

**FACULTAD LIBRE DE DERECHO
DE MONTERREY**

LICENCIATURA EN DERECHO



LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS:

SUS PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN

COMO GARANTÍA DE SU AUTONOMÍA

TESIS QUE EN OPCIÓN A TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA: GUILLERMO RAMÍREZ CASTILLO

ASESOR DE FONDO: GABRIEL IVÁN DE LA GARZA SANTOS

ASESOR DE FORMA: JOSÉ FABIÁN RUIZ

SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN, A 19 DE NOVIEMBRE DE 2024

*A mis papás, Rebeca Castillo Acosta y
Guillermo Ramírez Necochea.*

A mi hermano, Santiago Ramírez Castillo.

A mis maestras y maestros.

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto establecer una definición común de los órganos constitucionalmente autónomos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para posteriormente analizar sus procedimientos de designación, así como los riesgos para su autonomía y funcionamiento. Asimismo, como ejemplo de lo anterior, se toma en cuenta la persistente falta de designación de tres comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que dio origen a la controversia constitucional 280/2023 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como conclusión del trabajo, se señalan a los procedimientos de designación como garantía de la autonomía y funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos.

Palabras clave: órgano constitucionalmente autónomo – procedimiento de designación – riesgos – INAI – controversia constitucional

Abstract: The purpose of this paper is to establish a common definition of the autonomous constitutional bodies established in the Political Constitution of the United Mexican States, in order to subsequently analyze their appointment procedures, as well as the risks to their autonomy and operation. Likewise, as an example of the above, the persistent lack of appointment of the three commissioners of the National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data (INAI), which originated the constitutional controversy 280/2023 resolved by the Supreme Court of Justice of the Nation, is taken into account. The paper concludes by pointing out the appointment procedures as guarantees of the autonomy and functioning of autonomous constitutional bodies.

Keywords: autonomous constitutional bodies – appointment procedures – risks – INAI – constitutional controversy.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULOS	
I. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS	9
A. Definición	
1. Autonomía constitucionalmente atrincherada	
i. ¿Qué no debe entenderse por “autonomía constitucionalmente atrincherada”?	14
2. Funciones estatales específicas	22
3. Facultad para ejercer controles constitucionales	30
II. LOS PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS	41
A. Notas distintivas de los Procedimientos de Designación	
III. EL CASO INAI: DE LA NO DESIGNACIÓN A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023	53
A. No Designación de los Comisionados del INAI por el Senado de la República	
B. Controversia Constitucional 280/2023	59
IV. RIESGOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN	64
A. Riesgos a la Autonomía de los Órganos Constitucionalmente Autónomos	
CONCLUSIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	76

INTRODUCCIÓN

En cuanto al principio de división de poderes, ¿cuál sería el mundo ideal? Innumerables filósofos, estadistas y autores han respondido a esta pregunta, pero por ahora sólo se mencionarán a dos de ellos.

Montesquieu respondió que la naturaleza de las cosas debía poner límites al poder porque, sin ellos, quien lo detentara abusaría de él, en detrimento de la libertad política de la sociedad. Uno de estos límites sería la división del poder en tres clases: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

Así, si una persona u órgano detenta el poder legislativo, es decir, tiene el poder de hacer leyes, no podría ejecutar fácilmente leyes tiránicas, ya que otra persona u órgano detenta el poder ejecutivo, es decir, tiene el poder de ejecutar las leyes vigentes.¹ De lo contrario, Montesquieu afirmó: *“Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares.”*²

James Madison respondió que la preservación de la libertad requería que las tres grandes clases del poder estuvieran separadas y diferenciadas, especificando que la eficacia de dicha separación y distinción dependía de que ninguno de los tres poderes tuviera, directa o indirectamente, una influencia predominante sobre los demás en la administración de sus respectivos poderes.³

Madison también afirmó que la eficacia de la división de poderes no podía depender únicamente de una mera demarcación apergaminada de los límites constitucionales de las

¹ Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. México, Porrúa, 1997, p. 87

² Montesquieu. **Del espíritu de las leyes**. 20ª ed. México, Porrúa, 1971/2018, p. 144 y 146.

³ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John. **The Federalist Papers**. Estados Unidos, Signet Classics. 2003, p. 298 y 305.

tres clases de poder porque: “[...] *no es una protección suficiente contra las usurpaciones que conducen a una concentración tiránica de todos los poderes en las mismas manos.*”⁴

En cambio, según Madison, una protección suficiente implicaría que los miembros de un poder tuvieran lo menos posible que ver con la designación de los miembros de otro poder y que los emolumentos de los miembros de un poder dependieran lo menos posible de los otros poderes.⁵

Sin embargo, él afirmó que: “[...] *la gran protección contra la concentración gradual de los diferentes poderes en una clase consiste en dar a aquellos que administran cada clase los medios constitucionales y motivos personales necesarios para resistir las usurpaciones de los demás.*”⁶

Con estas líneas, como menciona el título del capítulo denominado “La estructura del gobierno debe suministrar los pesos y contrapesos adecuados entre las diferentes clases”⁷, Madison cimentó el principio gubernamental estadounidense de *checks and balances*, conocido como el sistema de pesos y contrapesos en el mundo hispanohablante.

De las anteriores afirmaciones de Montesquieu y Madison, se puede concluir que su mundo ideal en cuanto al principio de división de poderes sería aquel en el que el poder se dividiera especialmente en tres poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Sin embargo, tal principio – como se desprende expresamente de las afirmaciones de Madison – no debe quedar plasmado únicamente en un viejo pergamino que sólo acumula polvo y, por lo tanto, deben existir mecanismos constitucionales que garanticen la validez de la división de poderes en el plano material.

En consecuencia, en el mundo ideal de Montesquieu y Madison, cada poder podría hacer frente a otro poder a través de los mecanismos constitucionales establecidos, con condiciones como una menor influencia de un poder en la designación de los miembros de

⁴ Ídem, p. 310. Texto original en inglés: “[...] *is not a sufficient guard against those encroachments which lead to a tyrannical concentration of all the powers of government in the same hands.*”

⁵ Ídem, p. 318.

⁶ Ídem, p. 319. Texto original en inglés: “[...] *the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others.*”

⁷ Texto original en inglés: “*The Structure of the Government Must Furnish the proper Checks and Balances between the different Departments*”.

otro poder y una escasa dependencia económica de un poder respecto del otro, a fin de garantizar la eficacia del principio de división de poderes.

En contraste con la visión anterior de un mundo ideal, el 12 de abril de 2023, en una reunión a puerta cerrada con integrantes de los grupos parlamentarios del Movimiento Regeneración Nacional (en adelante, “*Morena*”), del Partido Verde Ecologista de México (en adelante, “*PVEM*”), del Partido del Trabajo (en adelante, “*PT*”), y del Partido Encuentro Social (en adelante, “*PES*”), el entonces titular de la Secretaría de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, plasmó el mundo ideal de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, “*Presidente de la República*”), y, por tanto, del único individuo que ejerce el poder ejecutivo.⁸

De acuerdo con audios de la reunión celebrada el 12 de abril de 2023 en las instalaciones del Senado de la República, el entonces titular de la Secretaría de Gobernación manifestó lo siguiente:

*“Cuando se está por vencer el plazo para [...] que el presidente pudiera objetar esta designación [aquella en la que el Senado de la República designó el 1 de marzo de 2023 a Ana Yadira Alarcón Márquez y a Rafael Luna Alviso como comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, “INAI”)] [...] Y le digo [al Presidente de la República]: bueno pues sí, termina el mandato de uno de ellos. Y me dice: ¿y qué sucede si lo vetamos o no publicamos? Bueno, pues, lo que va a suceder si usted lo objeta [la designación del 1 de marzo de 2023], es que no va a poder funcionar el Instituto [INAI] [...] Y me dijo [el Presidente de la República], y aquí se los comento a todos ustedes [integrantes de los grupos parlamentarios de Morena, PVEM, PT y PES]: yo creo que lo que más nos conviene es que haya un periodo de un impasse. Ahora, ayer le comenté que iba a venir y que seguramente uno de los temas a tratar sería el del Instituto [INAI], y bueno, pues, la respuesta es la misma, yo creo que estamos en el MUNDO IDEAL. Nosotros no tenemos ninguna urgencia por que se nombre [a los comisionados del INAI] en estos momentos.”*⁹ (Las negritas no son parte del texto original).

De las declaraciones anteriores del entonces titular de la secretaría de Gobernación, se puede interpretar que el mundo ideal del Presidente de la República, en términos del principio de división de poderes, consiste en hacer inoperante al INAI – órgano que forma

⁸ Latinus. “Adán Augusto exhibió que AMLO buscaba la inoperancia del INAI, según audios de reunión con senadores.” Ciudad de México. 13 de abril de 2023. Disponible en línea: [latinus.us. https://latinus.us/2023/04/13/adan-augusto-exhibio-amlo-inoperancia-inai-audios-reunion-senadores/](https://latinus.us/2023/04/13/adan-augusto-exhibio-amlo-inoperancia-inai-audios-reunion-senadores/) (Consulta: 17 de marzo de 2024).

⁹ Loc. cit.

parte de lo que autores como Mark Tushnet llaman el cuarto poder¹⁰ – y, por lo tanto, impedir que un poder pueda hacer frente a los otros.

Cabe señalar que cuando el Presidente de la República objetó el 16 de marzo de 2023 la designación de Ana Yadira Alarcón Márquez y Rafael Luna Alviso como comisionados del INAI¹¹ y el Senado de la República no designó una nueva propuesta antes del 31 de marzo de 2023, fecha en que concluía el periodo de siete años del entonces comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, el pleno del INAI no podía sesionar válidamente por no asistir cuando menos cinco comisionados, según lo establece el artículo 33, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esto significaba que el INAI no pudo – hasta la resolución de la controversia constitucional 280/2023 por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, “SCJN”) – ejercer sus atribuciones legales y facultades constitucionales para promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales porque requeriría la aprobación del pleno, el cual no podía sesionar válidamente.

En consecuencia, durante cinco meses¹² un poder fue incapaz de ejercer los mecanismos constitucionales para hacer frente a las usurpaciones de otro poder, cuestionando así la validez material del principio de división de poderes.

Del episodio descrito, así como de las visiones divergentes de un mundo ideal respecto al principio de división de poderes, surgen las siguientes cuestiones: por un lado, la existencia en la CPEUM, así como en otras constituciones del mundo, de órganos como el INAI equiparables a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial¹³, superando así la división tripartita del poder planteada por Montesquieu y Madison¹⁴; y, por otro lado, los procedimientos de designación de dichos órganos como garantía de su autonomía y

¹⁰ Tushnet, Mark. **The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy**. Estados Unidos, Cambridge University Press, 2021, p. 1.

¹¹ Facultad del Presidente de la República, establecida en el artículo 6º, apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, “CPEUM”)

¹² Rojas, Arturo. “SCJN avala que INAI sesione con cuatro comisionados”. Ciudad de México: 24 de agosto de 2023. Disponible en línea: [eleconomista.com.mx](https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-avala-que-Inai-sesione-con-cuatro-comisionados-20230824-0002.html). Política <https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-avala-que-Inai-sesione-con-cuatro-comisionados-20230824-0002.html> (Consulta: 17 de marzo de 2024).

¹³ Tushnet, Mark, Ob. Cit., p. 1.

¹⁴ Ackerman Rose, John Mill. **Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina**. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 523, Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa, p. 16.

funcionamiento frente a los otros poderes, a fin de mantener la validez material del principio de división de poderes y, por ende, el sistema de pesos y contrapesos.

En virtud de lo anterior, el objeto de este trabajo versará sobre los procedimientos para la designación de los órganos a los que se hará referencia en este trabajo como órganos constitucionalmente autónomos, ya que estos procedimientos representan una de las condiciones necesarias para proteger su autonomía y funcionamiento frente a los poderes tradicionales del legislativo, ejecutivo y judicial.

En la doctrina, órganos como el INAI son conocidos por diferentes nombres: Mark Tushnet los denomina instituciones para proteger la democracia (IPDs)¹⁵, Tarunabh Khaitan, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford, los llama instituciones garantistas¹⁶ y Bruce A. Ackermann se refiere a ellos como parte del poder democrático¹⁷.

Sin embargo, en este trabajo se optó por denominarlos “órganos constitucionalmente autónomos” porque ha sido el término que se ha consolidado en la doctrina a nivel nacional – como lo muestran los libros de Leticia Bonifaz Alfonso y Pedro Salazar Ugarte – y en los criterios de los tribunales federales.

En cuanto a la metodología de este trabajo, consistirá en la dogmática jurídica, ya que se procederá a analizar la CPEUM, las leyes secundarias que prevén procedimientos de designación de órganos constitucionalmente autónomos y la controversia constitucional 280/2023 resuelta por la SCJN.

Ahora bien, la estructura del presente trabajo se dividirá en cuatro capítulos:

El primer capítulo denominado “Los Órganos Constitucionalmente Autónomos” pretende dar una definición de órgano constitucionalmente autónomo, a fin de identificar cuáles están establecidos en la CPEUM.

¹⁵ Ídem, p. 2.

¹⁶ Khaitan, Tarunabh. “*Guarantor Institutions*.” Septiembre, 2021. Disponible en línea: [Asian Journal of Comparative Law, Cambridge University Press](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/A2AF9B9E755BC1C270BC492F458FADAB/S2194607821000193a.pdf/guarantor_institutions.pdf). No. 16. https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/A2AF9B9E755BC1C270BC492F458FADAB/S2194607821000193a.pdf/guarantor_institutions.pdf (Consulta: 17 de marzo de 2024).

¹⁷ Ackerman, Bruce. “*The New Separation of Powers*”. Enero, 2000. Disponible en línea: [Harvard Law Review](https://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Ackerman_The_New_Separation_of_Powers_HLR.pdf). No. 3, V. 113, p. 714. https://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Ackerman_The_New_Separation_of_Powers_HLR.pdf (Consulta: 17 de marzo de 2024).

Posteriormente, habiendo identificado cuáles son los órganos constitucionalmente autónomos previstos, se pretende establecer sus funciones y su relación con los tres poderes tradicionales, ya que – en primera instancia – tienen funciones y finalidades distintas que los distinguen entre sí.

