necesario retomar a Miguel Carbonell, quien sostiene que las principales características de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Son órganos creados por el constituyente y que se establecen de forma directa en el texto constitucional.
- b) Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una garantía institucional que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias).
- c) Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.

<sup>9</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *op. cit.*, p. 253 y 264.

- d) Aunque no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus actos y resoluciones son revisables por las instancias jurisdiccionales.<sup>10</sup>

Ahora bien, para poder comprender mejor el siguiente concepto a analizar es necesario entender qué es la distribución del poder, ya que se considera que es un paso antes de llegar al concepto de la división de poderes. Por un lado, Loewenstein señala que la idea de la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación, así como a la técnica gubernamental que se basa en ella.<sup>11</sup>

Además, Loewenstein menciona que la distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos participan en la formación de la voluntad estatal. De igual forma, las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como está distribuido, el ejercicio de poder político está necesariamente controlado.<sup>12</sup>

Por otro lado, José Antonio Crespo menciona que la distribución del poder es indispensable, ya que debe haber una distribución desigual del poder, es decir, que alguien tenga y que otros no tengan. Sólo así, quien detente ese poder podrá tomar decisiones que se apliquen eficazmente a los miembros de la comunidad u organización de que se trate.<sup>13</sup> Si el poder está disperso equitativamente en todas las personas, esto hace que surja una anarquía, y si el poder está concentrado en una sola persona o institución, surge un régimen absolutista o autoritario, así que es mejor que el poder esté distribuido en ciertas personas e instituciones que poseen más que otros.

Una vez ya definida la distribución del poder pasemos analizar el siguiente concepto que Montesquieu, en su libro *Del espíritu de las Leyes* plantea la teoría

<sup>10</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 105

<sup>11</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel. España. Capítulo II, pp. 57.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p.50.

<sup>13</sup> Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación-Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados. México, pp. 21-28.



de la división de poderes, la cual consiste en que cada Estado hay tres clases de poderes: la potestad legislativa, que se encarga de hacer las leyes; la potestad ejecutiva, que ejecuta y aplica la ley a casos generales, y la potestad judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.<sup>14</sup>

Sin duda alguna, la idea básica que expone en la doctrina de la división de poderes fue asegurar la libertad del hombre por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de estos poderes o potestades en uno solo.

Montesquieu afirma que cuando se concentran el poder Legislativo y el poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad. Asimismo, tampoco hay libertad si el poder Judicial no está separado del poder Legislativo y del Ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes.<sup>15</sup>

John Locke menciona que el Estado, como producto social, tiene dos poderes básicos: el poder Legislativo, que regula cómo las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y de sus miembros, y el poder Ejecutivo, que aplica las leyes, asume la prerrogativa discrecional de proteger intereses privados y públicos, así como también la función jurisdiccional.<sup>16</sup>

Dicho lo anterior, para Locke el poder Legislativo es el poder supremo, considerándolo el alma del cuerpo político, puesto que establece la primera y fundamental ley positiva de todos los Estados. El poder Ejecutivo, conserva la facultad discrecional en virtud de que el primero no puede preverlo ni proveer a todo el ejercicio de la función pública.

Así pues, se tiene la necesidad de dividir el poder que constituyó y sigue constituyendo un mecanismo obligatorio en la elaboración de cualquier Constitución democrática. Al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los

<sup>14</sup> Montesquieu. (1748) *El espíritu de las leyes*, libro VIII, capítulo II.

<sup>15</sup> *Ibidem*, libro XI, capítulo VI.

<sup>16</sup> Locke John, *El ensayo sobre el gobierno civil*, capítulo V.

derechos humanos y de la democracia representativa, la separación de poderes se convirtió en la estructura limitante del poder a fin de impedir su abuso, y como consecuencia, garantizar la libertad individual. División implica pues, separación de poderes en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado.<sup>17</sup>

Además, José Antonio Crespo menciona que la división de poderes conforma los ejes centrales de la democracia política, pues es a través de esta organización divisoria del poder que es posible gobernar con responsabilidad de los gobernantes. Es decir, conciliar la gobernabilidad con la rendición gubernamental de cuentas. Así, el titular del poder Ejecutivo (presidente, o primer ministro), será estrechamente supervisado y vigilado por una asamblea de notables (el poder Legislativo) con ciertas facultades para tomar ellos mismos ciertas decisiones, o modificar las del Ejecutivo. A su vez, un tercer poder (el Judicial) tendrá facultades para supervisar que las decisiones emanadas de los otros dos poderes se mantengan dentro de cierto marco legal previamente adoptado (la Constitución).<sup>18</sup>

No obstante, Bruce Ackerman en su libro *La nueva división de poderes*, menciona que está en contra de la estructura institucional de los Estados Unidos y del clásico principio de división tripartita de los poderes públicos, es decir, de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Así pues, ofrece una propuesta de un nuevo diseño institucional que es el parlamento acotado.<sup>19</sup>

Además, menciona la necesidad de diseñar una nueva división de poderes diferente a la existente en Estados Unidos, y que incluiría: una cámara encargada de elegir gobierno, además de su función de contribuir a legislar (A) y el poder del pueblo (B), que se expresaría a través de la realización de referendos en serie,

<sup>17</sup> Villanueva, Luis Enrique (2014), Instituto de investigaciones jurídicas. Obtenido de: *La división de poderes: teoría y realidad*, pp. 149-186. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

<sup>18</sup> Crespo, José Antonio, *op. cit.*, p. 29-34.

<sup>19</sup> Bruce Ackerman. *La nueva división de poderes*, México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

cuando sean requeridos para validar decisiones, estos serían los dos primeros poderes<sup>20</sup>.

De igual forma, un tercer poder que propone es el poder supervisor de la burocracia (C), encargado de controlar a los funcionarios en temas como la corrupción, la transgresión de funciones, la eficiencia<sup>21</sup>. El cuarto será el poder supervisor de la democracia (D), encargado de regular y garantizar la realización de elecciones libres, periódicas, limpias, evitando las tentaciones del poder en ejercicio de suspenderlas y salvaguardar los derechos fundamentales. El quinto y último poder es la justicia distributiva (E), que se ocuparía de garantizar los derechos económicos y sociales.<sup>22</sup> Asimismo, Karl Lowenstein, menciona que:

La separación de poderes no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones (el problema técnico de la división del trabajo) y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.<sup>23</sup>

También, señala que el principio de la separación de poderes pertenece al bagaje estándar del Estado constitucional, después de la segunda guerra mundial se mantiene firme dicho principio, sin tener en cuenta su superación y alejamiento de la realidad en el siglo XX.<sup>24</sup>

En México, el poder ejecutivo está a cargo del presidente de la república y se encarga de administrar los recursos de la nación y de legislar. El poder

<sup>20</sup> *Ibidem*, Capítulo I, p. 25-74.

<sup>21</sup> *Ibidem*, Capítulo II, p. 75-111.

<sup>22</sup> *Ibidem*, Capítulo III, p. 112-123.

<sup>23</sup> Lowenstein, Karl, *op. cit.*, p. 55.

<sup>24</sup> *Ídem*.

legislativo está a cargo del Congreso de la Unión conformado por la cámara de diputados y la cámara de senadores, quienes se encargan de hacer, modificar o eliminar leyes; por último, el poder judicial está representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se encarga de sancionar y aplicar la ley, siempre y cuando medie una denuncia.

Asimismo, el fundamento constitucional de la división de poderes en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y menciona que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Con todo esto, podemos entender que la división de poderes busca, de alguna forma, garantizar la estabilidad política del país impidiendo la concentración del poder político.

En cuanto el concepto de autonomía, se introduce ya que se considera indispensable, porque se está hablando de órganos constitucionales autónomos, así que conforme esta línea de constitucionalidad, este concepto tiene sus raíces en los vocablos griegos “auto” que significa “mismo” y “nomos” que significa “ley”, es decir, es la potestad para darse leyes así mismos o dictarse sus propias normas. La autonomía es una forma de división del poder sin que ésta deba ser entendida como soberanía, sino como la distribución de competencias sobre determinadas materias.

Filiberto Ugalde define la autonomía como “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas. También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados”.<sup>25</sup>

Además, considera que hay diferentes tipos de autonomía en los órganos constitucionales y las clasifica como: técnica, orgánica, financiera-presupuestaria, normativa, de funcionamiento y plena.

<sup>25</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, 2010, *op. cit.*, p. 253 y 264.

**Cuadro 1.**

<b>Tipo de Autonomía</b>	<b>Definición</b>
Técnica	Es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.
Orgánica o administrativa	Significa que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Que no están sujetos a una subordinación. Establecen parámetros de organización interna.
Financiera - presupuestaria	Se da cuando gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines.
Normativa	Consiste en la facultad para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
De funcionamiento	Es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades.
Plena	Es aquella que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

Elaborado con la información proporcionada por el autor: Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, 2010, en el texto citado.

Así pues, para que haya una buena relación en la división de poderes es necesario tener un sistema de contrapesos, por eso decido añadir este último concepto que es *checks and balances*. Este concepto surgió de la teoría constitucional, el cual “complementa la división de poderes y permite entender mejor el rol de cada uno de ellos, así como sus complementarias y necesarias

relaciones: se trata de la noción de pesos y contrapesos, de controles y equilibrios, aparecida originalmente en el derecho constitucional norteamericano”.<sup>26</sup>

De este modo, el equilibrio constitucional que alude a la clásica noción de pesos y contrapesos (*checks and balances*) debe ser construido y mantenido a través del respeto a la autonomía institucional y la especificidad de cada uno de los poderes del estado.<sup>27</sup>

### **1.3. Estado del arte**

A partir del año 1994 ha crecido el número e importancia de los órganos autónomos. Su creación se establece por diferentes niveles normativos, como son la Constitución, la ley o por decreto; teniendo variadas formas y denominaciones.

Manuel García Pelayo en su texto *El status del Tribunal Constitucional* alude que una característica esencial de los órganos constitucionales es que son partícipes inmediatos de la soberanía a la que está confiada la actividad directa del Estado.

Es necesario recalcar que Pelayo menciona que los únicos organismos constitucionales autónomos dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características, las cuales son: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes. Estas características las menciona el autor dentro de un enfoque teórico que se encarga de analizar los organismos constitucionales autónomos llamado maximalista.<sup>28</sup>

Asimismo, el autor hace referencia a dos enfoques: el “maximalista” con las cuatro características ya mencionadas, y el enfoque llamado “negativo o minimalista”, el cual se refiere a que cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes

<sup>26</sup> Scribd. (s.f.). Obtenido de *Pesos y Contrapesos o control y balance (checks and balances)*: <https://es.scribd.com/document/261673552/Pesos-y-Contrapesos-o-Control-y-Balance>

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> García-Pelayo, Manuel, *op. cit*, p. 11-34.

tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo; sin embargo, este punto de vista es “negativo” en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismos no es lo que son, sino lo que no son.<sup>29</sup>

García Pelayo retoma los escritos de Santi Romano, en donde busca ubicar la naturaleza del nuevo Tribunal Constitucional dentro del orden jurídico español. Sostiene que el Tribunal Constitucional cuenta con el mismo status que los poderes tradicionales, así, con la creación del Tribunal se amplía la división de poderes del Estado, de tres a cuatro órganos constitucionales, pero, cada uno de estos poderes reúne cuatro características básicas que juntas constituyen el status de un órgano constitucional.<sup>30</sup>

La primera característica es que son órganos que están explícitamente establecidos y configurados por la Constitución, pero para Pelayo esto no es suficiente ya que menciona que para que tenga el status de un órgano constitucional, se tendría que especificar con detalle la composición del órgano, los métodos de designación de sus titulares, su sistema de competencias, así como su estatus jurídico. Como segunda característica menciona que un órgano con el estatus requerido forma parte esencial de la estructura del Estado, cuyas funciones son necesarias para su buen funcionamiento.<sup>31</sup>

La tercera característica que el autor plantea es que los órganos constitucionales deben tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculan o comprometen a la sociedad nacional. Finalmente, la cuarta y última característica señalada por Pelayo es la paridad de rango y las relaciones de coordinación, un órgano constitucional no debe estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado, debe ser plenamente autónomo y debe tener una coordinación constante y regulada por la misma Constitución con los otros órganos constitucionales.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 11-34.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 16-17.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 13-22.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 22-29.

Como se ha mencionado, los órganos constitucionales autónomos son “aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”.<sup>33</sup>

Ugalde Calderón en su obra titulada *Órganos constitucionales autónomos*, señala que la creación de los órganos constitucionales autónomos fue por la falta de credibilidad a la acción gubernamental, de ahí la necesidad de crear estos órganos para encargarse ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad, y para limitar los excesos en que incurren los poderes tradicionales, ya que también generaron desconfianza.

Es necesario recalcar que, los órganos autónomos no están subordinados a los depositarios tradicionales del poder público (poderes ejecutivo, legislativo y judicial), sino que se les ha encargado funciones estatales específicas, esto con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

Sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, ya que estos órganos guardan autonomía e independencia de los poderes, pero esto no significa que no formen parte del Estado mexicano, sino que su misión principal es atender las necesidades del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Ahora bien, Marybel Martínez Robledos en su texto *Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?* menciona que, es importante analizar los entes dotados de autonomía constitucional, porque juegan un papel trascendental en la viabilidad de las

<sup>33</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *op. cit.*, p. 253 y 264.



mismas, así como en la propia configuración y dinámica del Estado en nuestros días; o mejor aún, en el reacomodo y redefinición del ejercicio del poder público, el cual va más allá de la triada conocida, y por mucho tiempo considerada como perfecta, y que dio vida al principio de la división de poderes.<sup>34</sup>

También, menciona que los pesos y contrapesos han evolucionado o tal vez se han debilitado, pero, en cualquiera de los dos casos, los órganos constitucionales autónomos “son una realidad presente en nuestro andamiaje jurídico, institucional y político, y requieren ser analizados en su contexto específico en aras de impulsar su eficiencia y funcionalidad”.<sup>35</sup>

De acuerdo con Marybel Martínez, la naturaleza jurídica y administrativa de los órganos autónomos, su grado de autonomía está determinado por la relación que tienen con los poderes del Estado. Así, la autora afirma que “para los efectos que nos ocupan, el término autonomía no puede ser usado de manera genérica ni es absoluto, en tanto que no es igual ni tiene el mismo significado para todos los entes que la ostentan, lo cual resulta claro para la teoría, aunque no lo es para la norma. Esto constituye, por tanto, una primera barrera hacia su acercamiento”.<sup>36</sup>

Cabe destacar que la autora menciona que la fortaleza de los órganos constitucionales autónomos no necesariamente ha logrado permear el ánimo social, de ahí que los entes dotados de autonomía constitucional no han podido gozar de legitimidad social, pese a que han sido concebidos para legitimar la acción política. Es decir, la autonomía constitucional de la cual gozan no ha sido una garantía; cuando menos no lo ha sido en la mayoría de ellos.<sup>37</sup>

Dicho lo anterior, considero que la poca legitimidad social que han tenido estos órganos autónomos es por la corrupción en que se encuentra inmerso el sistema político mexicano y la clase gobernante que ha querido utilizar como válvula de escape estas instituciones autónomas; así como la poca transparencia

<sup>34</sup> Martínez Robledos, Marybel. (2015). *Órganos y organismos*. Revista: El cotidiano, 123-143. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19014.pdf>

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 139.

que tienen para brindar de información a la sociedad, porque, no por ser órganos autónomos están libres de la rendición de cuentas, sino al contrario, con más razón deben dotar de información a la sociedad para que así logren un poco de legitimidad. En contraste con la legitimidad social, Marybel Martínez menciona que:

[...] esta falta de legitimidad, sin duda, debilita al Estado, al tiempo que el exponencial número de entes autónomos debilita al Poder Ejecutivo, pues ha significado el reparto del poder en diferentes parcelas no como una solución democrática, sino como respuesta a diferentes complicidades. El Poder Ejecutivo se visualiza escaso porque cede el control político, lo fracciona y lo reparte, lo cual atenta contra la naturaleza de nuestro sistema político. El Poder Legislativo participa y avala dicha distribución del poder, atentando contra la naturaleza de la autonomía, pues es claro que son las cúpulas de los partidos políticos dominantes quienes, a través de las Cámaras del Congreso, resultan beneficiados.<sup>38</sup>

En relación con los órganos constitucionales autónomos, Mauricio Farah Gebara en su texto *Órganos constitucionales autónomos* menciona que en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en 2008 los requisitos que deben cumplir los órganos constitucionales autónomos: “a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.<sup>39</sup>

Hay que mencionar que los órganos constitucionales autónomos surgieron a partir del año 1994, el primer órgano constitucional autónomo que se creó en nuestro país fue el Banco de México (Banxico) en el año 1994, seguido del Instituto Nacional Electoral (INE, anteriormente IFE) en el año 1996 y por último,

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 139-140.