Cabe señalar que este capítulo y el trabajo en su conjunto se centrarán únicamente en los órganos constitucionalmente autónomos federales. Si bien la CPEUM y los tribunales federales prevén la figura de órganos constitucionalmente autónomos locales, es decir, de las entidades federativas, su análisis quedará fuera de este trabajo.

El segundo capítulo denominado “Los Procedimientos de Designación de los Órganos Constitucionalmente Autónomos” tiene como objetivo establecer las características distintivas de los procedimientos de designación, es decir, investigar cómo y qué poderes intervienen en ellos, así como sus requisitos ex ante y consensos requeridos para realizar la designación.

Cabe señalar que este capítulo únicamente se encargará de los procedimientos para designar a quienes ocuparán cargos en los órganos de decisión dentro de los órganos constitucionalmente autónomos.

El tercer capítulo denominado “El Caso INAI: de la no Designación a la Controversia Constitucional 280/2023” tiene por objeto visibilizar el caso descrito en este apartado, ya que resalta i) la importancia de los procedimientos de designación como garantía de la autonomía y funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos, ii) así como los riesgos que en ellos puede haber.

Por lo tanto, se trazará un cronograma desde la omisión por parte del Senado de la República al no designar a los comisionados del INAI hasta la resolución de la controversia constitucional resuelta por la SCJN, la cual permitió que el pleno del INAI sesionará con sólo cuatro comisionados, inaplicando el artículo 33, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por último, el cuarto capítulo denominado “Riesgos de los Procedimientos de Designación” pretende delimitar los riesgos que presentan los actuales procedimientos de designación para la autonomía de los órganos constitucionalmente autónomos.

Ahora bien, al momento de redactar ese trabajo, se tiene conocimiento de la iniciativa presentada el 5 de febrero de 2024 por el Presidente de la República, cuyo objeto es la reforma, adición y derogación de varios artículos de la CPEUM en los que se prevén varios de los que se consideran órganos constitucionalmente autónomos (incluido el INAI), con el fin de transferir sus competencias y facultades a dependencias u órganos desconcentrados de las Secretarías de Economía, de la Función Pública, de Energía, etc.¹⁸

Por lo tanto, es claro que el motivo de la iniciativa de reforma constitucional es volver a sumar las potestades que antes correspondían al poder ejecutivo, eliminando en el camino a varios de los órganos constitucionalmente autónomos.

Dejando a un lado la cuestión de si se está o no de acuerdo con la presente iniciativa, cabe señalar que el mero hecho de haber sido presentada sirve como justificación para la existencia del presente trabajo.

Lo anterior se debe a que la figura de los órganos constitucionalmente autónomos y, por ende, la función que estos desempeñan en el ordenamiento jurídico mexicano y en el sistema de pesos y contrapesos, forma parte actualmente del debate jurídico nacional. Así, este trabajo pretende contribuir a este debate, centrándose particularmente en los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos.

Si bien existe la posibilidad de que esta iniciativa sea aprobada y, por lo tanto, se eliminen ciertos órganos constitucionalmente autónomos, no se puede concluir tajantemente que este trabajo haya quedado sin materia por las siguientes razones:

1. La figura de los órganos constitucionalmente autónomos no es exclusiva ni de México ni del orden federal, ya que – como se mencionó anteriormente – existen órganos

¹⁸ Iniciativa del Ejecutivo federal. “*Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica.*” 5 de febrero de 2024. Disponible en línea: Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-1.pdf> (Consulta: 17 de marzo de 2024).

constitucionalmente autónomos en otros países (aunque con denominaciones diferentes), así como en las entidades federativas;

2. Si bien en el siguiente capítulo se definirán cuáles son los órganos constitucionalmente autónomos previstos en la CPEUM, se puede establecer – en primera instancia – que tanto el Banco de México (en adelante, “*BANXICO*”) como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, “*CNDH*”) forman parte de esta figura, los cuales no son mencionados en la iniciativa del poder ejecutivo, por lo que aún con su aprobación seguirán existiendo órganos constitucionalmente autónomos en el orden federal; y

3. Aunque actualmente se puede concluir que tanto las fuerzas políticas del oficialismo¹⁹ como una parte importante del electorado están decididos en acabar con la figura de órgano constitucionalmente autónomo, la necesidad de contar con órganos garantes de los derechos fundamentales y de las normas constitucionales en el sistema jurídico mexicano sigue siendo inquebrantable.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a los siguientes capítulos de este trabajo.

¹⁹ Raziel, Zedryk. “*Sheinbaum toma como bandera de campaña las iniciativas de reforma de López Obrador.*” Ciudad de México: 6 de febrero de 2024. Disponible en línea: **elpais.com**. México <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-02-06/sheinbaum-toma-como-bandera-de-campana-las-iniciativas-de-reforma-de-lopez-obrador.html> (Consulta: 17 de marzo de 2024).

Capítulo I

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS

Como se mencionó anteriormente, este capítulo tiene por objetivo brindar una definición de órgano constitucionalmente autónomo, ya que, al contar con una definición, se podrá determinar qué órganos constitucionalmente autónomos están previstos en la CPEUM.

Asimismo, conociendo qué órganos estatales pueden considerarse constitucionalmente autónomos, será posible determinar qué procedimientos de designación, establecidos tanto en la CPEUM como en las leyes secundarias, deberán ser analizados en el segundo capítulo de este trabajo.

A. DEFINICIÓN.

Cabe señalar que el objeto de este capítulo es proporcionar una definición común para todos los órganos constitucionalmente autónomos, que respete su diversidad y cuya extensión no sea del tamaño de la mitad de la página.

1. Autonomía constitucionalmente atrincherada.

Ahora bien, existen varias características comunes en los órganos constitucionalmente autónomos previstos en la CPEUM. Sin embargo, la característica más importante que se deriva del propio término de órgano constitucionalmente autónomo es

que la autonomía del órgano está establecida directamente en la CPEUM, es decir, que la autonomía está constitucionalmente atrincherada.²⁰

La importancia de esta característica radica en que estos órganos están al mismo nivel que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y, por lo tanto, su autonomía significa que no están subordinados a ellos ni en su órbita.

Por lo anterior, cabe señalar que el pleno de la SCJN, en una tesis jurisprudencial, con registro digital 172456, estableció que los órganos constitucionalmente autónomos tienen paridad de rango con los poderes tradicionales:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. [...] de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales [...]”²¹

Sin embargo, una interpretación estricta y gramatical del artículo 49, párrafo primero, de la CPEUM, el cual establece que: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*, podría plantear la pregunta: ¿Cómo puede haber otros órganos a la par de los poderes tradicionales si la CPEUM sólo divide el poder de la federación en éstos?²²

Respondiendo a la pregunta anterior, en una tesis aislada, con registro digital 2015478, la Segunda Sala de la SCJN estableció que el principio de división de poderes debe interpretarse de manera evolutiva, permitiendo así la introducción de nuevos mecanismos de control del poder, como los órganos constitucionalmente autónomos:

“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

²⁰ Khaitan, Tarunabh, Ob. Cit., p. 41.

²¹ **Órganos constitucionalmente autónomos. Notas distintivas y características.** Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J.20/2007. (SJF: 9ª época, T XXV, mayo de 2007, p. 1647). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456> Registro 172456. (Consulta: 19 de marzo de 2024).

²² Ackerman Rose, John Mill, Ob. Cit., p. 16.

*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 [...] 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 [...]"*²³

Cabe señalar que de la tesis transcrita se puede concluir que: por un lado, el principio de división de poderes ideado por Montesquieu y Madison sigue vigente, ya que continúa siendo un mecanismo para poner límites a quienes detentan el poder; sin embargo, por otro lado, este principio evolucionó dejando de lado el hecho de que la división de poderes debiera ser tripartita.

El hecho de que la autonomía de los órganos constitucionalmente autónomos esté constitucionalmente atrincherada también tiene su razón de ser en que busca que estos órganos sean más eficaces en el desempeño de sus funciones.

Por lo anterior, cabe señalar que el pleno de la SCJN, en una tesis jurisprudencial, con registro digital 170238, estableció que el hecho de que los órganos constitucionalmente autónomos no estuvieran subordinados a los poderes tradicionales, tenía como finalidad que pudieran resolver con mayor eficacia las demandas sociales:

*“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales [...]"*²⁴

²³ **Garantía institucional de autonomía. Su aplicación en relación con los órganos constitucionales autónomos.** Tesis aislada. Amparo en revisión. Segunda Sala. Clave 2a. CLXVI/2017 (10a.) (SJF: 10ª época, T I, noviembre de 2017, p. 603). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015478> Registro 2015478. (Consulta: 18 de marzo de 2024).

²⁴ **Órganos constitucionales autónomos. Sus características.** Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 12/2008. (SJF: 9ª época, T XXVII, febrero de 2008, p. 1871). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238> Registro 170238. (Consulta: 19 de marzo de 2024).

Teniendo en cuenta la tesis jurisprudencial transcrita, se puede deducir que, en teoría, la autonomía constitucionalmente atrincherada conlleva que los órganos constitucionalmente autónomos sean más eficaces a la hora de desempeñar sus funciones.

Por lo tanto, tiene sentido que tanto Tushnet como Michael Pal distingan entre órganos autónomos creados por ley y órganos constitucionalmente autónomos, ya que para ellos los primeros presentan ciertas vulnerabilidades en comparación con los segundos²⁵, puesto que cuando estos órganos se enfrentan a actores partidistas como los miembros del poder legislativo, estos últimos podrían utilizar sus facultades para cambiar negativamente la estructura y mandato de los órganos, ya que su autonomía no está constitucionalmente atrincherada.²⁶

Para destacar la diferencia entre los órganos cuya autonomía se establece por ley y los órganos cuya autonomía se establece directamente en la constitución, cabe señalar que el artículo 135 de la CPEUM prevé que el procedimiento de reforma constitucional sea más riguroso que un procedimiento de ley (como las constituciones de India, Sudáfrica, Costa Rica, etc.), ya que se requiere una mayoría calificada, así como el voto a favor de la mayoría de las entidades federativas.

En consecuencia, el partido mayoritario en el poder legislativo necesitaría el apoyo de otros partidos, posiblemente también los de la oposición, para aprobar cambios en órganos constitucionalmente autónomos, parte de cuya estructura y mandato están establecidos directamente en la constitución.

Asimismo, señalan como otros riesgos de la creación de este tipo de órganos mediante leyes, la captura de los mismos a través de la designación de nombramientos partidistas²⁷, así como la remoción discrecional de quienes ocupan los órganos de decisión de dichos órganos si actores partidistas los consideran “agresivos” al momento de ejercer sus funciones²⁸.

²⁵ Pal, Michael. “*Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government*.” Julio, 2016 Disponible en línea: **Review of Constitutional Studies**. V. 21, Issue 1. <https://www.constitutionalstudies.ca/wp-content/uploads/2019/08/21-1-Pal.pdf> (Consulta: 18 de marzo de 2024).

²⁶ Tushnet, Mark, Ob. Cit., p. 45.

²⁷ Pal, Michael, Ob. Cit, p. 87.

²⁸ Tushnet, Mark, Ob. Cit., p. 45.

Estos riesgos, derivados del hecho de que la autonomía de estos órganos está consagrada en la ley y no en la constitución, pueden llevar a que las personas que los componen se consideren principalmente como empleados o parte de los poderes tradicionales, como señala Tushnet: *“E incluso la posibilidad de remoción podría inducir a algunos Igs [término utilizado por el autor para describir a los inspectores generales, instituciones análogas a los órganos constitucionalmente autónomos] a considerarse principalmente como empleados del presidente.”*²⁹

Sin embargo, ambos autores citados anteriormente también admiten que la autonomía constitucionalmente atrincherada no hace que los órganos constitucionalmente autónomos sean inmunes a los intentos de injerencia partidista de los poderes tradicionales.

En la visión de Michael Pal, las usurpaciones de los poderes tradicionales se canalizarían en otras direcciones, utilizando una variante de la metáfora hidráulica ideada por los autores Samuel Issacharoff y Pamela S. Karlan³⁰, en la que tanto los intentos de injerencia partidista como el agua no desaparecen en el aire y, por tanto, si se bloquea o blindo un cauce, se buscará otro.³¹

Un ejemplo de la vida real en el que es visible la metáfora hidráulica serían los fallidos y aún vigentes planes del Presidente de la República, junto con su partido Morena y sus aliados en el poder legislativo, de llevar a cabo una reforma electoral que terminaría afectando negativamente las capacidades del Instituto Nacional Electoral para realizar sus funciones.

Aunque fueron bloqueados en su intento de llevar a cabo esta reforma a través de la CPEUM (plan “A”), procedieron a reformar las leyes secundarias en materia electoral, procedimiento legislativo que – como se ha visto – no requiere de una mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión como sí lo requiere el procedimiento de reforma constitucional (plan “B”).

²⁹ Ídem, p. 44.

³⁰ Issacharoff, Samuel y Karlan, Pamela S. *“The Hydraulics of Campaign Finance Reform”*. Enero, 1999. Disponible en línea: **Texas Law Review**. No. 77:1705. <https://www.ifs.org/wp-content/uploads/2015/06/Issacharoff-Karlan-1999-Hydraulics-Of-CF-Reform.pdf> (Consulta: 19 de marzo de 2024).

³¹ Pal, Michael, Ob. Cit, p. 88.

Con su plan “B” bloqueado por la SCJN, el 9 de mayo de 2023, el propio Presidente de la República afirmó que tenía un plan “C” bajo la manga³², consistente en que las y los mexicanos votaran por los candidatos a la presidencia, así como para los legisladores, del partido Morena en las elecciones de 2024, a fin de obtener la mayoría calificada necesaria para reformar el CPEUM. Es cierto que las injerencias partidistas no desaparecen en el aire.

Si bien se ha establecido previamente que el hecho de que los órganos constitucionalmente autónomos estén previstos directamente en la CPEUM no implica una inmunidad absoluta frente a la injerencia partidista, así como de los poderes tradicionales, se puede inferir que aún representa un obstáculo para los mismos.

Sólo vale poner como ejemplo los planes del Presidente de la República y su partido Morena para demostrar lo anterior, si estos órganos no hubieran estado previstos en la CPEUM, a estos actores partidistas les hubiera bastado la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión para llevar a cabo con éxito sus planes y, en ese caso, probablemente la SCJN no hubiera tenido la oportunidad de dictar la inconstitucionalidad del plan B.

- i. ¿Qué no debe entenderse por “autonomía constitucionalmente atrincherada”?

Ahora bien, habiendo establecido que una de las características comunes de los órganos constitucionalmente autónomos es que su autonomía se encuentra directamente establecida en la CPEUM, vale la pena precisar qué debe entenderse por ello, ya que al observar la CPEUM se puede apreciar que son muchos los órganos estatales que en ella se

³² Arista, Lidia. “¿Cuál es el “Plan C” de reformas del presidente López Obrador?” Ciudad de México: 9 de mayo de 2023. Disponible en línea: [politica.expansion.mx](https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/05/09/cual-es-el-plan-c-de-reformas-del-presidente-lopez-obrador#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20%E2%80%9CPlan%20C,p%C3%B3r%20sus%20diputados%20y%20senadores), Presidencia <https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/05/09/cual-es-el-plan-c-de-reformas-del-presidente-lopez-obrador#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20%E2%80%9CPlan%20C,p%C3%B3r%20sus%20diputados%20y%20senadores>. (Consulta: 19 de marzo de 2024).

mencionan, lo que no necesariamente significa que cada uno de ellos sea un órgano constitucionalmente autónomo.

Al establecer lo que no debe entenderse por autonomía constitucionalmente atrincherada, se pretende que no haya confusión sobre qué es un órgano constitucionalmente autónomo y qué no lo es.

Si bien Pedro Salazar Ugarte afirma que la característica de que la autonomía está constitucionalmente atrincherada es sólo: “[...] *un hecho constitucional fácilmente verificable: son OCA los que están previstos textualmente en la Constitución*”³³, aquí se difiere de que sea sólo un hecho fácilmente verificable, ya que la CPEUM, a diferencia de otras constituciones del mundo, no establece un capítulo específico que regule a los órganos constitucionalmente autónomos como lo hace con los poderes tradicionales del legislativo, ejecutivo y judicial, regulados en los capítulos II, III, IV, del título tercero de la CPEUM.

Por ejemplo, la constitución de Sudáfrica regula entidades análogas a los órganos constitucionalmente autónomos denominadas “instituciones estatales de apoyo a la democracia constitucional”³⁴ en su capítulo IX, cuyo primer artículo, es decir, el artículo 181, párrafo primero, de la Constitución de la República de Sudáfrica, enumera cuáles son estas entidades:

*“Artículo 181. Establecimiento y principios gobernantes. Las siguientes instituciones estatales fortalecen la democracia constitucional en la República: a. El Protector Público; b. La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica; c. La Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos de las Comunidades Culturales, Religiosas y Lingüísticas; d. La Comisión para la Igualdad de Género; e. El Auditor General; y f. La Comisión Electoral.”*³⁵

Cabe señalar que esta observación de que la constitución de Sudáfrica regula a los órganos constitucionalmente autónomos de una manera más ordenada que la CPEUM, no

³³ Salazar Ugarte, Pedro. **El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías**. México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 110.

³⁴ Texto original en inglés: “*State institutions supporting constitutional democracy*”.

³⁵ Texto original en inglés: “*Article 181. Establishment and governing principles. The following state institutions strengthen constitutional democracy in the Republic: a. The Public Protector. b. The South African Human Rights Commission. c. The Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities. d. The Commission for Gender Equality. e. The Auditor-General. f. The Electoral Commission.*”

pretende restarle el rango que estos órganos tienen en México junto con los poderes tradicionales, al no contar con un capítulo propio que los regule, sino sólo señalar que la autonomía constitucionalmente atrincherada no es un hecho fácilmente verificable, ya que requiere de un análisis exhaustivo de la CPEUM para poder identificar a los órganos constitucionalmente autónomos.

En consecuencia, se procede a delimitar lo que no debe entenderse por autonomía constitucionalmente atrincherada.

El artículo 3º, fracción VII, de la CPEUM establece que: ***“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas [...]”***

Si bien en la CPEUM se está mencionando la figura de institución de educación superior y se menciona que se les otorga autonomía, cabe señalar que – interpretando gramaticalmente el precepto – se puede inferir que el instrumento jurídico que está otorgando autonomía a estas entidades es la ley y no la CPEUM.

En apoyo de la anterior interpretación gramatical, cabe señalar lo establecido en el artículo 29 de la Ley General de Educación Superior:

“El subsistema universitario se encuentra integrado por las universidades e instituciones de educación superior [...] y se clasifican de la siguiente forma en razón de su naturaleza jurídica: I. En el ámbito federal: a) Universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley; b) Universidades e instituciones de educación superior constituidas como organismos descentralizados distintos a los que la ley otorga autonomía [...]”

Interpretando sistemática y gramaticalmente el artículo transcrito, se puede inferir que tanto la CPEUM como la Ley General de Educación Superior establecen que la autonomía de las instituciones de educación superior está consagrada en la ley y no en la CPEUM.

Asimismo, debe tomarse en cuenta la tesis jurisprudencial, con registro digital 178527, del pleno de la SCJN, la cual establece que la autonomía universitaria está sujeta a su establecimiento en un acto formal y materialmente legislativo:

“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SÓLO PUEDE ESTABLECERSE MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO. El artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía [...]” Como se advierte, la autonomía de las universidades quedo sujeta al principio de reserva de ley, motivo por el cual sólo puede establecerse a través de un acto formal y materialmente legislativo, similar a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales.”³⁶

El artículo 27, fracción IX, párrafo segundo de la CPEUM establece que: *“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: [...] para la administración de justicia agraria, la ley instituirá **tribunales dotados de autonomía** y plena jurisdicción [...]”*

Interpretando gramaticalmente el artículo constitucional transcrito, se puede llegar a la misma conclusión que se obtuvo con las instituciones de educación superior, toda vez que la CPEUM al prescribir que “la ley instituirá”, se está refiriendo a que la ley y no la CPEUM dará principio a los tribunales agrarios con autonomía, tomando en cuenta la definición del término “instituir”, que significa: *“Establecer algo de nuevo, darle principio.”³⁷*

De los ejemplos anteriores, es decir, de los artículos constitucionales que prevén instituciones de educación superior y tribunales agrarios, se desprende que la CPEUM está delegando en leyes (en este caso, en la Ley General de Educación Superior y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, respectivamente), la facultad de establecer órganos autónomos y, por tanto, se puede inferir que la autonomía no está establecida directamente en la Constitución.

El artículo 73, fracción XXXIX-H, de la CPEUM establece que: *“Para expedir la ley que instituya **el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena***

³⁶ **Autonomía universitaria. Sólo puede establecerse mediante un acto formal y materialmente legislativo.** Jurisprudencia. Pleno. Clave P./J. 17/2005. (SJF: 9ª época, TXXI, mayo de 2005, p. 913). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178527> Registro 178527. (Consulta: 20 de marzo de 2024).

³⁷ Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española.** 23ª edición. Disponible en línea: Autor <https://dle.rae.es/instituir?m=form> (Consulta: 19 de marzo de 2024).

autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento, y los recursos para impugnar sus resoluciones.” (Las negritas no son parte del texto original)

Del artículo transcrito, se puede desprender que la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra en un plano de igualdad con la de las instituciones de educación superior y los tribunales agrarios, ya que la CPEUM delegó en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa la facultad de establecer un tribunal de justicia administrativa con autonomía, la cual no ésta establecida directamente en la Constitución.

Además de lo anterior, debe tomarse en cuenta lo establecido en el artículo 104, fracción III, de la CPEUM:

“Los Tribunales de la Federación conocerán: De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución [...] Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito.”

Teniendo en cuenta que los tribunales colegiados de circuito forman parte del poder judicial, como se desprende del artículo 1º, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: *“Los órganos del Poder Judicial de la Federación son: Los Tribunales Colegiados de Circuito [...]”*, se puede inferir que las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa son susceptibles de ser revisadas por órganos que forman parte de alguno de los poderes tradicionales³⁸ y, por lo tanto, tácitamente la justicia administrativa que imparte está subordinada al poder judicial.

En consecuencia, no se puede establecer que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tenga autonomía constitucionalmente atrincherada, especialmente si sus resoluciones están subordinadas a la aprobación del poder judicial.

³⁸ Sánchez Hernández, Alejandro. **Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**. Disponible en línea: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas [file:///C:/Users/Admin/Downloads/16327-14663-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/16327-14663-1-PB%20(1).pdf) (Consulta: 19 de marzo de 2024).

El artículo 79, párrafo primero, de la CPEUM establece que: “**La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones [...]**” (Las negritas no son parte del texto original).

El artículo transcrito debe ser interpretado sistemática y gramaticalmente para poder deducir que la Auditoría Superior de la Federación no tiene autonomía constitucionalmente atrincherada: por un lado, este órgano se encuentra regulado en la sección V, capítulo II denominado “Del Poder Legislativo”, de lo cual se puede interpretar – por la posición del artículo – que la Auditoría Superior de la Federación se encuentra en la órbita del poder legislativo, específicamente en la de la Cámara de Diputados; y, por otro lado, el uso de la preposición “de”³⁹ denota que la Auditoría Superior de la Federación pertenece, sale o se origina en la Cámara de Diputados.

El artículo 28, párrafo octavo, de la CPEUM establece que: “*El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.*”

Si bien el hecho de que tanto la Comisión Nacional de Hidrocarburos (en adelante, “CNH”), como la Comisión Reguladora de Energía (en adelante, “CRE”), se mencionan directamente en la CPEUM puede llevar a pensar que su autonomía está constitucionalmente atrincherada, basta con ver la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética para señalar que la anterior estimación es incorrecta.

Por un lado, el artículo 2º de la ley anterior establece que: “*Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes **dependencias** del Poder Ejecutivo Federal: La Comisión Nacional de Hidrocarburos; y la Comisión Reguladora de Energía.*” (Las negritas no son parte del texto original).

³⁹ Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. 23ª edición. Disponible en línea: Autor <https://dle.rae.es/de?m=form> (Consulta: 19 de marzo de 2024).

Del artículo transcrito, se puede desprender que tanto la CNH como la CRE son consideradas como dependencias del poder ejecutivo federal y, por lo tanto, con base en una interpretación gramatical, se puede concluir que están subordinadas a este poder⁴⁰.

Esta subordinación al poder ejecutivo se aclara aún más en el artículo 4º de la misma ley: *“El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económicas en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética [...]”*.

Del artículo transcrito, se puede observar que ambos órganos reguladores coordinados son vehículos con los que el poder ejecutivo conduce su política energética y, por lo tanto, su subordinación implica que están sujetos tanto a la política como a los instrumentos de planeación del poder ejecutivo⁴¹.

En consecuencia, se puede concluir que tanto la CNH como la CRE no tienen su autonomía constitucionalmente atrincherada, como señala José Roldán Xopa: *“[...] los órganos reguladores coordinados no tienen la misma naturaleza orgánica [que aquellos órganos cuya autonomía está constitucionalmente atrincherada] y, por tanto, su posición es distinta en la discusión de los poderes [...]”*.⁴² (Las negritas no son parte del texto original).

Por último, cabe señalar que se conoce el debate existente en Europa sobre si los tribunales constitucionales europeos como los de España y Alemania pueden ser considerados órganos constitucionalmente autónomos y, por tanto, compartir la misma paridad de rango con los poderes tradicionales, teniendo como ejemplo de dicho debate el ensayo titulado "El "status" del tribunal constitucional" de Manuel García-Pelayo.

Ahora bien, este debate atañe al presente trabajo porque la CPEUM establece a la SCJN como un tribunal constitucional, ya que comparte las competencias atribuidas a los tribunales constitucionales europeos relacionadas con el control de la constitucionalidad de

⁴⁰ Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. 23ª edición. Disponible en línea: Autor <https://dle.rae.es/dependencia?m=form> (Consulta: 25 de marzo de 2024).

⁴¹ Roldán Xopa, José. **La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante**. 1ª edición. México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 191 y 194.

⁴² Ídem, p. 188.

los actos provenientes de los órganos estatales, como se puede desprender del artículo 105, fracciones I y II, de la CPEUM, que establece:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución [...]”

Del artículo constitucional antes transcrito, se pueden desprender los dos medios jurisdiccionales, cuyo conocimiento sólo corresponde a la SCJN, que garantizan la división vertical de poderes entre los tres niveles de gobierno y la supremacía de la CPEUM sobre los demás actos estatales, respectivamente.

En virtud de lo anterior, podría concluirse que al compartir la SCJN las competencias de los tribunales constitucionales europeos, podría considerarse un órgano constitucionalmente autónomo como estos últimos.

Aunque la SCJN se menciona en la CPEUM y su configuración se consagra en el capítulo IV del título tercero, la SCJN no puede considerarse un órgano constitucionalmente autónomo, ya que el concepto mismo de órgano constitucionalmente autónomo significa que estos órganos estatales no se encuentran dentro de las órbitas de los poderes tradicionales.

Por lo tanto, si la SCJN forma parte del poder judicial como cúspide del mismo, aunque tenga las facultades de un tribunal constitucional europeo, se encuentra explícitamente dentro de la órbita de un poder tradicional y, por lo tanto, no puede considerarse un órgano constitucionalmente autónomo.

También hay que tener en cuenta que la teoría de Manuel García-Pelayo, que considera al tribunal constitucional un órgano constitucionalmente autónomo, presupone que es un poder separado de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial: “Órganos

*constitucionales [...] son, además del Tribunal Constitucional [...], el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial [...]*⁴³.

Teniendo en cuenta todas las aclaraciones anteriores, se puede concluir qué no debe entenderse por autonomía constitucionalmente atrincherada, consistente en lo siguiente:

1. La mera mención del órgano en la CPEUM, es decir, que este órgano sea considerado constitucionalmente relevante⁴⁴ no implica que su autonomía esté constitucionalmente atrincherada, como en el caso de la CNH y la CRE;
2. El hecho de que la CPEUM establezca que la ley instituirá órganos autónomos no implica que su autonomía esté constitucionalmente atrincherada, ya que está sujeta al principio de reserva de ley, como en el caso de las instituciones de educación superior y los tribunales agrarios;
3. Si se establecen órganos autónomos en la CPEUM, pero al mismo tiempo se establece expresa o implícitamente que se encuentran dentro de la órbita de alguno de los poderes tradicionales, su autonomía no está constitucionalmente atrincherada, como en el caso de la Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y
4. Si la CPEUM establece que son parte integrante de alguno de los tres poderes tradicionales, su autonomía no está constitucionalmente atrincherada, como en el caso de la SCJN.