<sup>39</sup> Farah Gebara, Mauricio (2014). *Órganos constitucionales autónomos*. El Cotidiano: [Fecha de consulta: 12 de abril de 2017], p. 24. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885016>> ISSN 0186-1840

en esa década, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1999. En el año 2015 se contabilizaron aproximadamente 18 órganos constitucionales autónomos.

Mauricio Farah menciona algunas características comunes a todos los órganos constitucionales autónomos, que son los siguientes:

Primera: el nombramiento de sus titulares lo lleva a cabo el Congreso de la Unión, ya sea a través de la Cámara de Diputados o la de Senadores. Esta característica fortalece su legitimidad, pues quienes los dirigen son designados por los representantes populares. Segunda: tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que significa que pueden celebrar actos jurídicos por sí mismos, sin la mediación de alguien más. Tercera: en el ejercicio de sus funciones, gozan de la más completa autonomía técnica y de gestión. Esto les garantiza que ningún otro poder podrá inmiscuirse en la forma en que ejercen sus atribuciones y facultades. Cuarta: cuentan con plena capacidad para determinar su organización interna, así como la forma en que habrán de ejercer su presupuesto, lo que los sustrae de cualquier tipo de presión política o económica por parte de los poderes tradicionales.<sup>40</sup>

Ahora bien, Carlos Matute González en su texto “Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”, menciona desde su propia perspectiva cómo surgen estos entes dotados de autonomía.

Menciona que, “la acumulación de poder y recursos en los gobiernos nacionales en detrimento de la autonomía de los jueces y los legisladores provocó que, desde la sociedad civil organizada, entendida ésta como las fuerzas políticas, económicas y sociales, no aliadas o controladas por los gobiernos o representadas en los poderes estatales, se impulsara la idea que era necesaria una institucionalidad basada en el reconocimiento jurídico de entes públicos no

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 24.

gubernamentales con autonomía suficiente para oponerse a las decisiones de los órganos estatales tradicionales”.<sup>41</sup> Matute, indica que:

[...] la división funcional de poderes clásica, era insuficiente para establecer nuevos límites a los gobiernos burocráticos en crisis fiscal profunda en la década de los setenta, que absorbían demasiados recursos y los resultados de su actuación eran escasos en términos relativos. Esta situación erosionó su legitimidad y los indujo a la adopción de una estrategia de retraimiento y empoderamiento de organizaciones sociales y económicas no estatales. Una manifestación evidente de este fenómeno, fueron los procesos de apertura política y administrativa de los países dentro de la cortina de hierro después de la caída del Muro de Berlín y los procesos de democratización y extensión de la teoría de los derechos humanos en Iberoamérica.<sup>42</sup>

En este contexto, el autor muestra cómo se inscribe la creación de entes autónomos constitucionales que asumen facultades, que durante décadas correspondieron a las dependencias del poder Ejecutivo a nivel federal. Por un lado, la limitación sistemática del poder del gobierno es una propuesta política que adquiere rápidamente expresión jurídica y, por el otro, el abandono del principio de división de poderes clásico, se hace evidente con la existencia de órganos estatales no subordinados a los Poderes de la Unión e integrados con procesos paralelos al principio de representación política, en los que se prefieren a la profesionalización, la independencia, la objetividad, la imparcialidad, la especialización de conocimiento, la no pertenencia a órganos al aparato político-administrativo del Estado como elementos a considerar para el nombramiento.<sup>43</sup>

Por tanto, la expresión más inmediata de la autonomía en un Estado constitucional de derecho es la separación de los poderes, la cual está vinculada con el sistema de pesos y contrapesos, así como, con la independencia de los

<sup>41</sup> Matute González, Carlos “*Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional*”, Revista de Administración Pública, núm. 138, 2016, pp. 18

<sup>42</sup> *Ídem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 19.

órganos estatales entre sí, a pesar de que ésta no es suficiente para garantizar una mayor participación de individuos no integrados formalmente a los órganos gubernamentales.

Asimismo, Carlos Matute menciona que: la autonomía que se expresa en la oposición y en la cooperación entre entes gubernamentales y no gubernamentales, en un equilibrio dinámico, se extiende a un sistema más amplio, en la que la división de poderes es fundamental en el diseño institucional, pero no es el único elemento.<sup>44</sup>

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

Además, “la autonomía no solamente consiste en una división del trabajo, sino que también, implica que los distintos órganos estatales y administrativos (subordinados o no jerarquizados a los poderes) sean independientes unos de otros. Lo anterior, multiplica los espacios de toma de decisiones y las relaciones entre entidades que gozan de autonomía constitucional (aumenta la complejidad), así como, establece conexiones jurídicas formales entre sujetos pertenecientes al orden nacional y aquellos que son parte del internacional”.<sup>45</sup>

De acuerdo con Matute, los órganos constitucionales autónomos vienen a mejorar los controles ciudadanos sobre la actividad del Estado y garantiza un desempeño profesional, objetivo y eficiente del sector público; ello, en la medida que no hay dependencia jerárquica formal alguna y en los procesos de

<sup>44</sup> *Ídem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 20.

nombramientos de sus titulares participan distintas instancias con representación democrática y solvencia moral y técnica.<sup>46</sup>

Si bien el autor muestra cómo el Estado reclama para sí mismo la autonomía absoluta también, denominada soberanía, el Estado constitucional de derecho propone un modelo intermedio con base en el reconocimiento de autonomías a colectividades, en el que se otorgue por lo menos la autonomía de gestión a órganos de la administración pública, se reconozca y asigne autonomía constitucional a órganos que expresamente lleven a cabo funciones del Estado y se conceda facultades públicas a entes no gubernamentales.<sup>47</sup>

El tema de los órganos constitucionales autónomos se vuelve cada día más interesante y trabajado por diversos autores, sin duda alguna cada uno con diferentes perspectivas que los demás, algunos a favor y otros en contra, pero, para terminar este apartado finalizaremos con la obra de José Fabián Ruiz titulada *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*.

El autor menciona, como los demás, que los órganos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la Constitución, pero indica que también participan en la formación de la voluntad estatal, sin embargo, no son soberanos. Desde un punto de vista etimológico, autonomía es una palabra de origen griego que alude a la potestad de darse leyes a sí mismo, esto es, de darse las propias normas. Aunque la palabra autonomía tiene varios significados, institucionalmente siempre alude a la capacidad de darse un ordenamiento jurídico.<sup>48</sup>

Fabián Ruiz indica que los órganos autónomos no están subordinados y no dependen de los poderes tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa. Así pues, están en estrecha relación con aquellos órganos o entidades, con los que colaboran en diferentes actividades, así como a los que

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>48</sup> Ruiz, José Fabián, 2017, *“Los órganos constitucionales autónomos en México: Una visión integradora”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454> pp. 87.

les deben de rendir cuentas y a cuyo control están sujetos. Por ello, la autonomía no supone separación o independencia absoluta respecto de los órganos soberanos.<sup>49</sup>

Asimismo, la diversidad de órganos constitucionales autónomos y la heteronomía de sus funciones y estructuras, hace que algunos consideren casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo.<sup>50</sup>

Acorde con el autor, los órganos constitucionales autónomos creados en los últimos años están asociados a las reformas estructurales implementadas por la actual administración, algunas de las cuales son exponentes claras de las políticas neoliberales. No deberían sorprendernos que se recurra a esta forma organizativa que opera por fuera de la administración central y de los poderes tradicionales del Estado. Todo esto, en un contexto de complejidad creciente de la administración, sus funciones y su gobernanza.<sup>51</sup> Del mismo modo, Fabián Ruiz en su texto cita al autor Dussauge Laguna quien reseña algunos de estos cuestionamientos:

la tendencia de crear órganos constitucionales autónomos, como una patología mexicana; su creación responde a una moda o cliché extendida entre nosotros; su actuación debilita al gobierno, aunque sin favorecer al Estado; su presencia genera problemas de coordinación institucional, distorsiona de forma nociva a la división de poderes. Como demuestra el autor, mucho de estos argumentos presentan importantes inconsistencias explicativas, generando un debate que permanece abierto.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 98

<sup>52</sup> Dussauge Laguna, Mauricio, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, 138, 2016, pp. 228-238. Citado en Ruiz, José Fabián, *op. cit*, p. 98.

En particular, como menciona Fabián Ruiz, los órganos constitucionales autónomos pueden adoptar decisiones contramayoritarias en el sentido que no son órganos elegidos democráticamente. Su misión es ejercer funciones puntuales con carácter técnico, no partidistas, en todo caso, en beneficio de la ciudadanía; en el desempeño de sus competencias pueden adoptar decisiones que vayan en contra de las preferencias de los órganos soberanos del Estado e incluso, en contra de las preferencias de la mayoría de la opinión pública.<sup>53</sup>

Todos los autores citados tienen una similitud con el tema, ya que consideran a los órganos constitucionales autónomos como instituciones establecidas por la Constitución, por fuera de poderes tradicionales del Estado, aunque en el mismo nivel jerárquico.

Además de coincidir en el objetivo principal que es desempeñar funciones altamente especializadas y técnicas, establecidas en la propia Constitución; ejerciendo un control institucional dentro de la estructura estatal, especialmente en referencia a los órganos tradicionales del poder.

De igual modo, coinciden en la motivación de la creación de estos órganos, mencionan que surgen por la pérdida de legitimidad social de las autoridades referidas, a los poderes tradicionales y sus instituciones, así como las tareas a su cargo. Lo que buscan es encontrar funcionarios altamente capacitados y sin afiliación partidista o funcional, dado el desprestigio mencionado.

Así pues, los órganos constitucionales autónomos desempeñan tareas asociadas a la actuación del poder Ejecutivo, pero lo hacen de una forma no partidista, técnica y fuera de la administración tradicional. Así pues, son órganos situados al mismo nivel que los poderes tradicionales del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control; su presencia supone una evolución de la teoría tradicional de la separación de poderes, ampliándola y originando espacios de negociación y diversidad en el proceso de la toma de decisiones.

<sup>53</sup>Ruiz, José Fabián, 2017, *op. cit.*, p. 117.



Por consiguiente, se revisará a los órganos constitucionales autónomos en México, así como las características que les atribuyen ciertas funciones. Asimismo, se analizará su origen y se clasificarán por ciertas características que engloben todos los rasgos encontrados.

También se identificarán cómo estos órganos constitucionales autónomos son pesos y contrapesos de los poderes tradicionales. Esto se abordará desde un enfoque institucionalista, para analizar y conocer la manera en cómo funcionan los órganos constitucionales autónomos, ya que este enfoque institucional se encarga de buscar y conocer el funcionamiento y organización de las instituciones del Estado y las formas que puede adoptar, de esta forma servirá como base para conocer la organización de los órganos, así como el funcionamiento y aportación de estos.

## **CAPÍTULO II**

### **Los órganos constitucionales autónomos en México**

#### **2.1. Características de los órganos constitucionales autónomos**

En este capítulo se analizarán las diferentes características de los órganos constitucionales autónomos expuestas por diversos autores que, nos ayudarán a delimitar y clasificar para el siguiente apartado a los órganos existentes en México.

Los órganos constitucionales autónomos no deben de confundirse con los órganos de relevancia constitucional, ya que estos sí pertenecen a algún poder de la federación; por ejemplo, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Electoral del Poder Judicial pertenecientes al poder judicial de la federación.

En cuanto a las características de los órganos constitucionales autónomos, encontramos varios autores que aportan diferentes rasgos, aunque algunos muy similares. Desde el punto de vista de Miguel Carbonell las principales características de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Son órganos creados de forma directa por el texto constitucional.
- b) Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo que constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias).
- c) Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.
- d) Aunque no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus actos y resoluciones son revisables por las instancias jurisdiccionales.<sup>54</sup>

Por su parte, Manuel García Pelayo, a partir de un estudio del Tribunal Constitucional español, ha propuesto algunos criterios para distinguir a los

<sup>54</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 105.

órganos constitucionales autónomos del resto de los órganos públicos. Tales criterios son los siguientes:

- a) Inmediatez. Están establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Esencialidad. Indispensables para la consolidación de un Estado constitucional de derecho.
- c) Dirección política. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar el proceso de toma de decisiones del Estado.
- d) Paridad de rango. Mantienen con el resto de los órganos del Estado relaciones de coordinación.
- e) Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica, funcional y en ocasiones, presupuestaria.<sup>55</sup>

Por su parte, siguiendo esta línea de características, Jaime Cárdenas adiciona los siguientes aspectos por considerarlos fundamentales:

- a) Independencia financiera. Que sea el texto constitucional y no una ley secundaria, el que determine el porcentaje que debe corresponderle.
- b) En cuanto a su integración y al estatuto de sus titulares. Deben existir consensos (mayorías calificadas) para la selección de sus titulares, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera para sus funcionarios.
- c) Apoliticidad. Deben ser órganos técnicos ajenos a todo tipo de motivaciones políticas en su actuación.
- d) Inmunidades. Fuero constitucional.
- e) Responsabilidades. Informe y difusión de actividades.

<sup>55</sup> García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 11-34.

- f) Transparencia. Acceso a la información por parte de los gobernados y el resto de los órganos públicos.
- g) Intangibilidad. Deben ser órganos permanentes.
- h) Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Imprescindible que, en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.<sup>56</sup>

De manera análoga, María Salvador Martínez destaca cuatro elementos para definir a dichos órganos:

- 1) En la elección de sus miembros interviene no sólo el gobierno, sino también el Parlamento, y otras instancias públicas, privadas e incluso, los ciudadanos.
- 2) Sus miembros no pueden ser cesados de forma discrecional por parte del gobierno.
- 3) No reciben órdenes ni instrucciones por parte de los gobernantes.
- 4) No están sometidos a los mecanismos de control habituales de la administración.<sup>57</sup>

De acuerdo con la autora, estos criterios resultan apropiados porque destacan aspectos estrictamente procedimentales de la conformación y actuación de estos órganos, que ayudan a precisar sus relaciones con los poderes tradicionales y otros órganos del Estado.

Los autores mencionados hasta el momento coinciden que los órganos constitucionales autónomos son creados de forma directa por la Constitución, que tienen una esfera de atribuciones otorgadas por el texto constitucional, así como

<sup>56</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 251-252.

<sup>57</sup> Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 339-340.

actividades esenciales e indispensables para la consolidación de un estado de derecho.