2. Funciones estatales específicas

Al inicio de este capítulo se estableció que existe una gran diversidad de órganos constitucionalmente autónomos, diversidad que se expresa especialmente en las funciones estatales que desempeña cada uno de ellos. Por ejemplo, tanto el Banco de México como el Instituto Nacional Electoral pueden considerarse – en primera instancia – como órganos

⁴³ García-Pelayo, Manuel. “El “status” del tribunal constitucional”. 1979. Disponible en línea: **Centros de Estudios Políticos y Constitucionales**. Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 100, 2014, p. 18 <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-100-eneroabril-2014/el-status-del-tribunal-constitucional-2>. (Consulta: 26 de marzo de 2024).

⁴⁴ Ídem, p. 17.

constitucionalmente autónomos, ya que su autonomía respecto de los poderes tradicionales está constitucionalmente atrincherada.

Sin embargo, existe una gran diferencia en la función que desempeña cada uno de estos órganos: el artículo 28, párrafo sexto, de la CPEUM establece que el Banco de México tiene la función de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, mientras que el artículo 41, fracción V, de la CPEUM establece que el Instituto Nacional Electoral tiene la función de organizar las elecciones.

Aunque existe una gran diferencia con respecto a las funciones de los distintos órganos constitucionalmente autónomos, se puede establecer que en todos los casos se trata de órganos estatales hechos a la medida para desempeñar la función estatal específica consagrada en una norma de la CPEUM.

El desempeño de una función estatal específica por cada uno de los órganos constitucionalmente autónomos puede inferirse de la tesis jurisprudencial antes citada, con registro digital 170238, del pleno de la SCJN:

*“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. [...] se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado **funciones estatales específicas**, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales [...]”⁴⁵. (Las negritas no son parte del texto original).*

Asimismo, Tarunabh Khaitan subraya que el hecho de que los órganos constitucionalmente autónomos desempeñen una función estatal específica es una característica definitoria de estos órganos y, por tanto, los distingue de los tres poderes tradicionales, ya que considera que estos últimos desempeñan sus funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales de forma general.⁴⁶

Cabe señalar que las razones para diseñar órganos constitucionalmente autónomos que desempeñen ciertas funciones estatales varían. Por ejemplo, se puede desprender de la siguiente tesis jurisprudencial, con registro digital 2010881, del pleno de la SCJN, que

⁴⁵ **Órganos constitucionales autónomos. Sus características.** Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 12/2008. (SJF: 9ª época, T XXVII, febrero de 2008, p. 1871). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238> Registro 170238. (Consulta: 19 de marzo de 2024).

⁴⁶ Khaitan, Tarunabh, Ob. Cit, p. 56.

ciertos órganos constitucionalmente autónomos fueron diseñados debido a la complejidad técnica de ciertas funciones para satisfacer las necesidades de una sociedad postindustrial:

*“ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, **entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitada por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes – de los órganos políticos y de los entes regulados [...]**”⁴⁷ (Las negritas no son parte del texto original).*

Tomando en cuenta la tesis jurisprudencial transcrita, José Roldán Xopa señala que cada reforma constitucional que establece un órgano constitucionalmente autónomo tiene como finalidad mejorar el desempeño institucional de las funciones estatales.⁴⁸

Por otro lado, Leticia Bonifaz Alfonso admite que, si bien el desarrollo de funciones de mayor especificidad y complejidad técnica llevó a la creación de ciertos órganos constitucionalmente autónomos, otros surgieron debido a situaciones políticas en las que se buscaba que estos órganos tomaran ciertas decisiones en lugar de alguno de los poderes tradicionales.⁴⁹

Además de las dos razones anteriores, también debe señalarse que se diseñan órganos constitucionalmente autónomos con la finalidad de cumplir con obligaciones internacionales en diversas materias suscritas por el estado mexicano, establecidas en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá, como lo señala Vianey Galindo Cano: *“Las facultades y*

⁴⁷ **Estado Regulador. El modelo constitucional lo adopta al crear a órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 46/2015 (10a.) (SJF: 10ª época, T I, enero de 2016, p. 339). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010881> Registro 2010881. (Consulta: 7 de abril de 2024).

⁴⁸ Roldán Xopa, José, Ob. Cit., p. 192.

⁴⁹ Bonifaz Alfonso, Leticia. **La división de poderes en México. Entre la política y el derecho.** México, Fondo de Cultura Económica, p. 178.

atribuciones que les otorga la legislación mexicana a estos organismos y sus funciones se empatan con compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano.”⁵⁰

Aunque anteriormente se ha establecido que pueden deducirse diferentes razones para encomendar una función estatal específica a un órgano constitucionalmente autónomo, debe señalarse que todas las razones conducen al mismo resultado: los órganos constitucionalmente autónomos están hechos a la medida para desempeñar una función estatal específica.

Ahora bien, Pedro Salazar Ugarte enfatiza que los órganos constitucionalmente autónomos consagrados en la CPEUM no realizan cualquier función estatal específica, sino que realizan una función estatal que antes correspondía al poder ejecutivo y, por lo tanto, define esto como una característica común de los mismos.⁵¹

Si bien no se está en total desacuerdo con la posición de Pedro Salazar Ugarte, ya que varios, si no la gran mayoría, de los órganos constitucionalmente autónomos se encontraban dentro de la órbita del poder ejecutivo, esta posición no será reflejada en este trabajo por las siguientes razones:

1. En primer lugar, si bien en la introducción de este trabajo se estableció que el mismo versaría únicamente sobre los órganos constitucionalmente autónomos consagrados en la CPEUM, así como sus procedimientos de designación, no puede desconocerse que la figura del órgano constitucionalmente autónomo es un fenómeno presente en otros países. Por lo tanto, establecer que los órganos constitucionalmente autónomos sólo ejercen funciones específicas que antes correspondían a la órbita del poder ejecutivo no contemplaría que en otros países estos órganos ejercen funciones que correspondían a los otros dos poderes tradicionales.
2. En segundo lugar, si algo queda claro de la iniciativa de reforma constitucional presentada el 5 de febrero de 2024 por el Presidente de la República antes mencionada, es que el número de órganos constitucionalmente autónomos no

⁵⁰ Galindo Cano, Vianey. **Los Órganos Constitucionalmente Autónomos y las obligaciones internacionales**. Disponible en línea: Nexos <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/los-organos-constitucionalmente-autonomos-y-las-obligaciones-internacionales/> (Consulta: 7 de abril de 2024).

⁵¹ Salazar Ugarte, Pedro, Ob. Cit., p. 111.

está escrito en piedra. En consecuencia, aunque en la actualidad una gran mayoría de los órganos constitucionalmente autónomos consagrados en la CPEUM realizan funciones estatales que en su momento correspondían a la órbita del poder ejecutivo, nada puede asegurar que esto seguirá siendo así y, por lo tanto, puede ser que órganos como la Auditoría Superior de la Federación, que realiza funciones dentro de la órbita del poder legislativo, se conviertan en órganos constitucionalmente autónomos. Por estas razones, no es pertinente establecer que una característica distintiva de los órganos constitucionalmente autónomos es que desempeñan funciones que antes correspondían al poder ejecutivo.

Ahora bien, el hecho de que los órganos constitucionalmente autónomos desempeñen funciones estatales específicas es de gran importancia, ya que está intrínsecamente relacionado con la legitimidad de estos órganos frente a la sociedad y los poderes tradicionales.

Cabe señalar que los órganos constitucionalmente autónomos no adquieren su legitimidad ante la sociedad de la misma manera que los poderes tradicionales, particularmente el poder legislativo y el poder ejecutivo, ya que los titulares de los primeros carecen del mandato democrático que tienen los senadores y diputados del Congreso de la Unión, así como el Presidente de la República.⁵²

Lo anterior, se puede desprender de los artículos 81 y 41, fracción V, Apartado A, párrafo quinto, de la CPEUM. Por un lado, el artículo 81 constitucional establece que: “*La elección del presidente será directa [...]*”, por lo que no existe un punto intermedio entre los ciudadanos y ciudadanas y el Presidente de la República, expresando así su origen democrático y el mandato otorgado por las y los electores.

Por otro lado, el artículo 41, fracción V, Apartado A, párrafo quinto, constitucional establece que los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, es decir, los titulares del órgano decisorio de un – a primera instancia – órgano constitucionalmente autónomo, serán designados por dos terceras partes de los miembros presentes de la

⁵² Roldán Xopa, José, Ob. Cit., p. 190.

Cámara de Diputados, con lo que se destaca el punto intermedio entre las y los ciudadanos y el órgano constitucionalmente autónomo.

En ausencia de un mandato democrático, los órganos constitucionalmente autónomos adquieren su legitimidad a través de la eficacia con la que desempeñan la función estatal específica a su cargo.

Esta pretensión de hacer más eficaz el ejercicio de una determinada función estatal puede derivarse del diseño de los órganos constitucionalmente autónomos, es decir, del hecho de que están adaptados a una determinada función estatal, como sostiene Tarunabh Khaitan:

*“La especificidad y la variabilidad del diseño de las instituciones garantistas **[o órganos constitucionalmente autónomos]** está conectada con su legitimidad real y percibida en su sistema político. Una institución cuyo objetivo sea garantizar la probidad en los altos cargos constitucionales será legítima si y sólo si [...] su diseño la hace suficientemente eficaz para garantizar de forma creíble dicha probidad.”⁵³ (Las negritas no son parte del texto original)*

Si bien se ha establecido que la especificidad de las funciones estatales a cargo de órganos constitucionalmente autónomos se basa en la búsqueda de una mayor mejora o capacidad en el desempeño institucional, surge la pregunta de cómo se traduciría esto en el plano material.

Por un lado, Bruce Ackerman señala que la especificidad propia de los órganos constitucionalmente autónomos implica que dediquen más tiempo al ejercicio de su función, lo que se refleja en la posibilidad que tienen estos órganos, a diferencia de poderes tradicionales como el legislativo, de analizar y cernir información científica para poder tomar una decisión.⁵⁴

Sin embargo, autores como Ackerman, Roldán Xopa y Khaitan coinciden en que el principal atractivo de la especificidad consiste en la creación de espacios de decisión dentro de los órganos constitucionalmente autónomos en los que imperan la técnica y la

⁵³ Khaitan, Tarunabh, Ob. Cit, p. 57. Texto original en inglés: “*The specificity and design-variability of guarantor institutions is connected with their actual and perceived legitimacy in a polity. An institution whose point is to guarantee probity in high constitutional offices will be legitimate if and only if [...] its design makes it sufficiently effective in credibly guaranteeing such probity*”.

⁵⁴ Ackerman, Bruce, Ob. Cit, p. 693 y 694.

competencia, cualidades necesarias para obtener una mayor eficacia en el desempeño de sus funciones y adquirir así legitimidad ante la sociedad y los poderes tradicionales.

Cabe señalar que la prevalencia de la técnica y la competencia resulta necesaria en razón del tipo de función que requiere de mayor especialización, como se puede desprender de la siguiente tesis aislada, con registro digital 2015478, de la Segunda Sala de la SJCN:

*“GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS [...] Dicho principio [de división de poderes] 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 [...]”.*⁵⁵ (Las negritas no son parte del texto original).

Ahora bien, la prevalencia de la técnica y la competencia en los órganos constitucionalmente autónomos presupone que éstos estén integrados por funcionarios públicos de todos los niveles, incluidos sus órganos decisorios, con los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar las tareas que les han sido encomendadas.

Fernando Nieto Morales establece tres condiciones mínimas e irrenunciables para la eficacia organizativa, destacando la que denomina condición de competencia, que consiste en: “[...] la posibilidad de asegurar que funcionarios con conocimientos y capacidades específicas se mantengan en la estructura organizacional [...]”.⁵⁶

En virtud de lo anterior, es fundamental que los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos den como resultado que personas con conocimientos y habilidades técnicas relacionadas con la función estatal específica a cargo del órgano constitucionalmente autónomo en particular, ocupen el cargo de titular de los órganos decisorios, pues ello puede garantizar que el desempeño institucional de dicho órgano sea más eficaz y, por ende, que se obtenga legitimidad ante la sociedad y los poderes tradicionales.

⁵⁵ **Garantía institucional de autonomía. Su aplicación en relación con los órganos constitucionales autónomos.** Tesis aislada. Amparo en revisión. Segunda Sala. Clave 2a. CLXVI/2017 (10a.) (SJF: 10ª época, T I, noviembre de 2017, p. 603). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015478> Registro 2015478. (Consulta: 8 de abril de 2024).

⁵⁶ Nieto Morales, Fernando. **Profesionales del Gobierno. Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva.** México, El Colegio de México, 2023, p. 96.

Cabe señalar que se tiene conocimiento de la postura de Jaime Cárdenas Gracia, que consiste en cambiar los procedimientos de designación para que los titulares de los órganos de decisión de los órganos constitucionalmente autónomos sean electos por sufragio universal, pues busca evitar su envejecimiento, su captura por los poderes tradicionales y de facto, y su desvinculación de la sociedad.⁵⁷

Este documento no comparte la postura anterior sobre la necesidad de que los titulares de los órganos constitucionalmente autónomos sean elegidos por sufragio electoral para, entre otras cosas, obtener legitimidad ante la sociedad.

Lo anterior se debe a que es posible que los órganos constitucionalmente autónomos, aun no siendo sus titulares electos por sufragio electoral, se encuentren vinculados con la sociedad, tomando como ejemplo las dos marchas que se llevaron a cabo en la Ciudad de México, así como en otras ciudades de México y en el exterior, a favor del Instituto Nacional Electoral.⁵⁸

Si bien los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral no son electos directamente por las y los ciudadanos – como se señaló anteriormente en este trabajo –, el Instituto Nacional Electoral está vinculado con la sociedad, como lo demuestra el hecho de que miles de mexicanas y mexicanos marcharon a su favor.

Cabe señalar que no se pretende implantar la idea de que los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos son perfectos, pues más adelante se verá que éstos representan ciertos riesgos para el funcionamiento y autonomía de dichos órganos estatales, sino que no necesariamente la obtención de legitimidad ante la sociedad es sólo mediante el sufragio electoral.

Las funciones estatales específicas de los órganos constitucionalmente autónomos pretenden demostrar que se puede obtener legitimidad ante la sociedad si estos órganos estatales desempeñan sus respectivas funciones con eficacia y con cierta mejora respecto a los poderes tradicionales, cumpliendo así una de las razones por las que fueron diseñados en primer lugar, como señala José Roldán Xopa:

⁵⁷ Cárdenas García, Jaime. **Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos**: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/13.pdf> (Consulta: 8 de abril de 2024).

⁵⁸ Redacción El Economista. “*Ciudadanos y oposición marchan por segunda vez en defensa del INE*”. Ciudad de México: 26 de febrero de 2023. Disponible en línea: [eleconomista.com.mx](https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ciudadanos-y-oposicion-marchan-por-segunda-vez-en-defensa-del-INE-20230226-0005.html), Política <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ciudadanos-y-oposicion-marchan-por-segunda-vez-en-defensa-del-INE-20230226-0005.html> (Consulta: 8 de abril de 2024):

*“La presencia de los reguladores autónomos constitucionalmente se inserta en una lógica diversa que supera las razones sustentadas en los frenos y contrapesos y la legitimidad democrática, y se inscribe en otra basada en la corrección funcional. La nueva perspectiva tiene, por una parte, justificación en las carencias funcionales que se presentan en el desempeño de las principales funciones estatales y, por otra, la intención de que el funcionamiento de los órganos estatales sea eficaz.”*⁵⁹

De la cita anterior, se puede desprender que tanto Roldán Xopa como Ackerman no observan el modelo de diseño constitucional que llevó a la creación de los órganos constitucionalmente autónomos desde la perspectiva de la legitimidad democrática⁶⁰, sino desde la perspectiva de la corrección o especialización funcional, que pretende complementar las deficiencias que presentan las funciones ejercidas por los poderes tradicionales.

3. Facultad para ejercer controles constitucionales

Uno podría pensar que el término “división de poderes” implica que los poderes establecidos en la constitución están totalmente separados y desconectados entre sí. Sin embargo, James Madison estableció que debe existir una conexión suficiente entre ellos para que cada poder tenga un control constitucional sobre los otros:

*“A continuación, intentaré demostrar que, a menos que estos poderes estén tan conectados y combinados como para otorgar a cada uno de ellos un control constitucional sobre los demás, el grado de separación que la máxima exige, como esencial para un gobierno libre, nunca podrá mantenerse debidamente en la práctica”.*⁶¹

A partir del texto transcrito, se vuelve a retomar la idea de que la validez del principio de división de poderes depende de la existencia de controles o mecanismos

⁵⁹ Roldán Xopa, José, Ob. Cit., p. 192.

⁶⁰ Ackerman, Bruce. Ob. Cit, p. 695.

⁶¹ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, Ob. Cit., p. 305. Texto original en inglés: “I shall undertake, in the next place, to show that unless these departments be so far connected and blended as to give to each a constitutional control over the others, the degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained”.

constitucionales que puedan ser utilizados por los propios poderes para frenar, en caso necesario, las usurpaciones de cualquier otro poder.

Ahora bien, esta idea se puede observar dentro de la CPEUM, específicamente en el artículo 105 constitucional, el cual – según Leticia Bonifaz – refleja la verdadera división de poderes⁶². Este artículo constitucional prevé dos controles constitucionales: las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, teniendo cada uno de estos controles una función específica en caso de desavenencias entre los poderes, así como supuestos que los diferencian entre sí.

Por un lado, la acción de inconstitucionalidad es promovida por uno de los órganos o poderes facultados para ello – como lo establece el artículo 105, fracción II, de la Constitución – cuando existe una contradicción entre una norma impugnada (que puede ser federal, estatal o municipal) y la CPEUM; y, por otro lado, la controversia constitucional es ejercida por uno de los órganos o poderes facultados para ello – como lo establece el artículo 105, fracción I, de la Constitución – cuando hay una invasión de un poder en la esfera de competencia de otro.

Lo anterior puede observarse en la siguiente tesis jurisprudencial del pleno de la SCJN, con registro digital 191381, que señala algunas de las diferencias entre ambos controles constitucionales:

*“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, **instaurada para garantizar el principio de división de poderes**, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por [...]”*⁶³. (Las negritas no son parte del texto original).

⁶² Bonifaz Alfonso, Leticia, Ob. Cit., p. 175.

⁶³ **Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional.** Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 71/2000. (SJF: 9ª época, T XII, agosto de 2000, p. 965). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191381> Registro 191381. (Consulta: 14 de julio de 2024).

Si bien esta tesis jurisprudencial establece que sólo la controversia constitucional garantiza el principio de división de poderes, posteriormente el pleno de la SCJN emitió una tesis jurisprudencial, con registro digital 182741, en la que se determina que dicho principio puede ser objeto de estudio en ambos controles constitucionales:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA. La controversia constitucional, por su propia naturaleza, constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] la litis por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones [...] tal circunstancia no conlleva a establecer que ese tema sea exclusivo de ese medio de control de la constitucionalidad y que no pueda ser motivo de análisis en una acción de inconstitucionalidad [...]”⁶⁴.

De las tesis jurisprudenciales transcritas se desprenden las siguientes cuestiones relativas a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales: 1) como ya se ha mencionado, la existencia de estos controles constitucionales está relacionado con la efectividad de los principios de supremacía constitucional y división de poderes, de modo que los preceptos constitucionales no sean meros mandatos teóricos o éticos⁶⁵; y 2) estos controles constitucionales sólo pueden ser promovidos por determinados poderes u órganos, específicamente los establecidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Actualmente, entre dichos poderes y órganos, todos los órganos constitucionalmente autónomos están legitimados para promover controversias constitucionales (como la controversia constitucional 280/2023 promovida por el INAI), según se desprende del artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá [...] de los asuntos siguientes: I) De las controversias constitucionales que [...] se susciten entre: I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión”.

⁶⁴ Acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional. La violación al principio de división de poderes puede ser materia de estudio en una u otra vía. Jurisprudencia. Acción de inconstitucionalidad. Pleno. Clave P./J. 81/2003. (SJF: 9ª época, T XVIII, diciembre de 2003, p. 531). Disponible en línea: SCJN https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/182741_Registro_182741. (Consulta: 14 de julio de 2024).

⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 9ª edición. México, Porrúa, 1944/1968, p. 455.

Sin embargo, respecto de las acciones de inconstitucionalidad, sólo tres órganos constitucionalmente autónomos tienen legitimación activa para promoverlas: el INAI, la CNDH y la Fiscalía General de la República (en adelante, "FGR"), tal como lo establece el artículo 105, fracción II, incisos g), h) e i), de la CPEUM.

Aunque la SCJN estableció en una tesis jurisprudencial, con registro digital 170808, que las hipótesis procesales del artículo 105, fracción I, de la CPEUM no podían interpretarse de manera limitativa, los órganos constitucionalmente autónomos sólo contaron expresamente con dicha legitimación activa hasta que se aprobaron las reformas constitucionales de 2006, 2013 y 2014:

*"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales [...] de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal".*⁶⁶

Ahora bien, de acuerdo con el dictamen de seis comisiones del Senado de la República, que formó parte de los procesos legislativos que derivaron en la reforma constitucional del 11 de junio de 2013, se otorgó legitimación activa a los órganos constitucionalmente autónomos para promover controversias constitucionales, a fin de proteger su ámbito competencial previsto en la CPEUM:

*"[...] el criterio fundamental para determinar la legitimación procesal activa [...] en las controversias constitucionales, se basa en la existencia de un ámbito competencial previsto en las normas constitucionales a favor [...] de los órganos autónomos, cuya preservación [...] sólo puede lograrse mediante la acción directa de los órganos a los que se asigna [...]"*⁶⁷.

⁶⁶ Controversia constitucional. La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé los entes, poderes u órganos legitimados para promoverla, no es limitativa. Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 21/2007. (SJF: 9ª época, T XXVI, diciembre de 2007, p. 1101). Disponible en línea: SCJN. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170808> Registro. 170808. (Consulta: 21 de julio de 2024).

⁶⁷ Senado de la República (México). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de

Como se estableció en este primer capítulo del presente trabajo, tanto las autonomías como las funciones estatales específicas de los órganos constitucionalmente autónomos se encuentran establecidas en la CPEUM, por lo que cada uno de estos órganos tiene un ámbito de competencia constitucionalmente establecido, cuya preservación – según el texto transcrito – depende de los propios órganos.

Además del propósito antes descrito en el texto transcrito, el dictamen de las comisiones participantes del Senado de la República también establece lo siguiente:

“[...] si se toma en cuenta [...] la conveniencia de que su intervención en los procesos de conformación y ejercicio del poder público en nuestro país se fortalezca, resulta incuestionable la necesidad correlativa de conferirle a estos nuevos órganos autónomos [...] la legitimación activa y pasiva para intervenir en las controversias constitucionales reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional.”⁶⁸

Del texto transcrito, se puede inferir – a través de una interpretación auténtica – que al otorgar a los órganos constitucionalmente autónomos la legitimación activa para promover controversias constitucionales, el legislador esperaba que tuvieran un papel aún más activo en la conformación y ejercicio del poder público.

Si bien en tesis jurisprudenciales del pleno de la SCJN, como la del registro digital 172456, se establece que los órganos constitucionalmente autónomos deben mantener relaciones de coordinación con otros órganos del Estado (incluyendo los poderes tradicionales), es decir, mantener relaciones armónicas con ellos, la legitimación activa de los primeros para promover controversias constitucionales puede indicar su lado combativo, consistente en salvaguardar su autonomía y función estatal a través de este control constitucional:

telecomunicaciones. Disponible en línea: Autor, p. 350
<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriekAcWnHkufxYMo7PRpB2GWP64fkzZvGHUXFm210p4oXA==> (Consulta: 10 de agosto de 2024).

⁶⁸ Ídem, p. 355.

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. [...] Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: [...] b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación [...]”⁶⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, consistente en los tres aspectos detallados en este capítulo: 1) autonomía constitucionalmente atrincherada; 2) funciones estatales específicas; y 3) facultad para ejercer controles constitucionales, se puede concluir que la definición de órgano constitucionalmente autónomo en el sistema jurídico mexicano es la siguiente: *“Órgano cuya autonomía está constitucionalmente atrincherada, que desempeña una función estatal específica, con facultad para ejercer controles constitucionales”*.

Con la definición anterior, que cumple con el propósito de este capítulo al ser una definición común que respeta la diversidad de los órganos que define y no tener el tamaño de media página, se procede a determinar los órganos constitucionalmente autónomos establecidos en la CPEUM:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS
Denominación: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 6º, apartado A, fracción VIII, de la CPEUM. Función estatal específica: Garantizar el cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados. Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 105, fracción I, inciso I), fracción II, inciso h), de la CPEUM.
Denominación: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 26, apartado B, de la CPEUM. Función estatal específica: Proporcionar información de calidad, pertinente, veraz y oportuna a la sociedad y al Estado para contribuir al desarrollo nacional. Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM.
Denominación: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 26, apartado C, de la CPEUM. Función estatal específica: Medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social.

⁶⁹ **Órganos constitucionalmente autónomos. Notas distintivas y características.** Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J.20/2007. (SJF: 9ª época, T XXV, mayo de 2007, p. 1647). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456> Registro 172456. (Consulta: 19 de marzo de 2024).

Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM.
Denominación: Banco de México (BANXICO). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 28, párrafo sexto, de la CPEUM. Función estatal específica: Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM.
Denominación: Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 28, párrafo decimocuarto, de la CPEUM. Función estatal específica: Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como combatir restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM.
Denominación: Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 28, párrafo decimoquinto, de la CPEUM. Función estatal específica: Garantizar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM.
Denominación: Instituto Nacional Electoral (INE). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 41, fracción V, apartado A, de la CPEUM. Función estatal específica: Organizar las elecciones federales. Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM.
Denominación: Fiscalía General de la República (FGR). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 102, apartado A, de la CPEUM. Función estatal específica: Investigar y perseguir todos los delitos del orden federal. Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 102, fracción I, inciso I), fracción II, inciso i), de la CPEUM.
Denominación: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Autonomía constitucionalmente atrincherada en: Artículo 102, apartado B, de la CPEUM. Función estatal específica: Proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Facultad para ejercer controles constitucionales en: Artículo 102, fracción I, inciso I), fracción II, inciso h), de la CPEUM.

Cuadro elaborado específicamente para este trabajo.

Del cuadro anterior, se puede desprender que tres órganos constitucionalmente autónomos (entre ellos el INAI, la CNDH y la FGR) no sólo están legitimados para promover controversias constitucionales, sino también – como se estableció previamente – acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, cabe preguntarse por qué se otorgó a estos órganos constitucionalmente autónomos la legitimación activa para promover este segundo control constitucional frente a los demás, y determinar si ello los distingue de los demás.

Para ello, se procede a revisar parte de los procesos legislativos de las reformas constitucionales de 2006 y 2014, que otorgaron legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad a los tres órganos constitucionalmente autónomos anteriores.

En noviembre de 2003, el diputado Francisco Javier Valdez de Anda, entonces integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (en adelante, “PAN”) en la Cámara de Diputados, presentó una iniciativa de reforma constitucional en la que proponía el otorgamiento de legitimación activa a la CNDH para promover el citado control constitucional anterior, justificando su iniciativa con lo siguiente:

“[...] considero que es necesario reconocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para ejercitar acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, con ello fortaleceríamos la indispensable labor que desarrolla el ombudsman, quien en su función, controla el Poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas”⁷⁰.

Del párrafo transcrito perteneciente a la iniciativa que dio origen a la reforma del artículo 105, fracción II, de la CPEUM, se puede desprender que el diputado del PAN propone que la CNDH tenga legitimación activa para promover dicho control constitucional, a fin de fortalecer la labor o función de este órgano constitucionalmente autónomo, consistente en: proteger los derechos humanos tutelados por el orden jurídico mexicano.