Además, que estos órganos no están subordinados ni reciben órdenes e instrucciones por parte de los gobernantes, sin embargo, mantienen con el resto de los órganos del Estado relaciones de coordinación, así como la transparencia y el acceso a la información por parte de los gobernados, el resto de los órganos públicos y la sociedad.

Ahora bien, para que un órgano sea considerado autónomo no es suficiente su autonomía y las características ya mencionadas, sino que es necesario cubrir otros elementos. Susana Thalía Pedroza expone algunas propiedades que deben tener estos órganos:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica, en este sentido es que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano. También, autonomía administrativa que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado. Además, tener autonomía financiera que implica que estos puedan determinar en una primera instancia sus propias necesidades materiales mediante un proyecto de presupuesto que será sometido a la aprobación del poder Legislativo.<sup>58</sup>
- 2) El órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>58</sup> Carbonell, Miguel, *“El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento”*, Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales (México), núm. 8 (2000), pp. 58. Citado en Pedroza de la Llave, Susana T., op. cit, p. 179.

- 3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los órganos.
- 4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- 5) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades.
- 6) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.
- 7) Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
- 8) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.
- 9) El órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
- 10) El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.<sup>59</sup>
- 11) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.<sup>60</sup>

En resumen, las funciones estatales ya no son atribuidas exclusivamente a los tres poderes tradicionales (soberanos). En la actualidad, algunas funciones que tradicionalmente correspondieron a la órbita del poder ejecutivo son realizadas por los órganos autónomos, que no sólo se sitúan al mismo nivel de los órganos tradicionales del estado, sino que además colaboran en neutralizar a los

<sup>59</sup> Valdés Escoffery, Eduardo, *“Reforma electoral y autonomía de los organismos electorales. La experiencia panameña”*, Justicia Electoral (México), vol. 5 núm 7 (1996), pp. 93-95. Citado en Pedroza de la Llave, Susana T., *op. cit.*, p. 180.

<sup>60</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *“Los órganos constitucionales autónomos en México”*. En Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez. Estado y transición jurídica. UNAM: México, 2015, pp. 179-180.

primeros, al tiempo que establecen una red de relaciones entre ellos. Se multiplican así los espacios para la toma de decisiones.<sup>61</sup>

En definitiva, estos elementos presentados por la autora citada nos muestran rasgos complementarios que los órganos constitucionales autónomos deben de tener, y que ayudan para una mejor coordinación con el resto de los órganos del Estado y los poderes tradicionales. Sin duda alguna, todas las demás propiedades mencionadas, son iguales o complemento de las 5 atribuciones mencionadas por García Pelayo: inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango y autonomía. Estos rasgos nos servirán para clasificar los órganos constitucionales autónomos de México en el siguiente apartado.

## **2.2. Origen y clasificación**

Los órganos constitucionales autónomos en México comienzan a surgir durante el año 1994, cuando la crisis económica y financiera obligó a Ernesto Zedillo Ponce de León a hacer cambios estructurales importantes, empezando con la autonomía del Banco de México, dando comienzo a una etapa en la que varias instituciones empezarían a ir por su autonomía. En este apartado se verán los órganos autónomos que han surgido en México desde 1994 hasta el 2017, clasificándolos con las 5 características que propone García Pelayo.

El Banco de México, como se mencionó, fue el primer órgano constitucional autónomo que adquirió su autonomía en el año de 1994, este cambio pretendía darle mayor credibilidad y certeza a la política monetaria, evitar que la política influyera en las decisiones del banco central e impedir que se siguieran financiando los déficits presupuestarios del gobierno federal.

En términos prácticos, la autonomía del Banco de México implica que ninguna autoridad pueda exigirle la concesión de crédito, garantizando el control

<sup>61</sup> Matute González, Carlos *“Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”*, Revista de Administración Pública, núm. 138, 2016, pp. 19 y 20.

ininterrumpido del instituto central sobre el monto del dinero (billetes y monedas) en circulación. La finalidad de la autonomía es que la operación del banco central se enfoque a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Además, la autonomía del Banco de México está sustentada en tres pilares. El primero es de naturaleza legal, y se encuentra en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con este requisito cumple con la inmediatez, ya que está establecido y configurado directamente en la Constitución.

También cumple con la esencialidad, porque en su parte medular se integra con el mandato constitucional que establece que la misión prioritaria de la Institución es procurar el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este objetivo está especificado de igual manera en la ley del Banco de México, promulgada en diciembre de 1993, antes de su autonomía.

El segundo pilar reside en la forma en que está integrada su Junta de Gobierno y las normas a que está sujeto su funcionamiento, esto está relacionado con la característica de dirección política, porque en el artículo 28 constitucional se menciona 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”. Dicho órgano colegiado está conformado por un gobernador y cuatro subgobernadores; funcionarios que son propuestos por el Ejecutivo y que no pueden ser destituidos de su cargo de manera discrecional.

Del mismo modo, cumple con la atribución de paridad de rango, ya que el Banco de México es asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera, asimismo es parte del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos de cooperación financiera internacional que agrupan a bancos centrales.

Con respecto a la última característica, está relacionada con el tercer pilar, que se refiere a la autonomía. Esta se encuentra en el artículo 28 de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indica lo siguiente: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo, con ello, la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento”.

En cuanto al IFE, éste logro su autonomía en el año 1996, cuando se eliminó la intervención del gobierno en la organización electoral, y se impulsaron reglas más claras en el financiamiento público de los partidos políticos. Lo que sirvió para dar mayor credibilidad al voto como instrumento para determinar la distribución del poder político. En abril del 2014 las siglas del Instituto Federal Electoral (IFE) fueron cambiadas por las del Instituto Nacional Electoral (INE), con la transformación sólo se cambiaron las nomenclaturas y asignaciones, sin embargo, los cimientos fundamentales son los mismos.

Este órgano es responsable de la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de las autoridades electorales, que es una función estatal. Y para ello, la Constitución, en su artículo 41, le otorga facultades de autoridad en la materia.

El artículo 41 menciona lo siguiente: “el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales, y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

En relación con el artículo 41, se puede observar que cuenta con un fundamento constitucional que da cumplimiento a la inmediatez, indispensable para el Estado, efectuando la característica de esencialidad. Además, existe una dirección política y una paridad de rango, porque hay una relación con otros órganos de Estado y una coordinación con los poderes tradicionales, y por último cumple con la característica de autonomía ya que posee un patrimonio propio y una personalidad jurídica.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se crea en 1990, para defender a los ciudadanos ante los evidentes abusos de los gobernantes en el ejercicio del poder. Su autonomía constitucional se otorgó en la reforma de 1999, para garantizar que el ejercicio de los derechos universales no se vea limitado por los intereses o preocupaciones del gobierno en turno.

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 102, apartado B, que menciona lo siguiente: “el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”. Así pues, cumple con la característica de inmediatez y autonomía.

Del mismo modo, el artículo menciona que “la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara”, cumpliendo así con la paridad de rango.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas. Así cumple con la característica de dirección política. Igualmente, la CNDH posee esencialidad ya que tiene por objeto esencial la protección de los derechos humanos; además, lleva a cabo otras actividades como las de observancia, promoción, estudio y divulgación de estos derechos.

De la misma forma, la autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tuvo la finalidad de contribuir al derecho de los ciudadanos de tener acceso a información veraz sobre el desempeño de sus gobernantes. Este órgano constitucional autónomo lo veremos detalladamente en el último capítulo, ya que éste es el objeto de estudio.

Con la reforma constitucional, publicada el 7 de abril del 2006 en el Diario Oficial de la Federación, se le concede al INEGI la característica de órgano autónomo constitucional; y con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (LSNIEG,) el 16 de abril del 2008, el INEGI confirmó su personalidad jurídica, así como su autonomía técnica y de gestión.

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 26 apartado B, cumpliendo así, hasta ahora, con los rasgos de inmediatez y autonomía. Asimismo, las atribuciones de dirección política y paridad de rango se relacionan con el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno (Junta de gobierno) y directivo (presidente) mismos que realiza el Presidente de la República con la aprobación del Senado y los integrantes son inamovibles, lo que es una garantía de su desempeño autónomo.

Asimismo, la esencialidad consiste en que la autonomía del INEGI ha convertido a México en un caso especial a nivel mundial, en el que la Oficina Nacional de Estadística (ONE) no es una dependencia del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, como se establece en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, a partir del 26 de febrero de 2013 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 3º constitucional cumpliendo con la inmediatez. De igual forma cumple con la Paridad de rango, porque mantiene coordinación con el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Según el artículo 3º constitucional corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, siguiendo en este sentido la esencialidad. Este Instituto se vincula con el ámbito educativo local a través de la Coordinación del INEE en las Entidades Federativas.

De acuerdo con la última reforma al Estatuto Orgánico (publicada el 29 de julio de 2015), está previsto el establecimiento de las Direcciones del INEE en los

31 estados y la correspondiente, en la ciudad de México. Además, la Coordinación del INEE en las Entidades Federativas tiene como objetivo fortalecer la presencia y acción del Instituto en el ámbito local, con la intención de acercar sus actividades al hecho educativo y estrechar la relación con los actores corresponsables de la evaluación educativa de su ámbito de competencia y para mejorar la calidad de la educación, ejecutando así la característica de dirección política.

Siguiendo este camino, sigue el turno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) que adquiere su autonomía a partir de la reforma al artículo 28 constitucional de junio de 2013, encargado de vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia en los mercados. Esta Comisión es el resultado institucional de un esfuerzo del Estado Mexicano por hacer de la competencia un instrumento para el desarrollo del país.

Cumpliendo con la característica de inmediatez su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 28, el cual menciona que “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”, cumpliendo con el rango de autonomía.

Además, la COFECE se integra por siete comisionados. Así, el proceso de nombramiento inicia con la emisión de una convocatoria pública para cubrir la vacante de comisionado por parte de un Comité de Evaluación, que estará integrado por los titulares del Banco de México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; teniendo las atribuciones de paridad de rango y dirección política.

De igual forma, posee esencialidad, porque la COFECE se dedica a vigilar que se dé la competencia económica, garantizando que no se realicen prácticas de corrupción que afecten a los consumidores, a los contribuyentes y a las finanzas públicas.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) se crea el 10 de septiembre del 2013, con la ratificación de sus 7 comisionados por parte del senado, a partir de lo establecido en la reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2013.

Al igual que los demás órganos revisados, el IFT surge como un órgano constitucional autónomo, hasta ahora cumple con la característica de inmediatez, ya que su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 28. Además, cumple con paridad de rango, porque mantiene relaciones con la Comisión Federal de Competencia Económica, con lo cual son dos autoridades de competencia encargadas de la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica, pero para actividades económicas diferentes.

Asimismo, su esencialidad se basa en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, para lo cual tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. También tiene la responsabilidad de proteger la competencia y la libre concurrencia en las telecomunicaciones y radiodifusión, combatiendo prácticas monopólicas y fenómenos de concentración contrarios al interés público.

La independencia y orientación de sus acciones hacia las responsabilidades encomendadas son elementos fundamentales del diseño institucional contenido en la reforma constitucional, donde se dejan las cuestiones de operación y ejecución al poder Ejecutivo, para concentrar la regulación de los sectores en el IFT, cumpliendo con la dirección política. Así pues, en el artículo 28 se menciona que el IFT posee patrimonio propio y personalidad jurídica, lo que hace cumplir la característica de autonomía.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) también es considerado un órgano constitucional autónomo, ya que cumple con las características mencionadas por García Pelayo. Anteriormente conocido como Instituto Federal de Acceso a la

Información y Protección de Datos (IFAI), cambió de nombre en mayo de 2015 tras la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 6º, donde queda establecida su autonomía, el cual menciona que posee patrimonio propio, personalidad jurídica, con plena autonomía técnica de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, cumpliendo con la inmediatez.

El INAI adquiere su autonomía en el año 2015 y tiene un órgano máximo de dirección conocido como el Pleno, y está integrado por 7 comisionados, de los cuales uno funge como Comisionado Presidente. Estando relacionada con la dirección política, porque los comisionados son designados por la Cámara de Senadores y su designación puede ser objetada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; además, la Cámara de Senadores nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, el nombramiento podrá ser objetado, también, por el presidente en un plazo de diez días hábiles.

De la misma forma, el INAI garantiza el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales, cumpliendo así con la esencialidad. La paridad de rango se cumple en la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso de información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes tradicionales, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

El último órgano que entra en este análisis y cumple con todas las características necesarias para ser un órgano constitucional autónomo es la Fiscalía General de la República. Cabe mencionar que esta institución logró su autonomía recientemente, en el año 2018. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 102 apartado A, se encuentra su fundamento constitucional, por lo que cumple con la inmediatez. Además, el artículo menciona que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General

de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, cumpliendo así con la autonomía.

Asimismo, la procuración de justicia y la investigación del delito serán facultad de un órgano autónomo y no de una dependencia estatal, mientras que el Fiscal General podrá llevar a cabo sus tareas de investigación con independencia funcional, presupuestaria.

En relación con la dirección política y la paridad de rango, éstas se expresan en los cambios establecidos entre la PGR y la actual FGR, la PGR tenía estas características:

- 1) La PGR era una dependencia del Poder Ejecutivo Federal
- 2) El procurador era nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado.
- 3) El procurador podía ser removido libremente por el Ejecutivo.
- 4) De acuerdo con la Ley Orgánica de la PGR, los subprocuradores, el oficial mayor y el visitador general eran nombrados y removidos por el Presidente, a propuesta del Procurador General de la República.
- 5) El procurador acudía ante las cámaras cuando lo llamaban a comparecer, generalmente en el marco del informe de labores del ejecutivo.

Con la reforma, la Fiscalía tiene las siguientes características:

- 1) Se convertirá en un órgano constitucional autónomo, cuyo representante, el Fiscal General, permanecerá nueve años en su cargo.
- 2) El Senado integrará una lista de al menos 10 aspirantes al cargo, que enviará al Ejecutivo Federal para que integre una terna y la regrese a los legisladores.
- 3) La Fiscalía General contará, al menos, con la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, que serán nombrados por el Fiscal General, pero podrán ser objetados por las dos terceras partes de los miembros del Senado.

- 4) El Fiscal General está obligado a presentar un informe anual de actividades y a comparecer ante cualquiera de las cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.<sup>62</sup>

Por último, cumple con el aspecto de esencialidad, porque la Fiscalía General de la República refuerza las funciones del Ministerio Público y eliminará su dependencia de otros poderes, además, con su creación se modernizarán las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Es así como estos órganos constitucionales autónomos surgen para restarle atribuciones al poder ejecutivo, y tienen atribuciones de Estado y procedimientos de designación específico. Sin embargo, hay elementos comunes en todos ellos, como son la búsqueda de imparcialidad, la certeza sobre la información que proporcionan, la independencia de los poderes públicos, así como el fundamento técnico de sus decisiones en el mediano y largo plazo.

De ahí que los órganos constitucionales autónomos tienen asignadas atribuciones estatales que correspondían al ámbito de lo administrativo y que se extrajeron de las facultades del Ejecutivo Federal, con el propósito de desvincular las decisiones monetarias, electorales y de protección de los derechos humanos de las políticas gubernamentales. Asimismo, se separan de la teoría clásica de división de poderes, y se enmarcan en la intención de establecer contrapesos a la actuación gubernamental y son una reacción política a la concentración de poder en el Ejecutivo Federal.

Acorde con lo mencionado arriba, sobre que los órganos constitucionales autónomos se enmarcan en la intención de establecer contrapesos a la actuación gubernamental y a los poderes tradicionales, en el siguiente apartado se analizará cómo estos órganos son pesos y contrapesos de los poderes del Estado.

<sup>62</sup> S/A (29-11-16). *De la PGR a la Fiscalía, ¿qué cambió con la reforma?*, Milenio. Recuperado de: [http://www.milenio.com/politica/pgr-fiscalia-reforma\\_politica-procurador-milenio-noticias\\_0\\_856714470.html](http://www.milenio.com/politica/pgr-fiscalia-reforma_politica-procurador-milenio-noticias_0_856714470.html)



### 2.3. Pesos y contrapesos (*cheks and balances*)

Como hemos visto, a lo largo de este capítulo ya se revisaron las características que deben tener estos órganos constitucionales autónomos, así como cuáles son los órganos que cumplen con esos rasgos y que existen en México. Ahora bien, en este apartado se analizará cómo estos entes dotados de inmediatez, dirección política, paridad de rango, esencialidad y autonomía, son pesos y contrapesos de los poderes tradicionales.

Siguiendo con el análisis, el concepto de *cheks and balances* (pesos y contrapesos), como se mencionó en el capítulo anterior, surgió de la teoría constitucional, complementa la división de poderes y permite entender mejor el rol de cada uno de ellos, así como sus complementarias y necesarias relaciones. Asimismo, se trata de la noción de pesos y contrapesos, de controles y equilibrios, aparecida originalmente en el derecho constitucional norteamericano.

Además, el equilibrio constitucional que alude a la clásica noción de pesos y contrapesos, o control y balance (*checks and balances*), debe ser construido y mantenido a través del respeto a la autonomía institucional y a la especificidad de cada uno de los poderes del Estado.

Igualmente, los contrapesos fueron ideados para poner límites a los poderes y evitar la concentración de autoridad en uno de ellos. También, fueron concebidos para incorporar diversas visiones de la sociedad y enriquecer las decisiones de carácter público, aunque hacen más lenta la toma de decisiones, su propósito no es paralizar la tarea de gobierno.

Los órganos constitucionales autónomos entran en los contrapesos institucionales, los cuales son los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro, y deriva de la configuración sobre la forma de gobierno por la que opta una nación. Estos órganos han venido reduciendo sustancialmente las facultades y el margen de maniobra del poder ejecutivo a través de haber sustraído de su campo de competencias ciertas funciones.

De esa lógica surgen los distintos órganos constitucionales autónomos, tal es el caso de la autonomía otorgada al Banco de México, y con ella, como se mencionó en el apartado anterior, la pérdida de la facultad presidencial para definir la política monetaria. Asimismo, la del Instituto Nacional Electoral (INE) que eliminó la participación del poder Ejecutivo en todas las etapas del proceso electoral, y la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, a través de sus observaciones, recomendaciones o resoluciones, acotan el comportamiento del Ejecutivo; por mencionar algunos.

Tal es el impacto que estos órganos constitucionales autónomos han tenido sobre el poder Ejecutivo, que en la toma de decisiones de este poder se tiene que tomar en consideración, por ejemplo, las consecuencias que un curso de acción tendrá sobre los derechos humanos o la información que tendrá que revelar si algún ciudadano la solicita a través del INAI.

De igual modo, estas instancias autónomas acotan el poder que sobre estas materias tenían en la práctica el Presidente de la República, principalmente. Ahora de lo que se trata es que esas autonomías no salgan del control de la soberanía y rivalicen con las instituciones democráticas. Barragán Barragán considera, que, así como ha evolucionado los conceptos de cultura, soberanía y nación, entre otros, por el dinamismo de la sociedad, el concepto del estado también tiene que modificarse para explicar las modalidades de la división de poderes. Una de las tendencias que hay en el diseño institucional es aquella que postula la distribución de facultades ejecutivas sin menoscabo de la titularidad del órgano ejecutivo (Presidente de la República, Primer Ministro, Canciller, etc.). Los entes en los que se delegan facultades colaboran intensamente con el ejecutivo, pero tendrán independencia respecto al ejercicio de ciertas funciones que son esenciales para el mejor desempeño de la administración.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalia. *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2002, pp. 192 y 193

Sin duda alguna, los órganos constitucionales autónomos son una nueva forma de separar y controlar las funciones del poder ejecutivo, pero nunca se apartan del espíritu que dio origen a la clásica división de las funciones del poder, por ser una fuerza capaz de controlar el poder siempre en beneficio del pueblo<sup>64</sup>. Así pues, la necesidad de crear más organismos constitucionales autónomos está creciendo para darle más legitimidad a las instituciones y tratando de proyectar algún tipo de esperanza en la sociedad.

La sociedad ha cambiado, y actualmente se exigen nuevas formas de controlar el poder, debido al surgimiento de entidades que anteriormente solo existían en la clásica división de poderes. Las instituciones han tenido que adaptarse y exigir nuevas formas de control, así como una mejor convivencia, a partir de los órganos constitucionales autónomos.

Por esto, los órganos limitan el excesivo uso del poder de los poderes tradicionales, pero a su vez, los tres poderes limitan y vigilan la actuación de los órganos constitucionales autónomos, por lo cual seguimos con el mismo sentido de la teoría de contrapesos.

<sup>64</sup> Acorde con lo mencionado, se encontró la Tesis de jurisprudencia 2ª. CLXVI/2017 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 603 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Tomo I, Décima Época, de noviembre de 2017, de rubro y texto siguiente:

**GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de **división de poderes**, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de **división de poderes** consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Asimismo, estos órganos vienen a enriquecer la división y distribución de poderes, así como los contrapesos a éstos. A los poderes tradicionales se les ha restado funciones y actividades que solamente estos realizaban. En el siguiente capítulo se explicará si existe una distribución o concentración de poder en los órganos constitucionales autónomos y qué han aportado estos órganos en el equilibrio de poderes.

Se revisará la relación que tienen los órganos constitucionales autónomos con la división de poderes. Asimismo, se analizará si existe o no una distribución o concentración del poder en estos entes dotados de autonomía.

## **CAPÍTULO III**

### **Los órganos constitucionales autónomos y la división de poderes.**

#### **3.1. Distribución o concentración del poder en los órganos constitucionales autónomos**

A lo largo de este trabajo se ha mostrado que en la actualidad la distribución del poder se ha enriquecido, porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no solo reconoce al poder ejecutivo, legislativo y judicial, sino también a los órganos constitucionales autónomos. Aunque estos órganos autónomos no son poderes en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurado por mandato directo del texto constitucional, una serie de atribuciones y funciones muy relevantes.

Con el paso del tiempo, ante el crecimiento y complejidad de las funciones y actividades del gobierno federal, ha surgido una nueva categoría de entidades gubernamentales que se denomina “órganos constitucionales autónomos”.

En esta perspectiva los órganos constitucionales autónomos surgen para distribuir el poder en diferentes órganos para que mutuamente se frenen y exista el equilibrio. Asimismo, Loewenstein menciona lo siguiente:

El Estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder. La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como está distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado. [...] El constitucionalismo caracteriza a una sociedad estatal basada en la libertad e igualdad y que funciona como Estado de derecho.<sup>65</sup>

De igual forma, el autor señala que la autocracia es todo lo contrario al constitucionalismo, ya que en este existe un solo detentador del poder; este puede

<sup>65</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 50-51.

ser una persona (dictador), una asamblea, un comité, una junta o un partido. “Dado que no existe ningún detentador del poder independiente de él, el ejercicio del poder no está distribuido, sino concentrado en sus manos”.<sup>66</sup>

Desde mi perspectiva, en México hay una clara distribución del poder, empezando con la tradicional división de poderes, así como los diferentes detentadores que guardan poder en diversas actividades de Estado, como son los órganos constitucionales autónomos.

Loewenstein señala lo que corrientemente, aunque de manera errónea, se define como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales entre diferentes órganos del Estado. El concepto de poderes, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.<sup>67</sup>

Ahora bien, en el Estado moderno la concepción de la división de poderes tiene como base la idea de que el poder absoluto en una sociedad corrompe y, por lo tanto, debe repartirse entre diversos órganos para evitar que se cometan excesos o la autoridad se comporte arbitrariamente.

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

Así pues, las funciones del Estado ya no son atribuidas en exclusiva a los tres poderes, sino que ahora se comparten con órganos autónomos que participan en la neutralización del poder excesivo de alguno de los poderes y en la conformación de una red de cooperación y coordinación.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.51.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 55.

En este contexto, la propuesta más recurrente para mejorar la gestión pública ha sido otorgar la autonomía a algunas entidades y así limitar la concentración de poder en los gobiernos nacionales.

Cabe señalar que, si bien los órganos constitucionales autónomos alteran la conceptualización histórica de los poderes tradicionales y la estructura jurídica del Estado mexicano, esto no implica necesariamente entrar en un camino hacia la distorsión constitucional.

Las nuevas instituciones son una respuesta a cambios político-administrativos en el país y en el mundo. Además, la doctrina clásica no siempre ha coincidido con la realidad política, incluso desde antes de que se establecieran los órganos constitucionales autónomos.

En vista del predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos, la instauración de estos entes se explica como una medida para delimitar el ejercicio administrativo del Presidente de la República.

En última instancia, la cuestión de futuro será cómo el entramado jurídico-institucional mexicano se va ajustando para incorporar la lógica, funciones y objetivos específicos de estos nuevos entes dotados de autonomía.

A su vez, Montesquieu en la obra *Del espíritu de las leyes* describe y explica la división de poderes. Usando como modelo el sistema político británico, el filósofo francés expone un sistema dividido en Poder Legislativo quien será el que crea la ley, un Poder Ejecutivo quien administra y gobierna y un Poder Judicial que son los tribunales que interpretan y aplican la ley.

Dicha división está inspirada en las teorías de Locke y Montesquieu, para evitar el abuso en el ejercicio del poder mediante su división y, por lo tanto, impedir que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación. Este principio histórico ha estado presente en las Constituciones de México de 1824, 1857 y en la vigente, que data de 1917.

Sin embargo, constitucionalistas como Elisur Arteaga Nava, Lanz Duret, Tena Ramírez, Burgoa Orihuela y Sánchez Bringas, entre otros, señalan que los

teóricos modernos del constitucionalismo consideran que la idea de la división del poder ha sido separada. Esto porque se advierte en ellos la tendencia a atenuar la separación de poderes, además que en las constituciones contemporáneas esa teoría ha sido profundamente alternada y registrada con numerosas excepciones.<sup>68</sup>

Ahora bien, Hiram Escudero Álvarez menciona que algunas afirmaciones que se han usado a lo largo de la historia son falsas e incorrectas, por ejemplo “el poder es uno e indivisible”, según el autor es falso que se pueda producir la división del poder, lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública.

Otra afirmación que se ha usado es que las “funciones asignadas a cada órgano del Estado son exclusivas y se encuentran rígidamente separadas”, Hiram Escudero señala que esto es falso, en virtud de que existen excepciones y temperamentos. Las excepciones consisten en facultar a un órgano para realizar las funciones de otro y los temperamentos se refieren a la intervención de dos órganos para desarrollar una función.<sup>69</sup>

El autor menciona que es incorrecto considerar que “las funciones del órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes”, ya que también tiene funciones que desarrollan administrativa y jurisdiccionalmente.<sup>70</sup>

Las ideas de Montesquieu no están muertas, por el contrario, hoy se refrenda el postulado del control del poder por el poder mismo, dentro de los sistemas democráticos en el entendido de que éste de ninguna manera es una separación rígida, sino que inclusive ha evolucionado o se ha adecuado a las nuevas realidades sociales y políticas de los estados, pero siempre sobre la base de equilibrio del poder.

Como menciona Loewenstein, “la idea de la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación, así como a la

<sup>68</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998, pp. 34.

<sup>69</sup> Escudero Álvarez, Hiram, *Los Órganos Constitucionales Autónomos y la seguridad pública*, 2000, pp. 46.

<sup>70</sup> *Ídem*.



técnica gubernamental que se basa en ella [...]. Cualquiera que haya sido el origen de la técnica de la representación fue en todo caso la condición previa e indispensable para distribuir el poder político entre diferentes detentadores del poder”.<sup>71</sup>

También, menciona que: “fue esta configuración del poder la que condujo al desarrollo de la teoría de la separación de los órganos estatales y de la distribución del poder político, llevada a cabo por Harrington, Locke, Bolingbroke y finalmente por Montesquieu y la Ilustración francesa”.<sup>72</sup>

De igual modo, el poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad, pero si el poder está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano.<sup>73</sup>

La distribución del poder concilia la autonomía de los órganos de gobierno y la concurrencia de sus facultades y atribuciones a fin de armonizar mejor los intereses de todo el conjunto social.<sup>74</sup>

Los órganos constitucionales autónomos son una nueva forma de distribuir el poder, ya que son organismos del Estado, pero distintos y autónomos de los tres poderes tradicionales, ejecutivo, legislativo y judicial. Además, esta distribución de los poderes del Estado lo fortalece, en el sentido que lo hace más capaz para enfrentar y resolver los problemas públicos.

Sin duda, los poderes tradicionales hoy parecen ser insuficientes en su dinámica, estructura y en sus alcances. Sin embargo, también ha sido insuficiente en su calidad y legitimidad frente a la ciudadanía. El surgimiento de los órganos constitucionales autónomos son una realidad presente en nuestro andamiaje

<sup>71</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 58-59.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>73</sup> Rubio Llorente, Francisco, *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 210.

<sup>74</sup> Ortiz Arana, Fernando. “El Senado como garante del Pacto Federal”, *Revista del Senado de la República*, núm 1 (1995), pp. 25.

jurídico, institucional y político. En síntesis, la creación de estos órganos autónomos modificó la tradicional distribución de poderes de una democracia.

Los órganos constitucionales autónomos son una aparente contradicción del principio de distribución de poderes como fórmula integradora de los órganos formales de poder del Estado nacional. Se supone, en la tradición constitucional, que los poderes tradicionales abarcan de manera total la acción estatal con sus objetivos y funciones.

Asimismo, el surgimiento de los organismos autónomos es resultado del proceso social e histórico de cada país que los ha adoptado, hasta generar una tendencia constitucional contemporánea en la cual aparecen los órganos constitucionales autónomos como una forma de completar o actualizar el modelo de división tripartita de Montesquieu a una distribución del poder.

Por ende, los órganos constitucionales autónomos son un novedoso diseño en la estructura del Estado que el legislador debe garantizar a través de un mayor fortalecimiento constitucional, dotándolos de autonomía técnica, de gestión, presupuestaria, de reglamentación y políticas.

También, la consolidación del diseño de órganos constitucionales autónomos en las entidades federativas representa un nuevo federalismo que habrá de dar buenos resultados al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

En definitiva, los órganos constitucionales autónomos están estrechamente relacionados con la distribución de poderes, ya que aparte de considerarse casi un cuarto poder, tienen atribuciones y facultades que los ponen en capacidad de auxiliar en las actividades del Estado que anteriormente les correspondían a los poderes tradicionales.

En este sentido, con todo lo mencionado en este apartado se clarifica que hay una distribución del poder en estos órganos constitucionales autónomos, y no una concentración de dicho poder, esta distribución consiste en dividir ciertas

actividades, facultades y tareas que tenían los poderes tradicionales en estos entes dotados de autonomía.

Así pues, distribuir el poder en estos órganos ayuda a que exista una legitimidad institucional, es decir, que exista una confianza entre las instituciones, en sus diversas actividades de relación y coordinación con otros órganos, así como una ayuda al progreso de la sociedad o de los mecanismos que tienen sobre ciertas esferas de trabajo.