Lo anterior se puede observar en el artículo 105, fracción II, inciso g) de la CPEUM, ya que este órgano constitucionalmente autónomo sólo puede promover acciones

⁷⁰ Cámara de Diputados (México). **Iniciativa de diputado (grupo parlamentario del PAN) que adiciona un inciso G) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes y tratados contraventores de garantías individuales, presentada por el diputado Francisco Javier Valdez de Anda, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del martes 11 de noviembre de 2003.** Disponible en línea: Francisco Javier Valdez de Anda <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifH16B3NUcxeEaMEUufOfwIzldKC9g1nSk+ruKUQgqdKQ==> (Consulta: 20 de agosto de 2024).

de inconstitucionalidad cuando las leyes o tratados internacionales violen derechos humanos protegidos por el orden jurídico mexicano:

*“Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse [...] por: g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte**”.* (Las negritas no son parte del texto original).

De una interpretación teleológica, se puede desprender que la finalidad de esta reforma constitucional era dotar a la CNDH de una herramienta para realizar de manera más eficiente su función, como se aprecia en el siguiente párrafo de la misma iniciativa:

“Como podemos apreciar, la enorme e indispensable labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, rebasa las capacidades políticas y las facultades legales que le han sido otorgadas, por lo que es necesario fortalecer su actuación en la defensa de los derechos humanos y dotarla de la facultad promover la acción de inconstitucionalidad [...]”⁷¹.

Ahora bien, la finalidad de la reforma constitucional antes establecida también puede observarse en los procesos legislativos que dieron origen a las reformas constitucionales que otorgaron al INAI y a la FGR la legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad. Por ejemplo, en una iniciativa de senadores y senadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (en adelante, “PRI”) y del PVEM en el Senado de la República, se establece que, si bien la CNDH puede velar por los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de datos personales a través de una acción de inconstitucionalidad promovida por ella, otorgar esta facultad al INAI puede representar retrocesos menores en la función a su cargo:

*“Es cierto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones estatales en la materia [...] tienen ya esta facultad **[promover acciones de inconstitucionalidad]**, aunque de manera amplia pues comprende vulneraciones a cualquier derecho humano [...] Sin embargo, la*

⁷¹ Loc. Cit.

especialidad de las materias competencia de los organismos garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales y su conocimiento experto son argumentos para considerar que conviene otorgarles esta facultad con el propósito de asegurar que no existen tendencias regresivas en esta materia [...]”⁷². (Las negritas no son parte del texto original).

Asimismo, otra iniciativa del grupo parlamentario del PAN en el Senado de la República, también relacionada con el otorgamiento de la legitimación activa al INAI para promover acciones de inconstitucionalidad, establece lo siguiente:

*“Por lo tanto, resulta del todo razonable el de dar legitimidad procesal a los órganos garantes de dichos derechos **[el de acceso a la información y el de protección de datos personales]** para que tengan la facultad de promover acción de inconstitucionalidad [...] al ser autoridad en la materia especializada, les permite llevar un análisis, estudio y seguimiento serio y objetivo respecto de que las leyes se ciñan al pleno contenido y alcance del derecho de acceso a la información y el de protección datos personales y **asegurar al gobernado el ejercicio pleno de sus derechos, aun antes de que la ley inconstitucional se aplique en su esfera jurídica**”⁷³. (Las negritas no son parte del texto original).*

De los segmentos transcritos de las iniciativas mencionadas, se puede desprender que las y los legisladores, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, otorgaron legitimación activa a estos tres órganos constitucionalmente autónomos para promover acciones de inconstitucionalidad, con la finalidad de dotarlos de una herramienta constitucional para enfrentar a los poderes tradicionales (específicamente los poderes legislativo y ejecutivo), cuando transgredan aspectos en el ámbito de su función estatal específica.

Lo anterior puede observarse – a través de una interpretación gramatical – en los incisos g), h) e i) de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, ya que dicha legitimación

⁷² Senado de la República (México). **Iniciativa de diputado (grupo parlamentario del PAN) que adiciona un inciso G) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes y tratados contravariantes de garantías individuales, presentada por el diputado Francisco Javier Valdez de Anda, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del martes 11 de noviembre de 2003.** Disponible en línea: Senadoras y Senadores de los Grupos Parlamentarios del PRI y PVEM <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifPEDNz/vsxqtYAffSzMf0nPAH/KQAgBWniyn+YU5Cddw==> (Consulta: 20 de agosto de 2024).

⁷³ Senado de la República (México). **Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Disponible en línea: Senadora y Senadores del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifPEDNz/vsxqtYAffSzMf0nPAH/KQAgBWniyn+YU5Cddw==> (Consulta: 22 de agosto de 2024).

se encuentra limitada por materia (1. derechos humanos, 2. derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, y 3. penal y procesal penal) en cada uno de los incisos, a diferencia de la legitimación otorgada a los poderes legislativo y ejecutivo, establecida en los tres primeros incisos del mismo artículo constitucional.

Ahora bien, ¿la legitimación activa del INAI, la CNDH y la FGR para promover acciones de inconstitucionalidad los distingue particularmente de los demás órganos constitucionalmente autónomos que no la tienen? Ello no puede inferirse de las iniciativas de reforma constitucional antes citadas, pues en ellas se establece que se les otorga tal legitimación, con la finalidad principal de realizar con mayor eficacia su función estatal específica, cosa que podría realizar cualquier órgano constitucionalmente autónomo si se le otorgara la misma legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad.

Capítulo II

LOS PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS

Como se mencionó anteriormente, habiéndose delimitado en el primer capítulo de este trabajo cuáles son los órganos constitucionalmente autónomos establecidos en la CPEUM, el propósito de este capítulo es establecer las notas distintivas de los procedimientos de designación de dichos órganos.

Cabe señalarse que en el presente capítulo sólo se abordaran los procedimientos de designación de los titulares de los órganos decisorios de los órganos constitucionalmente autónomos.

Este capítulo se basará en las disposiciones pertinentes de la CPEUM, así como en las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales correspondientes.

A. NOTAS DISTINTIVAS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN.

Ahora bien, antes de proceder a mencionar las características distintivas de los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos identificados anteriormente, es pertinente establecer por qué son relevantes para el funcionamiento de dichos órganos.

En primer lugar, como se discutió en el primer capítulo de este trabajo, los órganos constitucionalmente autónomos cumplen funciones estatales específicas, las cuales están relacionadas con la legitimidad de dichos órganos y, por lo tanto, si ejercen dicha función

de manera efectiva (prevaleciendo la técnica y la competencia), dicho ejercicio puede traducirse en una mayor legitimidad ante la sociedad en la que se desenvuelven.

También se estableció anteriormente que una de las formas de garantizar que los conocimientos técnicos y la competencia prevalezca en el ejercicio de funciones estatales específicas es obtener personas con conocimientos técnicos y aptitudes relacionadas con la propia función.

En consecuencia, los procedimientos de designación son relevantes para el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos porque es a través de ellos que los órganos decisorios pueden ser conformados por personas con lo necesario para desempeñar su función de manera eficaz y, por lo tanto, garantizar una mayor legitimidad de dichos órganos ante la sociedad.

En segundo lugar, los órganos de decisión de la mayoría de los órganos constitucionalmente autónomos son colegiados, es decir, suelen estar compuestos por cinco o siete miembros (en el caso del INE, hasta once miembros) y, por tanto, ejercen sus atribuciones en pleno. Sin embargo, algunos de estos órganos de decisión tienen determinados quórum de votación y asistencia para ejercer ciertas atribuciones y celebrar sesiones válidas, respectivamente.

Por ejemplo, el artículo 18, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica establece lo siguiente:

“Las atribuciones señaladas en el artículo 12, fracción II, cuando deriven del procedimiento previsto en el artículo 94 de esta Ley, así como las previstas en sus fracciones XVII y XXII, solo podrán ser ejercidas por el Pleno cuando las mismas sean resueltas con el voto afirmativo de cuando menos cinco Comisionados”.

Del precepto transcrito, se puede desprender que si el pleno de la COFECE contara únicamente con cuatro comisionados – como ha ocurrido⁷⁴ – dicho órgano

⁷⁴ Comisión Federal de Competencia Económica (México). **Por falta de nombramientos de Comisionados, la COFECE suspende el plazo para emitir resolución sobre barreras a la competencia en el sistema de pagos con tarjeta:** Autor <https://www.cofece.mx/por-falta-de-comisionados-se-suspende-procedimiento/> (Consulta: 29 de agosto de 2024).

constitucionalmente autónomo no podría ejercer facultades tales como emitir y publicar disposiciones regulatorias, así como ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y libre concurrencia con motivo de procedimientos de investigación iniciados por el mismo, etcétera.

Asimismo, el artículo 33, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que las sesiones del pleno del INAI sólo serán válidas con la asistencia de por lo menos cinco comisionados, por lo que si sólo estuvieran cuatro comisionados designados – como sucede actualmente – este órgano no podría ejercer sus facultades establecidas en el artículo 35 de la misma ley, entre ellas la de interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que este trabajo considera como parte esencial de la definición de un órgano constitucionalmente autónomo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que los procedimientos de designación son esenciales para el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos, ya que, si los miembros de estos órganos no son designados a través de estos procedimientos, no podrán ejercer algunas de sus atribuciones como el ejercicio de controles constitucionales.

Ahora bien, el primer aspecto de los procedimientos de designación tiene que ver con la intervención de ciertos poderes tradicionales en ellos, así como de otros órganos del Estado mexicano.

¿Quiénes participan en los procedimientos de designación?				
	Presidente de la República	Senado de la República	Cámara de Diputados	Órgano Constitucionalmente Autónomo
INAI				
INEGI				
CONEVAL				

BANXICO				
COFECE				BANXICO e INEGI
IFT				BANXICO e INEGI
INE				INAI y CNDH
FGR				
CNDH				

Cuadro elaborado específicamente para este trabajo.

Cabe destacar la intervención de órganos constitucionalmente autónomos en los procedimientos de designación de sus pares, como es el caso de la designación de los integrantes de los órganos de decisión de la COFECE, el IFT y el INE.

Los órganos constitucionalmente autónomos intervienen a través de comités de evaluación, los cuales verificarán el cumplimiento de los requisitos para ser candidatos a dichos cargos, además de ser la entidad que aplicará un examen de conocimientos, cuyo resultado favorable en el mismo resulta necesario para continuar en el procedimiento de designación.

La iniciativa de reforma constitucional al artículo 28 de la CPEUM, presentada por el poder ejecutivo, establece el siguiente propósito para la creación de los comités de evaluación:

*“Con la intención de **garantizar la autonomía constitucional** de ambos órganos, la presente iniciativa [...] propone la intervención de los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación **[órgano extinto el 15 de mayo de 2019]**⁷⁵ [...] y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía [...]”⁷⁶.* (Las negritas no son parte del texto original).

⁷⁵ Schemlkes, Sylvia. **Desaparición del INEE, un presagio para los organismos autónomos**. Disponible en línea: Redacción Ibero <https://ibero.mx/prensa/analisis-desaparicion-del-inee-un-presagio-para-los-organismos-autonomos> (Consulta: 1 de septiembre de 2024).

⁷⁶ Poder Ejecutivo Federal (México). **Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones**. Disponible en línea: Autor, p. 350 <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriekAcWnHkufxYMo7PRpB2GWYOhLr5+2kOhF8VHzYFPiJQ==> (Consulta: 1 de septiembre de 2024).

Aunque la iniciativa no establece cómo se garantizaría exactamente la autonomía de los órganos constitucionalmente autónomos a través de los comités de evaluación, Alejandro Faya Rodríguez afirma que su propósito es establecer pesos y contrapesos reales.⁷⁷

Sin embargo, interpretando teleológicamente la iniciativa, si algo queda claro es que el entonces titular del poder ejecutivo vio en los procedimientos de designación un medio para garantizar la autonomía y, por ende, el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos.

Asimismo, del cuadro anterior se puede desprender que los procedimientos de designación establecen predominantemente la participación del Senado de la República y del Presidente de la República, variando en cada caso cuál de los dos poderes toma la iniciativa.

Esta intervención de dos de los tres poderes tradicionales puede entenderse como un reflejo de la división de poderes, así como de los mecanismos de pesos y contrapesos, ya que se aleja de un procedimiento de designación como el de la CNDH, en el que el Senado de la República designa unilateralmente al titular de la presidencia de dicho órgano.

Leticia Bonifaz Alfonso ha establecido que el Senado de la República se ha convertido en un contrapeso del Presidente de la República en estos procedimientos, incluyendo los relacionados con el nombramiento de ministros de la SCJN, consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, titulares de embajadas, etcétera: *“Uno de los puntos en donde se ve claramente que ha aumentado el contrapeso del Senado frente al Ejecutivo [...] es en la creciente intervención del Senado en diversos nombramientos”*⁷⁸.

Ahora bien, ¿cuál es la razón de ser de este contrapeso? Según Alexander Hamilton, padre fundador de los Estados Unidos, se debe principalmente al deseo de disuadir al

⁷⁷ Cortés Campos, Josefina y otros. **Cinco Reguladores**. 1ª edición. México, CIDAC, p. 69.

⁷⁸ Bonifaz Alfonso, Leticia, Ob. Cit., p. 153.

Presidente de la República de hacer una designación basada en inclinaciones e intereses personales⁷⁹.

Sin embargo, la afirmación de Hamilton pierde fuerza cuando tanto el Presidente de la República como parte del Senado de la República pertenecen al mismo partido político. ¿Por qué el Senado de la República – si una parte considerable del mismo pertenece al mismo partido político que el Presidente de la República – sometería la designación de su colega partidista a un alto nivel de escrutinio?

Tomando en cuenta lo anterior, consistente en la posibilidad de que una parte considerable del Senado de la República y del Presidente de la República sean del mismo partido político, pasamos al segundo aspecto de los procedimientos de designación, el cual versa sobre los quórum de votación requeridos para que el Senado de la República (o la Cámara de Diputados, en el caso del INE) apruebe a cualquier candidato a los cargos en cuestión.

¿Se requiere mayoría calificada o mayoría simple en el poder legislativo?		
	Mayoría Calificada	Mayoría Simple
INAI		
INEGI		
CONEVAL		
BANXICO		
COFECE		
IFT		
INE		
FGR		

⁷⁹ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, Ob. Cit., p. 456.