### **3.2. Aportación de los órganos constitucionales autónomos en el equilibrio de poderes.**

En este apartado se explica la aportación de los órganos constitucionales autónomos en el equilibrio de poderes, esto para conocer qué tan efectivas han sido esas actividades que anteriormente realizaban los poderes tradicionales.

Equilibrio de poderes en un Estado de derecho es aquella situación institucional en la que las atribuciones de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) están adecuadamente compensadas, de modo que ninguno pueda tomar preponderancia sobre los otros. Por lo que en el constitucionalismo clásico esta técnica se denomina sistema de frenos y contrapesos.

En el caso de México, se enfatiza la complejidad creciente que presenta la administración pública moderna, en donde se genera la necesidad de entender las funciones gubernamentales de una forma diferente, desvinculando su actuación tanto de los poderes constitucionales tradicionales como de los poderes fácticos, y creando los órganos constitucionales autónomos. Estos órganos pretenden contribuir a la despartidización, descorporativización y democratización de los órganos de gobierno del Estado.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. (2001), *“Justificación de los órganos constitucionales autónomos”*, Derecho y Cultura, p. 17.

Frente a la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y de la política en general, hay quienes señalan que ante la disminución de la confianza ciudadana en las instituciones, con la consiguiente merma en la legitimidad de la acción gubernamental, los órganos autónomos están llamados a jugar un papel fundamental en tanto suponen la posibilidad de que funcionarios de origen ciudadano se encarguen de importantes áreas de la administración, con autonomía de los partidos políticos.<sup>76</sup>

En este sentido, cabe recordar que en algunos de estos órganos se establece como requisito para ocupar los puestos jerárquicos, una reconocida trayectoria profesional y formación especializada. El hecho de que sus consejeros sean además de profesionales destacados, ciudadanos no vinculados de forma directa con los partidos políticos, cerraría un círculo virtuoso que se debe de traducir en una imagen de imparcialidad ante la opinión pública.<sup>77</sup>

De esta manera tenemos que, como hemos mencionado anteriormente, esta forma organizativa queda fuera de la administración central como un órgano autónomo que representa, para algunos autores, un cuarto poder. Todo esto, en un contexto de complejidad creciente de la administración, sus funciones y su gobernanza.

Además, los órganos constitucionales autónomos ayudan al avance de la reforma del Estado y son el resultado de "...los esfuerzos por garantizar la plena operación del Estado de Derecho, la rendición de cuentas y la democratización del Estado."<sup>78</sup>

Los órganos constitucionales autónomos balancean su poder frente a los poderes tradicionales, ya que vienen a posicionarse en una realidad que exige

<sup>76</sup> Vázquez Irizarry, William, *"La era de los órganos autónomos"*, Poder Ejecutivo, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, pp. 6

<sup>77</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *"Los órganos constitucionales autónomos en México"*, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 179 y 180.

<sup>78</sup> Ackerman, John M. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*; siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: México, 2007, pp. 17.

cooperación y coordinación como una vía de control recíproco, que busca desterrar los abusos en el ejercicio del poder público.

Su existencia no hace sino fortalecer el equilibrio funcional que un Estado constitucional democrático exige. Siempre bajo la consideración de que, por especialización e importancia social, requieren tener asegurada su autonomía respecto de los clásicos poderes del Estado.<sup>79</sup>

En el capítulo anterior se mencionó y analizó a los 9 órganos que han adquirido autonomía constitucional: el Banco de México (BANXICO), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de competencia Económica (CFCE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) y la Fiscalía General de la República.

En síntesis, estos nueve órganos constitucionales autónomos tienen objetivos enfocados en aportar una estabilidad en el equilibrio de poderes; es decir, estabilidad en el sentido de funciones que antes les competían a los poderes tradicionales. Asimismo, estos objetivos pueden resumirse con el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.**

Órgano	Objetivo
Banco de México	Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Política monetaria.
Instituto Nacional Electoral	Fortalecer el régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Proteger los derechos humanos.

<sup>79</sup> Véase la versión pública de la resolución al Amparo en Revisión 1100/2015 resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Coordinar y armonizar la generación y administración de información geográfica de interés nacional.
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Evaluar la calidad del sistema educativo nacional.
Comisión Federal de Competencia Económica	Proteger el proceso de competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados.
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Regular el espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones.
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	Garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales.
Fiscalía General de la República.	Procurar justicia eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos.

Elaboración propia con información de fuentes de internet.<sup>80</sup>

Cada uno de estos órganos tiene atribuciones clave para el desarrollo de nuestro país, con facultades exclusivas. Como son la emisión de la moneda, los procesos electorales, el resguardo y defensa de los derechos humanos, la protección de datos personales, el conocimiento sobre la estadística de diversos temas que incumben a la sociedad y a la nación, etc.

Así pues, se puede decir que la aportación de los órganos constitucionales autónomos en México ha ayudado a la legitimidad de las instituciones, corrigiendo el abuso del poder que hubo hace unos años por parte de los poderes

<sup>80</sup> \*Banco de México [citado 12-05-18]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/mision-vision-objetivos-banco.html>

\*Instituto Nacional Electoral [citado 12-05-18]. Disponible en: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/>

\*Comisión Nacional de los Derechos Humanos [citado 12-05-18]. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/>

\*Instituto Nacional de Estadística y Geografía [citado 12-05-18]. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/inegi/quienes\\_somos.html](https://www.inegi.org.mx/inegi/quienes_somos.html)

\* Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [citado 12-05-18]. Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee>

\*Comisión Federal de Competencia Económica [citado 14-05-18]. Disponible en: <https://www.cofece.mx/conocenos/>

\* Instituto Federal de Telecomunicaciones [citado 14-05-18]. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/objetivosinstitucionales>

\* Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos [citado 14-05-18]. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx>

\* Fiscalía General de la República. [citado 14-05-18]. Disponible en: <https://www.gob.mx/pgr>

tradicionales, y distribuyendo ciertas actividades para el mejoramiento de la sociedad y la credibilidad del poder político en el Estado.

La creación de estos órganos constitucionales autónomos ha beneficiado a la nación, ha mejorado el mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público.<sup>81</sup>

En el siguiente capítulo se abordará el objeto de estudio el cual es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en donde se conocerá su surgimiento, así como el proceso que enfrentó al adquirir su autonomía, finalizando con un análisis del por qué actualmente su autonomía corre riesgo.

<sup>81</sup> Garantía institucional de autonomía. Su aplicación en relación con los órganos constitucionales autónomos. [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo I; Pág. 603. 2a. CLXVI/2017 (10a.).

## CAPÍTULO IV

### Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

#### 4.1. Surgimiento del INEGI

En este último capítulo nos enfocaremos en un sólo órgano constitucional autónomo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Aquí se identificará y explicará en los siguientes párrafos y apartados su surgimiento, así como el proceso que enfrentó al adquirir su autonomía y por qué se considera que su autonomía está en riesgo.

La recopilación de datos estadísticos y geográficos en nuestro país data de la época prehispánica, ya que se encuentran referencias de generación de información estadística y geográfica en diversos códigos, donde se plasmaba información tributaria, catastral, geográfica e histórica. Es importante mencionar que ello se realizaba bajo una visión integral; mezclando el dato estadístico con su ubicación geográfica.<sup>82</sup>

Asimismo, durante la colonia se realizaron diversos ejercicios de recopilación de datos con carácter eclesiástico, y en 1753 se llevó a cabo el primer censo de población en la ciudad de México denominado “Censo de Revillagigedo”, mismo que, entre 1790 y 1794, recopiló información sobre población por sexo, edad, estado civil, casta y ocupación, entre otros.<sup>83</sup>

Por otra parte, una vez consumada la independencia, se decretó la conformación de la Estadística General del Imperio; y en 1824, la Constitución promueve la formación de un censo de la federación en un periodo de cinco años, con la finalidad de determinar el número de diputados que correspondería a cada estado. En su artículo 12 se obliga a los gobiernos de las entidades a remitir

<sup>82</sup> INEGI (2009). “*Cronología de la Estadística en México (1521-2008)*” Sitio del INEGI en internet [En línea] Aguascalientes México, disponible en: [https://unstats.un.org/unsd/wsd/docs/Mexico\\_wsd\\_cronologia.pdf](https://unstats.un.org/unsd/wsd/docs/Mexico_wsd_cronologia.pdf) [Revisado el 20 de abril de 2018]

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 10-13.



anualmente datos sobre ingresos y egresos de la agricultura, el comercio, la industria y la población.<sup>84</sup>

Años después en 1833, bajo la presidencia de Antonio López de Santa Anna se crea el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, que se caracterizó por ser la primera asociación científica fundada en el México independiente, que nace por la necesidad de que exista un organismo encargado de la geografía y estadística del país, quien tendría como primer titular a José Gómez, el conde de la Cortina.<sup>85</sup>

Luego, en 1839 nace la Comisión de Estadística Militar, dirigida por Juan Nepomuceno Almonte, con el fin de formar la estadística de la República y elaborar su Carta General, que concluye hasta 1851 ya como Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística (SMGE).<sup>86</sup>

Otro hecho importante se dio en el año de 1853, con la creación de la Secretaría de Fomento, estableciendo una sección de estadística, con la encomienda de formar la estadística nacional. De igual forma, en 1867 se crea en la Secretaría de Hacienda, la Sección de Estadística Fiscal, que logra publicar con regularidad estadísticas económicas, en particular, fiscales y de comercio exterior.<sup>87</sup>

En 1882 se emite el decreto del Congreso, firmado por el presidente Manuel González, donde se establece la Dirección General de Estadística (DGE) dentro de la Secretaría de Fomento (primer antecedente contemporáneo del INEGI), y cuyas atribuciones son formar la estadística de la República, clasificar y publicar periódicamente cuadros comparativos, así como realizar el censo y el catastro. Cabe mencionar que la Sociedad Mexicana de Geografía, dejó de realizar

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 24-28.

funciones encomendadas por el gobierno y se dedicó a la generación de investigación científica.<sup>88</sup>

Durante el año de 1895 comienza la historia moderna de los censos nacionales de población al levantarse el 1er Censo General de la República Mexicana con información sobre edad, sexo, estado civil, lugar de nacimiento, nacionalidad, lengua, religión, instrucción elemental y ocupación, así como defectos físicos y mentales. La DGE publica el Boletín demográfico de la República Mexicana, con información estadística por estados referente a nacimientos, matrimonios, defunciones y enfermos.<sup>89</sup>

Asimismo, en el año de 1900 se lleva a cabo el 2º Censo General de la República Mexicana, con un formato similar al de 1895. A partir de entonces, los censos de población se realizan cada década en los años terminados en cero, con excepción del censo de 1921. Del mismo modo, en 1910 se realiza el 3er Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos, siendo el último del Porfiriato y del periodo de Antonio Peñafiel al frente de la DGE. La información que se recaba es similar a los de 1895 y 1900.<sup>90</sup>

Para el año de 1917 la Secretaría de Fomento cambia de nombre al de Agricultura y Fomento y la DGE continúa dependiendo de ésta; y durante 1921 se lleva a cabo el 4º Censo General de Habitantes, que incluye información novedosa sobre fecundidad, propiedad de bienes raíces y raza, así como la distinción entre divorciados y separados.<sup>91</sup>

Cabe señalar que, en 1922 el Departamento de la Estadística Nacional, dependiente de la Presidencia de la República sustituye a la DGE. El Reglamento de la Ley de Estadística del Departamento de Estadística Nacional estipula la nueva organización de la estadística nacional y plantea desarrollar el tema sobre educación, incluyendo asistencia a la educación preescolar. Sin embargo, para el año 1930 el Censo de Población es el primero de derecho al captar a la población

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 36-38.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 40-41.

por su residencia habitual ampliando la temática sobre actividad económica, defectos físicos y excluye la relativa a raza y fecundidad. Para el año de 1932 el Departamento de la Estadística Nacional vuelve a llamarse Dirección General de Estadística, adscrita a la Secretaría de la Economía Nacional.<sup>92</sup>

En 1977 se crea la Coordinación General del Sistema Nacional de Información (CGSNI), adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), formada por las direcciones generales de Estadística, Estudios del Territorio Nacional, Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información y de Sistemas y Procesos Electrónicos.<sup>93</sup>

Ahora bien, el 25 de enero de 1983 surge el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con su respectiva Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG), esto es por decreto presidencial, estando como presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). A partir de esa fecha la estructura del Instituto quedó integrada de la siguiente forma:

\*La Dirección General de Estadística, en funciones desde 1882, cuando pertenecía a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

\*La Dirección General de Geografía, establecida en 1968 y que estaba adscrita a la Secretaría de la Presidencia.

\*La Dirección General de Política Informática.

\*La Dirección General de Integración y Análisis de la Información.

Teniendo como titular al Doctor en Economía, Pedro Aspe Armella, el INEGI plantea la necesidad de descentralizar la operación y supervisión de proyectos nacionales, así como la realización de trabajos regionales, por lo que se tienen en proyecto 10 direcciones regionales en el país.<sup>94</sup>

Es así como en esta etapa inicial del Instituto, que va de 1983 a 1990, la DGE inicia la producción de Estadística Históricas de México, e incursiona en

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 65.

nuevos proyectos, como el PIB estatal, las encuestas del sector formal de la industria de la construcción, de establecimientos comerciales, de empleo urbano, agropecuaria y ejidal y de la economía informal. Por ello, desde 1987 se empieza a calcular el Producto Interno Bruto (PIB) trimestral.<sup>95</sup>

El INEGI modernizó la tradición que tenía nuestro país en materia de captación, procesamiento y difusión de información acerca del territorio, la población y la economía. Con el propósito de mejorar la responsabilidad de generar información estadística y geográfica. Asimismo, desde 1985 el Instituto se desconcentró para ubicar su sede en la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.

Aunado a esto, en el año de 1991 surge el Sistema para Consulta de Información Censal (SCINCE), que permite georreferenciar la información de manera dinámica hasta el nivel de área geoestadística básica (AGEB). Igualmente, en 1992 en el INEGI se crea la Dirección General de Cartografía Catastral. Además, en el año 1993 se crea la Dirección General de Contabilidad Nacional, Estudios Socioeconómicos y Precios, con lo que la Dirección General de Estadística se circunscribe exclusivamente a las estadísticas básicas.<sup>96</sup>

A partir del año 2003 el INEGI se integra por una Junta de Gobierno, un presidente, una Coordinación Administrativa y las direcciones generales de Coordinación de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica, de Estadística, de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas, de Geografía y de Informática, así como por 10 direcciones regionales y 32 coordinaciones estatales.<sup>97</sup>

En el mismo año de 2003 se establece un convenio entre el INEGI y el Banco de México (BANXICO) para realizar la Encuesta Nacional sobre la Confianza del Consumidor. Además, el Senado vota de manera unánime por la autonomía del INEGI y turna la iniciativa a la Cámara de Diputados.

<sup>95</sup> INEGI (2008), *Antecedentes de la Estadística en México*, Disponible en: [http://ovsyg.ujed.mx/docs/marco-normativo/Antecedentes de la estadistica en mexico.pdf](http://ovsyg.ujed.mx/docs/marco-normativo/Antecedentes_de_la_estadistica_en_mexico.pdf), [Revisado el 25 de abril de 2018], p. 9.

<sup>96</sup> INEGI (2009). *Op. cit.*, p. 68-70.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 76.

Así pues, para el año 2008 el Instituto conmemora su 25 aniversario; y el presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa firma el decreto de autonomía del INEGI, de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril. Teniendo como misión del Instituto coordinar y armonizar la generación y administración de información geográfica de interés nacional.