CNDH		
------	--	--

Cuadro elaborado específicamente para este trabajo.

Cabe señalar que se entiende por mayoría calificada cuando la CPEUM menciona que será necesaria la votación de las dos terceras partes del Senado de la República, mientras que se entiende por mayoría simple cuando la CPEUM sólo establece que es necesaria la aprobación del Senado de la República.

Según James B. Buchanan y Gordon Tullock, el requisito de mayoría calificada puede entenderse como la regla para la minoría o la regla para la acción de bloqueo.⁸⁰ De lo anterior se puede inferir que al establecerse en la CPEUM que será necesaria la mayoría calificada en una de las dos cámaras del Congreso de la Unión para la aprobación de cualquier candidatura, se espera que las minorías políticas tengan un papel relevante en los procedimientos de designación.

De acuerdo con Soledad Loeza, actualmente en las democracias contemporáneas ha prevalecido la idea de gobierno por consentimiento o gobierno de la mayoría con las minorías, donde la cooperación entre fuerzas antagónicas ha prevalecido sobre la confrontación como método para resolver controversias, y se espera que la oposición (siendo las minorías que quedaron fuera del gobierno tras perder las elecciones) asuma responsabilidades de gobierno y cogobierno.⁸¹

Por otro lado, Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek establecen que en las legislaturas existe una heterogeneidad de intereses y preferencias entre los legisladores y que, por regla general, esta diversidad es lo suficientemente grande como para que un punto de vista no pueda predominar sobre los demás y, por tanto, sea necesario alcanzar un consenso entre esta diversidad para lograr determinados objetivos:

“Cada legislador clama por que se otorgue a su cuestión prioritaria la atención que merece o para asegurarse de que prevalezca su posición en una cuestión determinada, pero ninguno de sus esfuerzos tiene probabilidades de alcanzar el éxito por sus propios méritos; es necesario reunir

⁸⁰ Buchanan, James M. y Tullock, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Estados Unidos, Liberty Fund Indianapolis, 1962/2004, p. 246.

⁸¹ Loeza, Soledad. **Oposición y democracia**. 2ª ed. México, Instituto Nacional Electoral, 1996/2019, p. 40 y 44.

apoyo, llegar a acuerdos de compromiso, consumir tratos y recurrir a promesas y amenazas; en una palabra, los legisladores y legisladoras resueltos a alcanzar sus objetivos deben cooperar”⁸².

A la vista de lo anterior, se puede concluir lo siguiente del requisito de obtener una mayoría calificada en los procedimientos de designación:

Las minorías políticas tienen un papel importante en los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos, ya que, si no votan a un candidato en concreto, tendrán la oportunidad de bloquearle el paso en la ocupación de puestos en los órganos decisorios.

A estos efectos, cabe deducir que la designación de un determinado candidato es fruto del consenso o cooperación entre las minorías y la mayoría o entre la oposición y el gobierno, de modo que éste no puede designar unilateralmente.

Por otro lado, se puede establecer que este requisito ofrece una solución a la posibilidad de que un partido político tenga presencia tanto en la Presidencia de la República como en una parte considerable del Senado de la República, ya que este partido mayoritario necesitaría llegar a acuerdos con al menos otro partido político para alcanzar la mayoría calificada necesaria.

Aunque ya quedó establecido que Hamilton no tuvo en cuenta el papel de los partidos políticos cuando afirmó que el senado sería un contrapeso del titular del poder ejecutivo en los procedimientos de designación, la siguiente afirmación suya puede arrojar otra luz si se tiene en cuenta la necesidad de llegar a acuerdos con los partidos políticos minoritarios en estos procedimientos:

“Aunque entonces sea posible suponer que el poder ejecutivo pueda influir ocasionalmente en algunos individuos del Senado, aun así, la suposición de que en general pueda comprar la integridad de todo el cuerpo sería forzada e improbable”⁸³.

⁸² Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S. **Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad, y comportamiento**. 1ª edición. México, Taurus y Centro de Investigación y Docencia Económica, 2005, p. 304.

⁸³ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, Ob. Cit., p. 457. Texto original en inglés: “*Though it might therefore be allowable to suppose that the executive might occasionally influence some individuals in the Senate, yet the supposition that he could in general purchase the integrity of the whole body would be forced and improbable*”.

Se puede suponer que el Presidente de la República puede influir en los senadores y senadoras de su propio partido político, sin embargo, es poco probable que esta influencia alcance a todo el Senado de la República porque también estaría compuesto por partidos políticos de la oposición.

Prueba de ello, según Leticia Bonifaz Alfonzo, son las terna de candidatos a ministros y ministras de la SCJN (que también requieren mayoría calificada) enviadas al Senado de la República por los entonces titulares del poder ejecutivo, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, cuando el grupo parlamentario del PAN en ninguno de los dos sexenios tenía los votos suficientes para designar unilateralmente: “[...] después de la alternancia el Senado mostraba su independencia respecto al Ejecutivo”⁸⁴.

Sin embargo, ¿qué ocurre cuando partidos políticos hegemónicos dominan la escena política o cuando los esfuerzos por cooperar y alcanzar consensos tropiezan con dificultades insuperables⁸⁵?

El tercer aspecto a tomar en cuenta en los procedimientos de designación es la existencia de requisitos ex ante para poder participar en ellos, es decir, tanto la CPEUM como las leyes secundarias correspondientes establecen las condiciones necesarias para que una determinada persona pueda ser elegible para ser candidato a los cargos en los órganos de decisión. Dichas leyes en general establecen que quien desee ser candidato debe ser ciudadano mexicano por nacimiento o tener cierta edad mínima, sin embargo, para este trabajo sólo son relevantes los requisitos ex ante que tienen vinculación con las funciones estatales específicas de cada órgano constitucionalmente autónomo, por las razones antes mencionadas.

¿Existen requisitos ex ante relacionados con la función estatal específica?	
INAI	Artículo 18, último párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
INEGI	Artículo 69, fracción II, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y

⁸⁴ Bonifaz Alfonzo, Leticia, Ob. Cit., p. 166.

⁸⁵ Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S, Ob. Cit., p. 304.

	Geografía
CONEVAL	Artículo 26, apartado C, de la CPEUM
BANXICO	Artículo 39, fracción II, de la Ley del Banco de México
COFECE	Artículo 28, párrafo vigésimo tercero, fracciones IV y VI, de la CPEUM
IFT	Artículo 28, párrafo vigésimo tercero, fracciones IV y VI, de la CPEUM
INE	Artículo 38, párrafo primero, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
FGR	Artículo 18, fracción III, de la Ley de la Fiscalía General de la República
CNDH	Artículo 9º, fracciones III y VII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Cuadro elaborado específicamente para este trabajo.

Cabe señalar que, a diferencia de los otros dos aspectos anteriores de los procedimientos de designación, no puede establecerse definitivamente si un procedimiento tiene requisitos ex ante vinculados a la función estatal específica. Ahora bien, para determinar si los procedimientos cuentan con lo anterior, se utilizó la definición de la condición de competencia de Fernando Nieto Morales, quien sostiene que los servidores públicos deben contar con ella para desempeñar eficazmente su función y conceptualiza esta condición de la siguiente manera:

“[...] conjunto de conocimientos, habilidades, talentos y experiencias que se expresa en términos comportamentales, es decir, la competencia de una persona se traduce en desempeño observable, puede construirse con el tiempo (p. ej., con la experiencia o la educación) y con frecuencia se relaciona con los requerimientos y objetivos de una actividad dada”⁸⁶.

Si bien es relativo determinar si un requisito ex ante está orientado a garantizar la condición de competencia, entendida principalmente como conocimientos y experiencias relacionados con una actividad determinada, de quienes aspiran a ocupar los órganos de

⁸⁶ Nieto Morales, Fernando, Ob. Cit., p. 98.

decisión, estos requisitos pueden al menos ofrecernos una estimación de que son efectivos para asegurar dicha condición.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la tabla anterior se han utilizado diferentes tonos de verde para indicar el grado de posible cumplimiento de este aspecto, siendo el tono más oscuro el que se considera más conforme y el más claro el que se considera menos conforme.

Del cuadro anterior se desprende que la mayoría de los procedimientos de designación cumplen con el tercer aspecto, ya que establecen una experiencia mínima de cierto número de años, la ocupación de determinados cargos e incluso contar con un título profesional, todo ello relacionado con la función estatal específica del órgano constitucionalmente autónomo del que se desea aspirar a formar parte.

Por otro lado, en el caso del INAI, se podría establecer que es el procedimiento menos conforme, toda vez que en el artículo 18, último párrafo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública sólo establece que: “*En la conformación del Instituto se **procurará** la experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales [...]*”, lo que puede entenderse como que el Senado de la República hará esfuerzos para cumplir con lo anterior, pero no es una condición necesaria. Esto podría considerarse una laguna en el procedimiento de designación del INAI, que podría ser utilizada en beneficio de miembros del Senado de la República o del Presidente de la República, como lo señaló Michael Pal:

*“Si en la constitución se omiten los detalles relativos al nombramiento de los EMB [**órganos de gestión electoral**], el mandato de los comisionados, el presupuesto del órgano o cualquier otro factor pertinente, las lagunas pueden llenarse con las reglas de los partidos políticos”⁸⁷.* (Las negritas no son parte del texto original).

En contraste, los procedimientos de designación del INE y la FGR en cuanto a este tercer aspecto se encuentran en un punto intermedio entre el del INAI y el de los demás

⁸⁷ Pal, Michael. Ob. Cit, p. 107. Texto original en inglés: “*If details regarding appointment to the EMB, the tenure of commissioners, funding for the body or some other relevant factor are omitted from the constitution, then the gaps may be filled by partisan rules*”.

órganos constitucionalmente autónomos, pues si bien tienen cierta “sub especificación”⁸⁸ que puede traducirse en una laguna, no es del mismo tamaño que el procedimiento del INAI.

Sin embargo, ¿qué ocurre cuando estas lagunas en los procedimientos de designación pretenden ser cubiertas por miembros del Senado de la República o por el Presidente de la República?

⁸⁸ Tushnet, Mark, Ob. Cit., p. 155.

Capítulo III

EL CASO INAI: DE LA NO DESIGNACIÓN A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023

Como se mencionó anteriormente, el objetivo de este capítulo es visibilizar el caso reciente del INAI, para resaltar la tesis de este trabajo, que es demostrar que los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos son garantía de su buen funcionamiento y autonomía, así como mostrar que los procedimientos de designación actuales tienen riesgos que pueden ser perjudiciales para dichos órganos.

La estructura de este capítulo se dividirá en dos partes: primero, se elaborará una línea de tiempo desde el primer momento en que quedó vacante el cargo de comisionado del INAI hasta la resolución de la controversia 280/2023 por parte de la SCJN, detallando cómo se afectó el funcionamiento de dicho órgano constitucionalmente autónomo; en segundo lugar, se hará un recuento de las consideraciones vertidas en la citada controversia constitucional, a fin de mostrar las razones por las cuales la SCJN permitió que el pleno del INAI sesionara válidamente con sólo cuatro comisionados, en contra de lo establecido expresamente en el artículo 33, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A. NO DESIGNACIÓN DE LOS COMISIONADOS DEL INAI POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

30 de enero de 2022. De conformidad con el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el procedimiento de designación deberá iniciarse sesenta días antes de la fecha en que concluya el periodo de un

comisionado, siendo que los periodos de los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford concluyen el 31 de marzo de 2022.

2 de marzo de 2022. La Junta de Coordinación Política del Senado de la República (en adelante, “JUCOPO”) emitió un acuerdo, mediante el cual emite la convocatoria pública y el procedimiento a seguir para la selección de comisionados del INAI⁸⁹.

31 de marzo de 2022. Concluye el periodo de los comisionados del INAI Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford, quienes iniciaron su gestión el 14 de mayo de 2014⁹⁰. Por lo tanto, el pleno del INAI cuenta con cinco de siete comisionados, el mínimo requerido para sesionar válidamente de acuerdo con el artículo 33, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

1 de abril de 2022. Con base en la convocatoria pública emitida por la JUCOPO el 2 de marzo de 2022, específicamente la base décima de dicho acuerdo, la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y la Comisión de Justicia presentan a la JUCOPO una lista de candidatos que reúnen las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de comisionado del INAI⁹¹.

Según la base décima primera del acuerdo de 2 de marzo de 2022, la JUCOPO debía – con base en la lista de las comisiones anteriores – acordar las designaciones para someterlas a la aprobación del pleno del Senado de la República.

30 de enero de 2023. De conformidad con el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el procedimiento de designación deberá iniciarse sesenta días antes de la fecha en que concluya el periodo de un

⁸⁹ Gaceta del Senado de la República (México). **Convocatorias y Nombramientos. Por el que se emite la Convocatoria pública y se establece el procedimiento para la selección de comisionadas y comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.** Disponible en línea: Junta de Coordinación Política https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124146 (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

⁹⁰ Ramos, Rolando. “*Senado avala convocatoria para elegir a dos de tres comisionados faltantes del Inai*”. Ciudad de México: 12 de marzo de 2024. Disponible en línea: [eleconomista.com, Política https://www.eleconomista.com.mx/politica/Senado-avala-convocatoria-para-elegir-a-dos-de-tres-comisionados-faltantes-del-Inai-20240312-0104.html](https://www.eleconomista.com.mx/politica/Senado-avala-convocatoria-para-elegir-a-dos-de-tres-comisionados-faltantes-del-Inai-20240312-0104.html) (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

⁹¹ Gaceta del Senado de la República (México). **Comunicaciones de Comisiones. Convocatoria a la Reunión Extraordinaria en Comisiones Unidas de carácter público, que tendrá verificativo el viernes 1° de abril de 2022, a las 12:00 horas en su modalidad a distancia a través de la plataforma digital Cisco Webex.** Disponible en línea: Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Justicia. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124992 (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

comisionado, siendo que el periodo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas concluye el 31 de marzo de 2023.

1 de febrero de 2023. La entonces comisionada presidenta del INAI, Blanca Lilia Ibarra, informó al Senado de la República que el periodo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas concluirá el 31 de marzo de 2023, advirtiéndole además que no se han realizado las designaciones correspondientes debido a las vacantes ocasionadas por la conclusión de los periodos de los comisionados Rosendo Evgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford⁹².