En resumen, la recopilación de información estadística en nuestro país comenzó desde la época prehispánica, como se mencionó al principio de este apartado. Después, como fueron avanzando los años se logró adquirir mayor conocimiento para recaudar más información en diversos temas, como son lo socioeconómico, industrial, financiero, geográfico, etc.

En consecuencia, se fue creando y mejorando con el paso del tiempo el INEGI, surgiendo e integrándose en su estructura administrativa direcciones, coordinaciones y oficinas.

Sin duda, la creación de este Instituto es de suma importancia para medir pobreza, inflación, crecimiento demográfico, entre otros temas relacionados con la estadística, la geografía o la economía. Sin embargo, el Instituto antes de ser lo que es ahora y de lograr tener una importancia relevante y pertenecer al grupo de órganos constitucionales autónomos, se tuvo que someter a un proceso legislativo para lograr la autonomía que hoy por hoy tiene. En el siguiente apartado abordaremos ese procedimiento que enfrentó para adquirir su autonomía.

#### **4.2. Proceso de autonomía del INEGI**

El proceso de autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) comenzó a partir del 12 de diciembre del 2003 ya que la reforma se aprobó por primera vez en el Senado en dicha fecha, pero se quedó casi dos años en la Cámara de Diputados, de donde salió el 4 de octubre del 2005.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Becerril, Andrea (15 de marzo de 2006), *Concluyó la reforma para dotar de autonomía al INEGI*. La Jornada. Recuperado de: <http://www.jornada.com.mx/2006/03/15/index.php?section=economia&article=032n3eco> [Revisado el 15 de agosto de 2018]

El 7 de abril de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto por el que se declara reformado el artículo 26 constitucional, en donde se le adicionó un apartado B en el que se establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (SNIEG).

Con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) el 16 de abril de 2008, el INEGI cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su nueva denominación es Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conserva las mismas siglas (INEGI).

Asimismo, en términos generales, esa reforma que pasó al poder Ejecutivo para ser promulgada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), crea un INEGI independiente del gobierno federal, que logra disponer de su propio presupuesto, así como de personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de hacer más eficaz el cumplimiento de sus atribuciones legales. De acuerdo con Eduardo Garza:

[...] el INEGI pasa a ser un órgano autónomo que, además, de sus funciones tradicionales de productor especializado de información, es responsable de coordinar el Sistema en el que participan los organismos de Estado que producen información estadística y geográfica. A éstos la Ley los considera Unidades del Estado incluyendo a las Cámaras Legislativas Federales, Poder Judicial de la Federación, Tribunales Superiores de Justicia de las entidades, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la APF.<sup>99</sup>

La autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un caso particular, ya que debe generar información sin ninguna interferencia gubernamental, pero, al mismo tiempo es coordinador del Sistema debe trabajar estrechamente con los organismos del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir

<sup>99</sup> Garza Aldape, Eduardo S. (septiembre-diciembre 2015), *La autonomía del INEGI en perspectiva*. Revista de Administración Pública, Volumen L, No 3. Organismos Constitucionales Autónomos, pp. 106. Recuperado de: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap138.pdf>

que esté subordinado por algún poder o institución, sino solamente trabaja conjuntamente con ellos para el beneficio del Estado.

Es así como adquiere autonomía el INEGI, un organismo encargado del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, quien tiene a su cargo la función estatal de generar los datos, que son considerados oficiales, de uso obligatorio, cuando así lo establezca la ley, tanto para la federación, estados, Ciudad de México (anteriormente Distrito Federal) y municipios.

En efecto, dada la pluralidad política que caracteriza a los órganos y poderes del país en todos los niveles de gobierno, y la importancia de la información pública para el desarrollo de las políticas estatales, ésta debe ser accesible, transparente, objetiva y, por lo mismo, provenir de una fuente independiente.<sup>100</sup>

Ahora bien, el INEGI no es la primera institución en México en obtener autonomía constitucional (2008), ya que el Banco de México lo hizo en 1994; el Instituto Federal Electoral (IFE, hoy INE), en 1996 y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en 1999. Así pues, cuando el INEGI obtuvo la autonomía, nuestro país ya contaba con experiencia legal en el tema.<sup>101</sup> Acorde con los autores Garza y Leyva mencionan que:

[...] la autonomía ha colocado al INEGI en un camino de mayor transparencia y seguridad, y lo ha puesto en una mejor posición para responder a su obligación jurídica de proveer a la sociedad y al Estado con información estadística y geográfica de alta calidad (pertinente, veraz y oportuna). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: " [...] La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con

<sup>100</sup> Salazar, Pedro & Salgado, Luis. *Órganos Constitucionales Autónomos. Una propuesta de reforma*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 596. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/20.pdf>

<sup>101</sup> Garza Aldape, Eduardo S. & Leyva Parra, Gerardo (2012), *Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana*. *Realidad, Datos y Espacio* Revista Internacional de Estadística y Geografía, pp. 187. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/rde/2012/09/03/flexibilidad-y-credibilidad-reflexiones-sobre-la-autonomia-de-las-oficinas-nacionales-de-estadistica-a-partir-de-la-experiencia-mexicana/>

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...”.<sup>102</sup>

Otro rasgo importante dentro de la estructura institucional del INEGI que se modificó con la autonomía y que tiene una gran importancia es el marco jurídico, ya que se fortaleció la coordinación de las actividades de generación de información estadística y geográfica. Por lo tanto, el nuevo marco legal dio al INEGI la autoridad para normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, sistema cuya finalidad es suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.<sup>103</sup>

Retomando el proceso donde se le otorga autonomía al INEGI, es en el año 2008 con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) del 16 de abril. De igual forma, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó el 27 de agosto la propuesta presidencial para que Eduardo Sojo Garza Aldape sea miembro de la Junta de Gobierno del INEGI.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, entra en vigor el 15 de julio del mismo año. Por añadidura, el artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que le da constitucionalidad al INEGI es el Artículo 26 Aparato B, en donde establece lo siguiente:

El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 189.

<sup>103</sup> Garza Aldape, Eduardo S. *Op. cit.*, p. 106.



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.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las

citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.<sup>104</sup>

Por consiguiente, con los cambios en el marco jurídico el INEGI se reestructura orgánicamente, convirtiéndose la DGE en la Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas; la Dirección General de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas en Dirección General de Estadísticas Económicas y la Dirección General de Geografía en Dirección General de Geografía y Medio Ambiente.

Así pues, estas direcciones serán responsables de los proyectos de generación e integración de información a cargo del Instituto, así como de apoyar la operación de los subsistemas contemplados por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (LSNIEG).

En este sentido, el INEGI tiene la facultad de gobernarse a sí mismo de acuerdo con un conjunto de reglas y objetivos claramente especificados por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (LSNIEG). Así pues, el órgano superior de dirección del Instituto es su Junta de Gobierno, con atribuciones y características acordes con la autonomía del Instituto, que, de conformidad con la Ley, algunas de ellas son:

- La Junta opera por mayoría de votos de sus miembros.
- Está integrada por cinco personas.
- Sus miembros son designados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado.
- El Presidente de la República designa a una de las cinco personas para ser presidente tanto de la Junta como del INEGI. El resto de los miembros fungen como vicepresidentes.
- El Presidente del INEGI ejercerá por seis años su posición, mientras que los vicepresidentes lo harán por ocho años.

<sup>104</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26, Aparato B.

- El periodo del Presidente del INEGI comienza en el cuarto año del calendario del sexenio del Presidente de la República (se debe tener en cuenta que, por ley, el Presidente de México no puede ser reelecto).

- Los vicepresidentes comienzan su gestión en los años uno, tres y cinco del periodo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los miembros de la Junta de Gobierno pueden ser designados para ocupar el cargo hasta por dos ocasiones y sólo pueden ser removidos por causas especificadas en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

- La Junta de Gobierno está a cargo de aprobar la planificación a corto, mediano y largo plazos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

- La Junta determina cuál es la información que deberá ser considerada como de interés nacional, lo que la hace de uso obligatorio. Asimismo, establece cuál es la que debe ser generada por el INEGI.

- Norma el funcionamiento del SNIEG (integrado por el resto de los productores de información oficial en el país), incluyendo la recolección, procesamiento y publicación de la información de interés nacional generada por las diferentes unidades del Sistema.

- Aprueba el programa de trabajo del INEGI.

- Autoriza el calendario para la publicación de la información estadística y geográfica.

- Aplica sanciones a infracciones de la Ley.<sup>105</sup>

Con respecto a la autonomía del Instituto, ésta se traduce en generar y difundir información estadística y geográfica sin otra racionalidad que la de

<sup>105</sup> Para mayores detalles ver el Título Tercero de la LSNIEG.

carácter técnico, es decir, libre de presiones de grupos de interés y de los poderes tradicionales del Estado.

Dicha característica del INEGI es consistente con las recomendaciones internacionales que señalan que las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y que, en este contexto, la independencia profesional en su proceso de producción y difusión es crucial para mantener la confianza del público en la integridad de los sistemas estadísticos oficiales.<sup>106</sup>

En tal sentido, la autonomía ha fortalecido la credibilidad del INEGI, ya que genera un círculo virtuoso en el que una mayor confianza permite que los informantes entreguen más y mejor información, lo cual enriquece el valor de esta. También, incrementa el número de personas que la consideran y que al utilizarla la auditan y ello hace más costosa cualquier desviación de las buenas prácticas que dan sustento objetivo a la percepción de credibilidad.<sup>107</sup>

Además, que el INEGI sea un organismo independiente del gobierno contribuye a fortalecer la percepción respecto a su capacidad de cumplir con la promesa de confidencialidad, haciéndola más creíble, lo que a su vez otorga más confianza a los informantes para entregar la información.<sup>108</sup> De acuerdo con Eduardo Garza:

El mayor acceso a la información y a los medios para difundirla ha bajado de forma significativa las barreras de entrada a la actividad estadística, de manera que con muy pocos recursos es posible constituirse en fuente de información, incrementando significativamente el número de generadores de cifras que compiten por la atención del público. Ante este desafío el INEGI, como órgano autónomo, está en mejores condiciones de actualizar sus sistemas e incorporar técnicas novedosas para generar información igualmente

<sup>106</sup> Garza Aldape, Eduardo S. *Op. cit.*, p. 100.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 101.

oportuna. La instalación del CATI (por sus siglas en inglés)<sup>109</sup>; las investigaciones que estamos realizando sobre el uso de imágenes de satélite para la generación de información estadística sobre el sector agropecuario; el traducir en información estadística la cartografía temática (uso de suelo y vegetación, edafología, hidrografía, geología, uso potencial, entre otros); los avances que tenemos en el uso de registros administrativos para fines estadísticos con el SAT, la CFE y el IMSS; la generación del Registro Estadístico sobre Denuncias Ambientales, en conjunto con la PROFEPA; la Cédula de Operación Anual (COA) Web, proyecto desarrollado con la SEMARNAT; y el uso del Twitter para identificar estados de ánimo, movilidad y turismo interior, son prueba de ello.<sup>110</sup>

Sin duda alguna, estas actualizaciones de sistemas para mejorar y hacer más novedosa la generación y obtención de información, le han dado mayor credibilidad y eficiencia al Instituto; esto es con la ayuda de diferentes métodos que se implantaron para tener resultados satisfactorios, como se mencionaron en el párrafo anterior, ejemplo de esto es la instalación del CATI, que es un sistema para encuestas telefónicas que ayuda a realizar con rapidez estudios o análisis de algún dato en particular.

En concreto, la autonomía del INEGI contribuye a que el Instituto tenga flexibilidad suficiente para detectar las oportunidades de generar información de interés público, veraz y eficazmente, así como actuar en consecuencia con mayor velocidad.

Con respecto a los instrumentos que la ley estableció para coordinar el Sistema, se encuentra la necesidad de contar con un Programa Estratégico del SNIEG con una visión de 24 años; un Programa Nacional de seis años vinculado al Plan Nacional de Desarrollo y un Programa Anual que permita llevar a cabo las acciones de los dos anteriores. Asimismo, lo sobresaliente es que no son

<sup>109</sup> Computer-Assisted Telephone Interviewing.

<sup>110</sup> Garza Aldape, Eduardo S. Op. cit., p. 102.

programas o visión del INEGI, sino que son de todas las Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.<sup>111</sup>

Ahora bien, para la continuidad institucional del INEGI la Junta de Gobierno debe seguir un cierto procedimiento para elegir a sus miembros. Aunado a esto, cada órgano autónomo tiene su propia modalidad para elegir a sus representantes, directivos, consejeros, etc.; así como de determinar los periodos de estos integrantes.

En tal sentido, la ley del SNIEG establece lo siguiente:

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

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

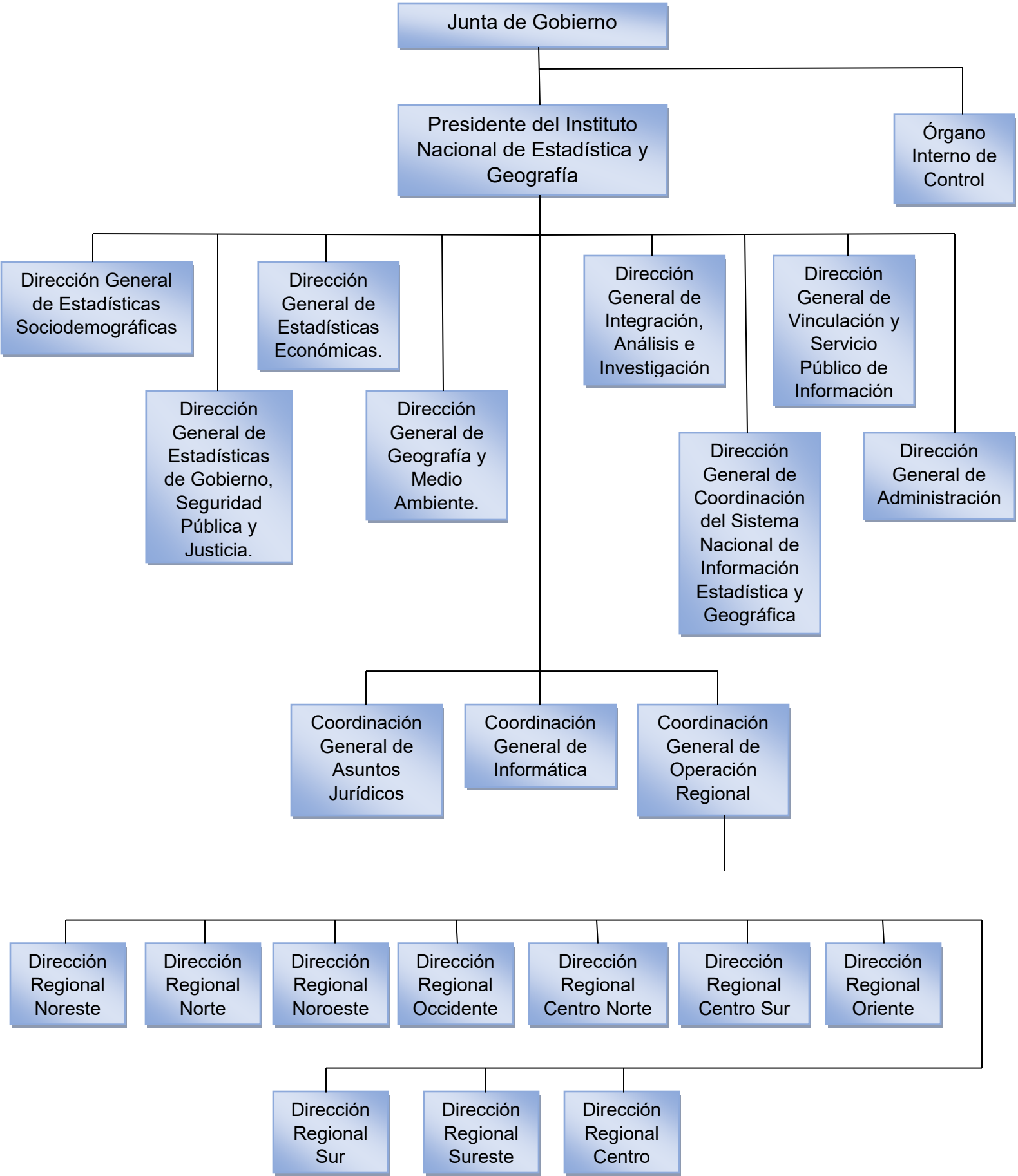
Los miembros de la Junta de Gobierno podrán ser designados para ocupar el cargo hasta por dos ocasiones.

Actualmente, el organigrama del INEGI está de la siguiente manera:

**Figura 1.** <sup>112</sup>

<sup>111</sup> Ídem, pp. 110.

<sup>112</sup> Organigrama tomado de la página de internet del INEGI. Véase en: [http://www.beta.inegi.org.mx/transparencia/i/organigrama\\_Presidencia.aspx](http://www.beta.inegi.org.mx/transparencia/i/organigrama_Presidencia.aspx)



Asimismo, la Junta de Gobierno está conformada de la siguiente manera:

1.- Julio Alfonso Santaella Castell, Presidente.

2.- Vacante, Vicepresidente de Subsistema de Información Económica.

3.- Enrique de Alba Guerra, Vicepresidente Subsistema de Información Demográfica y Social.

4.- Mario Palma Rojo, Vicepresidente Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad, Pública e Impartición de Justicia.

5.- Paloma Merodio Gómez, Vicepresidente Subsistema de Información Geográfica, Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbano.

El autor Eduardo Garza, en su texto *La Autonomía del INEGI en perspectiva*, menciona que “en una democracia es indispensable que la información esté no sólo en manos de los gobiernos, sino de todos los actores políticos y de la sociedad en su conjunto. Que todos tengan el mismo acceso a la información, porque al final la información oficial tiene las características de un bien público, es decir, el uso de esa información no impide que otros la usen y el hecho de que la misma información sea usada simultáneamente no altera su contenido”.<sup>113</sup>

Así pues, hoy en día tenemos el derecho a la información pública, lo cual es una característica indispensable para la democracia que vive nuestro país, es así como la información no puede estar solo en manos de los gobiernos o de actores políticos. El INEGI hace todo lo posible para que la información recabada esté a disposición de los ciudadanos, a través de las herramientas que se encuentran en su página web.

Se considera que la información estadística y geográfica que ofrece el INEGI en nuestro país constituye una alternativa viable para la consulta y explotación de datos en la investigación social.

<sup>113</sup>Garza Aldape, Eduardo S. *Op. cit.*, p. 111.



En resumen, en este apartado se explicó el proceso de autonomía que tuvo el INEGI, así como su estructura interna, las leyes que lo rigen y el artículo que le da la constitucionalidad. Asimismo, la importancia que tiene la autonomía del Instituto en la sociedad, ya que es clave para la credibilidad en las cifras de nuestro país, para medir la pobreza, la inflación y para saber cómo vamos en crecimiento, por mencionar algunos datos.

Así pues, el INEGI es una Institución que debe estar fuera de conflictos de interés con el gobierno, por el buen trabajo, desempeño y colaboración que realiza. Por eso es clave saber quién llega a la Junta de Gobierno del Instituto, conocer su trayectoria, así como su solidez profesional.

Por ende, en este trabajo de investigación se expone que la autonomía de este Instituto está en riesgo, ya que con la llegada de Paloma Merodio se desprenden varias interrogantes y preocupaciones que podrían estar violando la ley del INEGI, así como su autonomía. Por ello, en el siguiente y último apartado de este capítulo analizaremos la llegada e integración de este personaje a la Junta de Gobierno del Instituto, así como el procedimiento que se enfrentó para llegar al puesto y los requisitos que debe y debió cumplir; y por qué se considera que la autonomía de este Instituto corre riesgo.

#### **4.3. Autonomía en riesgo**

Como hemos visto, a lo largo de este capítulo, se ha revisado el surgimiento y la historia de la estadística y recopilación de información que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como el proceso de autonomía que enfrentó el Instituto, los beneficios que le trajo, sus nuevas características, marco normativo y el artículo que le da constitucionalidad.

En este apartado se analizará el por qué considero que la autonomía del INEGI está en riesgo. Esto es a partir de una comparación a través de los tipos de autonomía que existen, es decir, en qué sentido es autónomo el INEGI a partir de

estos indicadores, y así poder conocer en qué noción se encuentra en riesgo la autonomía del Instituto, si en términos políticos con la llegada de Paloma Merodio o por falta de plenitud en dicha autonomía, es decir, el cumplimiento total de los indicadores. Además, de conocer qué tanto requiere una Institución para ser autónoma, o solamente es un valor temporal.

En este sentido, en términos políticos el nombramiento de Paloma Merodio como uno de los titulares del INEGI generó controversia, ya que no cumplía legalmente con los requisitos para ser vicepresidenta de la Junta de Gobierno del INEGI, los cuales, según la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en su artículo 69, son los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y no tener más de setenta años cumplidos a la fecha en que la designación sea entregada al Senado de la República o, en su caso, a la Comisión Permanente, para su ratificación;
- II. Ser profesional distinguido en materias relacionadas con la estadística, la geografía o la economía, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, algún cargo de alto nivel en los sectores público o privado, o ser un académico de reconocido prestigio en las materias mencionadas, y
- 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, ni removido de algún cargo del sector público o privado.<sup>114</sup>

Así pues, en un análisis del Senado se detalló que Paloma Merodio se ha desempeñado en un cargo de alto nivel durante 1.4 años. Esto fue en la Dirección

<sup>114</sup> Para mayores detalles ver el Artículo 69 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

General de evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, y que resulta ser el único considerado como cargo de alto nivel.

Igualmente, tiene un cargo de nivel medio por 1.58 años, considerado así por el artículo 10 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos; el cargo es dentro de la Coordinación de Investigaciones Estratégicas del IMSS. Los demás cargos ocupados han sido trabajos subordinados por 9.39 años, desempeñados en puesto de nivel subordinado. Y su experiencia en el Banco Mundial fue una pasantía en el verano del 2012.<sup>115</sup>

Sin duda alguna, este nombramiento daña la autonomía e independencia de este órgano constitucional autónomo con el Gobierno Federal; así como su credibilidad, porque maneja cifras en el país de suma importancia; y confiar en su veracidad es de gran trascendencia para los ciudadanos.

En cierto modo, no hay que olvidar los mecanismos de remoción para los miembros de los órganos constitucionales autónomos, aunque aplicarlos será lo complicado, sin embargo, más vale conocerlos. En cuanto al INEGI estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es “Título IV De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, puesto que abarca del artículo 108 al artículo 114.

El gobierno federal logró impulsar y colocar en el cargo de vicepresidenta en la Junta de Gobierno del INEGI a Paloma Merodio Gómez, una funcionaria menor y sin más méritos que su cercanía con secretarios de Estado y otros personajes políticos que la apoyaron a quedarse con el cargo.

Lo anteriormente expuesto demuestra que la autonomía del Instituto fue violada y corre riesgo de que pueda ocurrir de nuevo, ya que se demostró como Merodio no cumplía con los requisitos legalmente expuestos dentro de la Ley del

<sup>115</sup> Senado de la República. Comisión de población y desarrollo. (2017). Recuperado de: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/poblacion\\_desarrollo/docs/PMG\\_9.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/poblacion_desarrollo/docs/PMG_9.pdf)

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, lo cual causó mucha polémica, ya que eran pruebas en donde demostraban que su currículum estaba “inflado”, y a pesar de esto logró quedarse con el cargo de vicepresidenta dentro de la Junta de Gobierno del INEGI.

Cabe señalar que el INEGI es un órgano constitucional autónomo que no debe estar subordinado por ninguna institución, así como por ningún poder del Estado. De igual forma, debería estar fuera de conflictos de interés con el gobierno, porque es clave conocer y saber quién llega a la Junta de Gobierno del Instituto, estar informado de su trayectoria, su solidez profesional y de los valores, aptitudes, actitudes, conocimientos que posee.

Por consiguiente, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, debe mostrar ante todo credibilidad, lo cual está reñido con cualquier conflicto de interés, así como cualquier suceso que viole y afecte la autonomía que le costó un proceso legislativo al Instituto.

Ahora bien, el INEGI también puede tener riesgo en la plenitud de la autonomía que posee. En este sentido, como vimos en el capítulo 1, que la autonomía puede ser entendida en varios sentidos, aplicándose en varios conceptos o tipos de autonomía, en el caso del INEGI podemos decir que, en cuanto a dicha autonomía, sí cuenta con estos indicadores, y así poder conocer en qué noción se encuentra en riesgo.

Se dice que está en riesgo por falta de plenitud en su autonomía, porque no cuenta con todos los indicadores de autonomía que existen, es decir, autonomía técnica, orgánica o administrativa, financiera-presupuestaria, normativa, de funcionamiento y plena. Estos serán nuestros indicadores, para conocer con cuantos tipos de autonomía cuenta el INEGI, y con base a esto entender qué tanto requiere un Instituto para ser autónomo.

No obstante, retomando el Artículo 26 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona que el INEGI es un organismo con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y

patrimonio propios. En concreto, menciona que sólo tiene autonomía técnica gestión, sin embargo, analicemos si podría contar con los demás tipos de autonomía.

De este modo, retomando los conceptos anteriores y usándolos como nuestros indicadores, prosigamos el análisis si el INEGI corre riesgo en la plenitud de su autonomía. En este sentido, como se mencionó en el párrafo anterior, el INEGI tiene autonomía técnica, la cual recordemos que es aquella que tiene un organismo para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.

Según Buttgenbach es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.<sup>116</sup> A su vez, el INEGI, cumple eficazmente este indicador, ya que tiene la capacidad de decidir sobre la materia que estudia e investiga, es decir, se encarga de investigar la geografía del país y de todas las ramas que salen de ahí, convirtiendo toda esta información en estadística pública para el conocimiento de la sociedad.

Además, esta información es atendida por personal calificado y experto sobre esas materias a tratar, como son la geografía, economía, comunicación, transporte, etcétera, además de pasar por un procedimiento especializado y cumpliendo un sin fin de reglas establecidas por la ley que rige el Instituto.

Por otra parte, considerando que el INEGI no está subordinado ni depende jerárquicamente de ningún otro poder o entidad administrativa, cumple también con el concepto de autonomía orgánica o administrativa. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos y organismos públicos, los que no

<sup>116</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 39ª edición, Porrúa, México, 1999, p.200.

están sujetos a una subordinación, es decir, establecen parámetros de organización interna.<sup>117</sup>

Por otro lado, el INEGI tiene autonomía financiera-presupuestaria, ya que goza de la facultad de definir y proponer su propio presupuesto y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines, es decir, tiene la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto.

Por tanto, considero que también goza de autonomía normativa, porque tiene como objeto reglamentar la forma y términos en que el Instituto ejercerá las atribuciones y facultades que la Carta Magna le otorgo, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, así como otras Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos de la Junta de Gobierno le confieren.

Esta autonomía normativa consiste en tener la facultad para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

Del mismo modo, el INEGI tiene autonomía de funcionamiento, porque ésta es una combinación de los otros tipos de autonomía, lo cual implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades. Lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.

Por eso, no hay mucho que comentar en este tipo de autonomía, ya que como se menciona es una combinación de los anteriores indicadores y que se demostró que el INEGI cuenta con estas atribuciones y funciones administrativas, lo cual ayuda a cumplir con este indicador de autonomía de funcionamiento.

Se encuentra la autonomía plena, la cual implica autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa; como ejemplo

<sup>117</sup> Nava Negrete, Alfonso. *“Autonomía administrativa”*, en *Diccionario jurídico mexicano*, tomo A-B, 5ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1992, p. 275.

los artículos 116, fracción V y 122, apartado C, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en resumen establecen tribunales de lo contencioso administrativo para los estados y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) con plena autonomía, que es para dictar sus fallos.

El INEGI posee autonomía plena, porque tiene la posibilidad de gobernarse sin subordinación externa, aunque el Presidente de la República designa con la aprobación de la Cámara de Senadores a los miembros de la Junta de Gobierno de este Instituto. En apoyo a este análisis podemos citar las mismas tesis señaladas anteriormente con respecto a la necesidad de proteger la autonomía de los órganos constitucionales autónomos.<sup>118</sup>

Ahora bien, podemos mencionar que el INEGI tiene riesgo en su autonomía tanto en términos políticos, por disputas de poder, como por falta de plenitud en dicha autonomía, por una subordinación y dependencia del poder Ejecutivo Federal.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, debe mostrar ante todo credibilidad, lo cual va reñido de cualquier conflicto de interés, así como cualquier suceso que viole y afecte la autonomía que le costó un proceso legislativo al Instituto.

También, la generación y distribución de la información estadística y geográfica en México, ha buscado la consolidación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, como respuesta a una detección eficiente de los requerimientos que se necesitan para conseguir la información en la sociedad mexicana.

Sin embargo, como lo mencione anteriormente su credibilidad se ha visto afectada por la colocación ilegal de Paloma Merodio Gómez en el cargo de

<sup>118</sup> Tesis de Jurisprudencia, P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, Página 1647, Novena Época, Registro No. 172456.; Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004 del Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, Novena Época, página 122; Tesis de Jurisprudencia, P./J. 82/2006, Registro No. 174822; Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-009/2001; Tesis de jurisprudencia P./J. 9/2006.

vicepresidenta dentro de la Junta de Gobierno del INEGI, acto que violó la autonomía del Instituto, además, de afectar su prestigio nacional e internacional. También, por la subordinación y dependencia que tiene con el poder Ejecutivo Federal, al poder sugerir y elegir a los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto.

Sin duda alguna, se espera que con la llegada de Paloma Merodio no se afecte, ni altere la información estadística y geográfica que ofrece el INEGI en nuestro país, y que realice un buen trabajo a favor y en beneficio de la sociedad. En concreto, que no sea el principio de una violación de atribuciones que le costó al Instituto un proceso legislativo para ser considerado y consolidado como un órgano constitucional autónomo.

Aun así, en la falta de plenitud de la autonomía del Instituto tomando como base los indicadores mencionados anteriormente, es decir los tipos de autonomía, se puede concluir que pudiera estar en riesgo sí las situaciones mencionadas como son la falta de cumplimiento en el reglamento en los requisitos para cargo de vicepresidente y de la falta de plenitud de la autonomía se hacen continuas y permanentes. Sin embargo, se puede mejorar los mecanismos con los que se eligen los miembros de la Junta de Gobierno, en el sentido que no caiga todo el poder de designación sobre el presidente de la República, que se pueda elegir a estos integrantes sin fines políticos ni subordinación alguna.



## CONCLUSIONES

Como vimos en este trabajo de investigación, a partir del año 1994 comienzan a surgir los órganos constitucionales autónomos, cuando la crisis económica y financiera obligo al presidente en turno Ernesto Zedillo Ponce de León a hacer cambios estructurales importantes, empezando con la autonomía del primer órgano constitucional, el cual fue el Banco de México, dando origen a una etapa en la cual varias Instituciones empezarían a ir por su autonomía.

Recordemos que se analizó el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos en México desde el año 1994 hasta el 2017, calificándolos con 5 características propuestas por el autor García Pelayo, las cuales son: inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango y autonomía; ya que durante el primer apartado del segundo capítulo se explica el porqué de tomar solo estos rasgos.

Ahora bien, a partir de esas características se clasifico a los organismos que cumplen con estos rasgos, dando como resultado hasta el año 2017 la creación de solo 9 órganos constitucionales autónomos, los cuales son: el Banco de México (1994); el Instituto Nacional Electoral (anteriormente IFE)(1996); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1999); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013); la Comisión Federal de Competencia Económica (2013); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015); y por último la Fiscalía General de la República (2018).

Asimismo, se demostró que los órganos constitucionales autónomos entran en los contrapesos institucionales, los cuales son los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro, y deriva de la configuración en la forma de gobierno por el que opta una nación. Así pues, estos órganos han venido reduciendo sustancialmente las facultades y el margen de maniobra del poder ejecutivo a

través de haber sustraído de su campo de competencias ciertas funciones y actividades que anteriormente realizaba.

Sin duda, los órganos constitucionales autónomos son una nueva forma de separar y controlar las funciones del poder, pero nunca se apartan del espíritu que dio origen a la clásica división de las funciones del poder, por ser una fuerza capaz de controlar el poder siempre en beneficio del pueblo. Así pues, la necesidad de crear más organismos constitucionales autónomos está creciendo para darle más legitimidad a las instituciones y tratando de proyectar algún tipo de esperanza en la sociedad.

En definitiva, la pregunta de investigación planteada al principio de este trabajo de investigación se logra responder, porque los órganos constitucionales autónomos logran cumplir tareas específicas que no solo ayudan en el equilibrio de poderes, sino también hacen más legítima a las instituciones que realizan actividades que anteriormente les competía a los poderes tradicionales, específicamente al poder ejecutivo y logran crear una credibilidad ante otras instituciones y a la sociedad.

En síntesis, los poderes tradicionales hoy parecen ser insuficientes en su dinámica, estructura y en sus alcances. Sin embargo, también ha sido insuficiente en su calidad y legitimidad frente a la ciudadanía. El surgimiento de los órganos constitucionales autónomos son una realidad presente en nuestro andamiaje jurídico, institucional y político. Sin duda, con la creación de estos órganos autónomos se modificó la tradicional división de poderes de una democracia.

Es así como se demostró que los órganos constitucionales autónomos están estrechamente relacionados con la división de poderes, porque aparte de considerarse un cuarto poder, tienen atribuciones y facultades nombradas por la Constitución que los ponen al par, además de auxiliar en las actividades del Estado. Asimismo, se clarifica que hay una distribución del poder y de funciones en estos órganos dotados de autonomía.

De igual forma, la aportación que han tenido estos órganos se debe a las atribuciones y facultades exclusivas que se les encomendó por la Constitución, y que han sido clave para el desarrollo de nuestro país. Como son la emisión de la moneda, procesos electorales, resguardo y lucha de los derechos humanos, protección de datos personales, conocimiento sobre la estadística de diversos temas que incumben a la sociedad y a la nación, etc.

Se utilizaron varios conceptos como división, distribución y equilibrio de poder, los cuales desde la teoría son diferentes, sin embargo, también se complementan entre sí.

Así pues, la división de poderes se centra en la separación del poder en 3 poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno de estos poderes tiene autonomía y ejerce algún tipo de contrapeso sobre los otros.; la distribución del poder se basa en distribuir el poder en varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales que participan en la formación de la voluntad del Estado, dando origen a un sistema político constitucional; y el equilibrio de poderes se da cuando las atribuciones de los poderes tradicionales están adecuadamente compensados, de modo que ninguno pueda tomar preponderancia sobre los otros y que dan origen al sistema de pesos y contrapesos.

Lo anteriormente expuesto, nos demuestra que este trabajo comenzó de una idea general abarcando un contexto histórico de origen, prosiguiendo por las características y la clasificación de estos órganos constitucionales autónomos en México, para finalizar en un caso específico sobre alguno de estos órganos, el cual fue el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con la finalidad de conocer que tan plena y autentica es la autonomía que posee, y que tanto requiere una Institución ser autónoma; además porque en el año 2017 se consideraba que su dicha autonomía corría un riesgo por la llegada de Paloma Merodio a una de las vicepresidencias de la Junta de Gobierno del INEGI.

Se identificó el surgimiento y proceso de autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el cual se consolidó en el año 2008, cuando el

presidente en turno Felipe Calderón Hinojosa firma el decreto de autonomía del INEGI, de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril. Por añadidura, el artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que le da constitucionalidad al INEGI es el Artículo 26 Aparato B.

Además, se abordó el surgimiento y la historia de la estadística, así como la recopilación de información que realizaba el Instituto antes y de consolidarse como un órgano constitucional autónomo, y el proceso de autonomía que enfrentó, los beneficios que trajo, sus nuevas características, funciones, atribuciones, el nuevo marco normativo y el artículo que le da constitucionalidad.

El Instituto corre riesgo en términos políticos en su autonomía por la violación en su reglamento interno, esto es porque como se demostró en su momento y en el último apartado de esta investigación, la actual vicepresidenta de la Junta de Gobierno del INEGI Paloma Merodio no cumplía con los requisitos necesarios para quedarse con el cargo. Del mismo modo, el Senado detalló que Merodio se ha desempeñado en un cargo de alto nivel durante 1.4 años, el cual fue en la Dirección General de evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, y que resulta ser el único considerado como cargo de alto nivel; del cual se requiere por lo menos 5 años en algún cargo de alto nivel en los sectores público o privado.

Sin duda alguna, este nombramiento daña la autonomía e independencia de este órgano constitucional autónomo con el Gobierno Federal; así como su credibilidad, porque maneja cifras en el país de suma importancia y confiar en su veracidad es de suma importancia para los ciudadanos.

Por ello, su colocación es considerada una estrategia política, que, si bien aún no se define con claridad el porqué de su nombramiento, si es para maquillar información estadística referente a temas como pobreza e inflación, o si va más allá de un convenio de favores entre servidores públicos de alto mando, relaciones familiares y/o para maniobras políticas en favor de alguna elección política.

Aunado a esto, el instituto se encuentra en riesgo también por falta de plenitud en su autonomía, porque a pesar de que cuenta con todos los indicadores de autonomía que existen, es decir, autonomía técnica, orgánica o administrativa, financiera-presupuestaria, normativa, de funcionamiento y plena; no se encuentra expuesto o descrito en el artículo que le da constitucionalidad, ya que solo se menciona que cuenta con autonomía técnica y de gestión.

No obstante, en el último capítulo se demostró que cuenta con todos los indicadores de autonomía que existen en México. Sin embargo, no son reconocidos como tal en el Artículo 26 Aparato B. Asimismo, se concluye que como tal no posee autonomía plena, porque en cierta forma no se gobierna a sí mismo, ya que el presidente de la República como autoridad superior, por encima tanto de la Junta de Gobierno del INEGI como del Congreso de la Unión, lo cual implica intromisión, subordinación y dependencia del INEGI al ejecutivo Federal.

Como se ha venido mencionando a lo largo de este trabajo de investigación, el INEGI debe mostrar ante todo credibilidad, lo cual va reñido de cualquier conflicto de interés, así como cualquier suceso que viole o afecte la autonomía que le consto un proceso legislativo al Instituto.

Así pues, la autonomía establece ejercer una libre toma de decisión en las responsabilidades de una institución, la credibilidad de tener el interés de trabajar de manera coordina con la sociedad, rendir cuentas al trabajo desempeñado y colaborar con transparencia en la labor gubernamental. Con base a esto entender que tanto requiere un Instituto ser autónomo y sobre todo si esta autonomía es un derecho constitucional o solo un valor institucional.

La investigación presente contribuye al análisis teórico documental, porque con base en la lectura crítica de los documentos revisados, se llegó al resultado que los órganos constitucionales autónomos ayudan en el equilibrio de poderes, porque son pesos y contrapesos de estos poderes, ayudando y auxiliando en las actividades del Estado, para tener una mejor calidad y credibilidad ante la sociedad y otras instituciones.

Asimismo, la hipótesis planteada se confirma ya que el nacimiento de estos órganos constitucionales autónomos ha beneficiado a la nación, ha dado una estabilidad social y hasta económica, una mejoría ciudadana para la toma de decisiones en ciertas esferas de trabajo, así como en las decisiones de los representantes políticos. Por ello, se puede decir que cumplen funciones de Estado que no se contraponen por naturaleza con los que llevan a cabo los gobiernos u otros poderes públicos.

Se ha ido progresivamente enriqueciendo el sistema jurídico mexicano a través del nacimiento y consolidación de los órganos constitucionales autónomos, que han venido a enriquecer nuestra perspectiva tradicional alrededor de la división de poderes. Sin duda alguna, hoy tenemos una serie de órganos que llevan a cabo funciones de diferentes tipos, sometidos al imperio de la ley y de la constitución y no dependientes de la lógica de la política partidista.

De igual forma, como una propuesta integradora se debería poner un poco de orden en su estructura, además de sistematizar el contenido de nuestra Carta Magna, de tal forma que sea más comprensible y accesible para sus destinatarios, sería entonces deseable crear un nuevo título constitucional, para contemplar a los órganos constitucionales autónomos ya existentes y a los que se pudieran agregar en el futuro.

El análisis del proceso de autonomía de los órganos constitucionales autónomos se materializa dentro del marco institucional y administrativo, por un lado, tenemos una nueva era de organismos que buscan una autonomía y un lugar en la constitución; por otro lado, tenemos instituciones que no están subordinadas ante ningún poder político. En este sentido, estamos entrando en una nueva era de organismos públicos que buscan tener un reconocimiento de credibilidad y esperanza frente a una sociedad que cada día crece, se informa, se educa y se desarrolla más.

En este sentido, se puede inferir que estos órganos han mejorado la división de los poderes tradicionales, abonando a un contexto de equilibrio, especialización, de pesos y contrapesos, un alejamiento de cualquier tipo que

afecte una alteración de uniformidad en sociedades democráticas, que requieren vías institucionales efectivas, para lograr una buena relación entre poderes, instituciones gubernamentales, organismos públicos y órganos constitucionales autónomos.

## BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*; siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: México, 2007, pp. 17.

------. *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional, México*. Harla, 1998, pp. 34.

Becerril, Andrea (15 de marzo de 2006), Concluyó la reforma para dotar de autonomía al INEGI. La Jornada. Recuperado de: <http://www.jornada.com.mx/2006/03/15/index.php?section=economia&article=032n3eco> [Revisado el 15 de agosto de 2018]

Bruce Ackerman. *La nueva división de poderes, México*. Fondo de Cultura Económica, 2007.

Carbonell, Miguel (2006) *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, pp. 105

Carbonell, Miguel, “*El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento*”, Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales (México), núm. 8 (2000), pp. 58.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Cárdenas Gracia, Jaime, “*Justificación de los órganos constitucionales autónomos*”, Derecho y Cultura, 2, 2001, pp. 17.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 251-252.

Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación-Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados. México. Pp. 21-28, 29-34.



Duddauge Laguna, Mauricio, “*Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos*”, *Revista de Administración Pública*, 138, 2016, pp. 228-238.

Escudero Álvarez, Hiram, *los Órganos Constitucionales Autónomos y la seguridad pública*, 2000, pp. 46.

Farah Gebara, Mauricio (2014). *Órganos constitucionales autónomos*. El Cotidiano: [Fecha de consulta: 12 de abril de 2017] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885016>

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 39ª edición, Porrúa, México, 1999. P.200.

García-Pelayo, Manuel, “*El status del tribunal Constitucional*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm.1, 1981.

Garza Aldape, Eduardo S. (septiembre-diciembre 2015), *La autonomía del INEGI en perspectiva*. *Revista de Administración Pública*, Volumen L, No 3. Organismos Constitucionales Autónomos. Recuperado de: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap138.pdf>

Garza Aldape, Eduardo S. & Leyva Parra, Gerardo (2012), *Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana*. *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*, pp. 187. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/rde/2012/09/03/flexibilidad-y-credibilidad-reflexiones-sobre-la-autonomia-de-las-oficinas-nacionales-de-estadistica-a-partir-de-la-experiencia-mexicana/>

INEGI (2008), *Antecedentes de la Estadística en México*, Disponible en: <http://ovsyg.ujed.mx/docs/marco-normativo/Antecedentes de la estadistica en mexico.pdf>, [Revisado el 25 de abril de 2018], pp. 9.

INEGI (2009). “*Cronología de la Estadística en México (1521-2008)*”. Sitio del INEGI en internet [En línea] Aguascalientes México, disponible en: [https://unstats.un.org/unsd/wsd/docs/Mexico\\_wsd\\_cronologia.pdf](https://unstats.un.org/unsd/wsd/docs/Mexico_wsd_cronologia.pdf) [Revisado el 20 de abril de 2018]

Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Locke John, *El ensayo sobre el gobierno civil*, capítulo V.

Kelsen, H. (1983). *Teoría general del Derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 215-302.

- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, artículo 69.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel. España. Capítulo II, pp. 55.
- Matute González, Carlos “*Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional*”, Revista de Administración Pública, núm. 138, 2016, pp. 18 - 20
- Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. 1748.
- Nava Negrete, Alfonso. “*Autonomía administrativa*”, en diccionario jurídico mexicano, tomo A-B, 5ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1992. P. 275.
- Ortiz Arana, Fernando. “*El Senado como garante del Pacto Federal*”, Revista del Senado de la República, núm 1 (1995), pp. 25.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalia. *Estado de Derecho y Transición Jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2002. Págs.192 y 193
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “*Los órganos constitucionales autónomos en México*”. En Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez. Estado y transición jurídica. UNAM: México, 2015, pp. 179-180.
- Robledos, Marybel Martínez. (2015). *Órganos y organismos*. Revista: El cotidiano, 123-143. Disponible en: <http://www.elcotidianoonlinea.com.mx/pdf/19014.pdf>
- Rubio Llorente, Francisco. *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 210.
- Ruiz, José Fabián, 2017, “*Los órganos constitucionales autónomos en México: Una visión integradora*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454>
- Salazar, Pedro & Salgado, Luis. *Órganos Constitucionales Autónomos, Una propuesta de reforma*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 596. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/20.pdf>
- Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 339-340.

Senado de la República. Comisión de población y desarrollo. (2017). Recuperado de: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/poblacion\\_desarrollo/docs/PMG\\_9.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/poblacion_desarrollo/docs/PMG_9.pdf)

Scribd. (s.f.). Obtenido de Pesos y Contrapesos o control y balance (checks and balances): <https://es.scribd.com/document/261673552/Pesos-y-Contrapesos-o-Control-y-Balance>

S/A (29-11-16). De la PGR a la Fiscalía, ¿qué cambió con la reforma?, Milenio. Recuperado de: [http://www.milenio.com/politica/pgr-fiscalia-reforma\\_politica-procurador-milenio-noticias\\_0\\_856714470.html](http://www.milenio.com/politica/pgr-fiscalia-reforma_politica-procurador-milenio-noticias_0_856714470.html)

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, 2010, “*Órganos Constitucionales Autónomos*”, Revista de la Judicatura Federal, pp. 253 y 264.

Valdés Escoffery, Eduardo, “*Reforma electoral y autonomía de los organismos electorales. La experiencia panameña*”, Justicia Electoral (México), vol. 5 núm 7 (1996), pp. 93-95

Vázquez Irizarry, William, “*La era de los órganos autónomos*”, Poder Ejecutivo, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, pp. 6

Villanueva, Luis Enrique (2014), Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido de *La división de poderes: teoría y realidad*, pp. 149-186. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>