16 de febrero de 2023. De acuerdo con la sentencia mediante la cual se resolvió la controversia constitucional 280/2023, con base en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, la titular del Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa admitió a trámite el juicio de amparo promovido por un integrante del consejo consultivo del INAI, concediendo la suspensión provisional a efecto de que el Senado de la República:

“[...] cese la omisión reclamada y con base en el Dictamen de las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Justicia, por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el listado de las y los candidatos que, con base en los principios de especialización e idoneidad, reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, acuerde los nombramientos que debe someter al Pleno de la Cámara de Senadores para su aprobación”⁹³.

1 de marzo de 2023. Después de haber transcurrido aproximadamente 365 días desde que recibió de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y la Comisión de Justicia la lista de candidatos para ocupar las dos vacantes en el pleno del INAI y a treinta días de que concluya el periodo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, la JUCOPO finalmente pone a consideración del pleno del Senado de la República

⁹² Coordinación de la Comunicación Social del Senado de la República (México). **INAI informa a Senado que el 31 de marzo concluye su encargo Francisco Javier Acuña Llamas.** Disponible en línea: Autor <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/4879-inai-informa-a-senado-que-el-31-de-marzo-concluye-su-encargo-francisco-javier-acuna-llamas> (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

⁹³ **Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 280/2023**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2 de octubre de 2023. Disponible en línea: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=311755> (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

la designación de Ana Yadira Alarcón Márquez y Rafael Luna Alviso como comisionada y comisionado, respectivamente, del INAI.⁹⁴ Las dos designaciones anteriores son aprobadas por el Senado de la República, ya que ambos cumplieron con la mayoría calificada requerida por el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁹⁵

15 de marzo de 2023. El Presidente de la República, con fundamento en el artículo 6º, apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, de la CPEUM, objeta – en el último día hábil para hacerlo – las designaciones realizadas por el Senado de la República el 1 de marzo de 2023.

27 de marzo de 2023. El director general de asuntos jurídicos del INAI, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, promueve controversia constitucional, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM en contra del Senado de la República, argumentando su omisión para llevar a cabo las designaciones pendientes desde el 31 de marzo de 2022⁹⁶.

31 de marzo de 2023. Concluye el periodo del comisionado del INAI, Francisco Javier Acuña Llamas, quien inició su gestión el 14 de mayo de 2014. Por lo tanto, el pleno del INAI cuenta únicamente con cuatro comisionados, no pudiendo sesionar por falta de quórum de asistencia establecido en el artículo 33, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

12 de abril de 2023. El entonces titular de la Secretaría de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, sostuvo la citada reunión con los senadores y senadoras de los grupos parlamentarios de Morena, PT y PVEM, en la que expresó que el gobierno federal, así como dichos grupos parlamentarios del Senado de la República, no tenían prisa por realizar

⁹⁴ Gaceta del Senado de la República (México). **Convocatorias y Nombramientos. Por el que se pone a consideración del pleno la designación de comisionadas y comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.** Disponible en línea: Junta de Coordinación Política https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/132706 (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

⁹⁵ Coordinación de la Comunicación Social del Senado de la República (México). **Designa el Senado a Ana Yadira Alarcón y a Rafael Luna como comisionados del INAI** Disponible en línea: Autor <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/5207-designa-el-senado-a-ana-yadira-alarcon-y-a-rafael-luna-como-comisionados-del-inai> (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

⁹⁶ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Presenta INAI ante SCJN controversia constitucional por falta de nombramiento de comisionados.** Disponible en línea: Dirección General de Comunicación Social y Difusión. <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-073-23-2.pdf> (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

las designaciones pendientes de los comisionados del INAI⁹⁷. Después del 1 de marzo de 2023, nunca más se lograron los consensos necesarios para realizar las designaciones.

24 de abril de 2023. La ministra de la SCJN, Loretta Ortiz Ahlf, designada el 23 de noviembre de 2021 en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, admite la controversia constitucional promovida por el INAI, negando la suspensión provisional solicitada por dicho órgano constitucionalmente autónomo para poder sesionar con sólo cuatro comisionados⁹⁸, por lo que éste interpone un recurso de reclamación.

2 de mayo de 2023. El diario español EL PAÍS informó de que se acumularon 3,296 recursos de revisión debido a que el pleno del INAI no contaba con el quórum legal de asistencia para reunirse. De los 3,296 recursos, 1,264 ya habían sido dictaminados, es decir, casi el 38% de los recursos sólo estaban pendientes de resolución⁹⁹.

De acuerdo con los artículos 146 – 165 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el recurso de revisión ante el INAI es un medio de defensa de los particulares que pueden promover cuando alguna autoridad, entidad u órgano del Estado mexicano no lleva a cabo la solicitud de acceso a información conforme a la petición del particular.

18 de mayo de 2023. Horas después de que el pleno de la SCJN resolviera a favor del INAI la controversia constitucional 217/2021 contra el decreto publicado el 22 de noviembre de 2021 por el Presidente de la República que amplió el supuesto de reserva de información, cuyos efectos fueron determinar la invalidez de dicho acuerdo¹⁰⁰, el Presidente de la República publicó otro decreto mediante el cual estableció que el Tren Maya, así como el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y otras obras del gobierno federal, eran de seguridad nacional y de interés público.

⁹⁷ Latinus, Ob. Cit.

⁹⁸ Wachauf, Daniela y López Cruz, Antonio. “Loretta Ortiz niega suspensión al Inai para sesionar”. Ciudad de México: 24 de abril de 2023. Disponible en línea: [eluniversal.com](https://www.eluniversal.com.mx/nacion/loretta-ortiz-niega-suspension-al-inai-para-sesionar/), Nacional <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/loretta-ortiz-niega-suspension-al-inai-para-sesionar/> (Consulta: 6 de septiembre de 2024).

⁹⁹ González, Isabella. “El INAI acumula más de 3.000 quejas por falta de transparencia en un mes”. México: 2 de mayo de 2023. Disponible en línea: [elpais.com](https://elpais.com/mexico/2023-05-03/el-inai-acumula-mas-de-3000-quejas-por-falta-de-transparencia-en-un-mes.html), México <https://elpais.com/mexico/2023-05-03/el-inai-acumula-mas-de-3000-quejas-por-falta-de-transparencia-en-un-mes.html> (Consulta: 6 de septiembre de 2024).

¹⁰⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación (México). **Comunicados de Prensa. SCJN invalida el acuerdo por el que el Ejecutivo Federal emitió una declaratoria de interés público y seguridad nacional respecto de diversos proyectos y obras.** Disponible en línea: Autor <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7359> (Consulta: 8 de septiembre de 2024).

19 de mayo de 2023. El INAI interpuso un recurso de queja ante la SCJN contra el decreto del 18 de mayo de 2023, argumentando que violaba la suspensión otorgada con motivo de la controversia constitucional 217/2021¹⁰¹. Cabe señalar que el INAI no pudo promover controversia constitucional en contra del decreto publicado el 18 de mayo de 2023 (como sí lo hizo en contra del decreto que dio origen a la controversia constitucional 217/2021), ya que se requiere la aprobación del pleno, el cual no pudo sesionar válidamente por no contar con el quórum legal de asistencia.

8 de junio de 2023. De acuerdo con la comisionada Norma Julieta del Río Venegas, por falta de quórum legal de asistencia, el INAI ha acumulado a la fecha más de 5,000 recursos de revisión e imposición de medidas de apremio como amonestaciones y multas a servidores públicos¹⁰², a fin de compelerlos a cumplir sus resoluciones, como lo establece el artículo 174 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

26 de junio de 2023. Tras recibir el oficio del Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa que la vincula a cumplir con la suspensión concedida en el juicio de amparo promovido el 16 de febrero de 2023, la Primera Comisión Permanente del Congreso de la Unión rechazó por mayoría de siete votos, pertenecientes a los grupos parlamentarios de Morena, PT y PVEM, convocar a un periodo extraordinario para que el Senado de la República designe a un comisionado del INAI¹⁰³.

13 de julio de 2023. El pleno de la SCJN rechazó por mayoría de ocho votos el proyecto de la ministra Loretta Ortiz Ahlf relativo a la controversia constitucional 280/2023, en el que consideró que no hubo omisión por parte del Senado de la República. Por lo anterior, el pleno de la SCJN acordó devolver dicho expediente a un ministro integrante de dicha

¹⁰¹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Presenta INAI ante SCJN recurso de queja contra nuevo decreto que declara como de seguridad nacional obras del gobierno federal.** Disponible en línea: Dirección General de Comunicación Social y Difusión <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-133-23.pdf> (Consulta: 8 de septiembre de 2024).

¹⁰² Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Suman más de 5 mil recursos de revisión y medidas de apremio que el INAI no ha podido ejecutar por falta de quórum: Del Río Venegas.** Disponible en línea: Dirección General de Comunicación Social y Difusión <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-159-23.pdf> (Consulta: 6 de septiembre de 2024).

¹⁰³ Cámara de Diputados (México). **Boletines. Primera Comisión de la Permanente rechaza convocar a periodo extraordinario para nombrar comisionado del Inai.** Disponible en línea: Autor <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/primera-comision-de-la-permanente-rechaza-convocar-a-periodo-extraordinario-para-nombrar-comisionado-del-inai> (Consulta: 8 de septiembre de 2024).

mayoría, el ministro Juan Luis González Alcántara, a fin de que elabore otro proyecto de resolución¹⁰⁴.

18 de agosto de 2023. De acuerdo con los comisionados Norma Julieta del Río Venegas y Adrián Alcalá Méndez, debido a la falta de quórum legal, el INAI ha acumulado a la fecha más de 8,000 recursos de revisión, tanto en materia de acceso a la información como de datos personales¹⁰⁵.

23 de agosto de 2024. La Segunda Sala de la SCJN resuelve por mayoría de tres votos a favor del INAI el recurso de reclamación interpuesto en contra del acuerdo de fecha 24 de abril de 2023 que negó la suspensión provisional, por lo que se concede la suspensión para que el pleno del INAI sea autorizado provisionalmente a sesionar con sólo cuatro comisionados¹⁰⁶.

B. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023.

Establecido previamente el calendario anterior a la resolución de la controversia 280/2023, en este subcapítulo se exponen las consideraciones hechas en la misma para que el pleno de la SCJN, por mayoría de ocho votos, aprobara el proyecto del ministro Juan Luis González Alcántara, cuyos puntos resolutivos consistieron en: 1) declarar inconstitucional la omisión por parte del Senado de la República; 2) ordenar al Senado de la República que realice las designaciones correspondientes en el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión que comprende del 1º de septiembre al 15 de diciembre

¹⁰⁴ Maza, Alfredo. “La Corte regresa al ministro González Alcántara controversia del INAI por falta de comisionados”. Ciudad de México: 14 de julio de 2023. Disponible en línea: [animalpolitico.com](https://animalpolitico.com/politica/corte-regresa-controversia-inai-comisionados?rtbref=rtb_j0dldhej8qvs3kh6cuwz_1714110365426), Política https://animalpolitico.com/politica/corte-regresa-controversia-inai-comisionados?rtbref=rtb_j0dldhej8qvs3kh6cuwz_1714110365426 (Consulta 8 de septiembre de 2024).

¹⁰⁵ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Suman ya más de 8 mil recursos de revisión pendientes de resolución, debido a que el pleno del INAI no puede sesionar.** Disponible en línea: Dirección General de Comunicación Social y Difusión <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-254-23.pdf> (Consulta: 8 de septiembre de 2024).

¹⁰⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación (México). **Comunicados de Prensa. INAI puede sesionar provisionalmente con cuatro personas comisionadas.** Disponible en línea: Autor <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7476> (Consulta: 8 de septiembre de 2024).

de 2023; y 3) permitir que el pleno del INAI pueda sesionar válidamente con menos de cinco comisionados¹⁰⁷.

En primer lugar, cabe señalar los conceptos de invalidez alegados por el INAI, siendo los siguientes cuatro conceptos: 1) violación a la autonomía constitucional del INAI en su vertiente de debida integración; 2) vulneración al principio de colegialidad; 3) inhabilitación del pleno del INAI para sesionar válidamente; y 4) vulneración a los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales¹⁰⁸.

Sin embargo, sólo se profundizó en el primer concepto de invalidez por considerar que éste demostraba la invasión del Senado de la República a la esfera de competencia del INAI y, por tanto, era innecesario estudiar los demás conceptos de invalidez, decisión tomada con base en la siguiente tesis jurisprudencial, con registro digital 193258, del Pleno de la SCJN¹⁰⁹:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto”¹¹⁰.

En atención a lo anterior, cabe señalar las principales razones del Senado de la República para argumentar que no había incurrido en omisión, consistentes en que: 1) se habían realizado todos los actos parlamentarios tendientes a realizar las designaciones correspondientes, sin embargo, el Presidente de la República ejerció su facultad de objetar las designaciones de fecha 1 de marzo de 2023 y no se ha obtenido la mayoría calificada en las votaciones subsecuentes; 2) no existe plazo en la CPEUM ni en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que el Senado de la República

¹⁰⁷ **Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 280/2023**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2 de octubre de 2023. Párrafos 160, 166 y 169. Disponible en línea: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=311755> (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

¹⁰⁸ Ídem, párr. 7.

¹⁰⁹ Ídem, párr. 157.

¹¹⁰ **Controversia constitucional. Estudio innecesario de conceptos de invalidez**. Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 100/99. (SJF: 9ª época, T X, septiembre de 1999, p. 705). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/193258> Registro 193258. (Consulta: 17 de septiembre de 2024).

realice las designaciones; y 3) existen otros ordenamientos y órganos jurídicos que garantizan los derechos de acceso a la información y protección de datos personales (sin establecer cuáles), por lo que no se están vulnerando tales derechos¹¹¹.

Tomando en cuenta los argumentos derivados tanto de la demanda promovida por el INAI, como de la contestación del Senado de la República, el proyecto de sentencia procedió a tomar en cuenta la resolución de la controversia constitucional 207/2021 promovida por el pleno de la COFECE en contra del Presidente de la República, cuyo caso concreto comparte ciertas características con el caso del INAI, toda vez que la COFECE argumentó en dicha controversia constitucional que el Presidente de la República incurrió en omisión al no seleccionar a los candidatos que obtuvieron los puntajes más altos en los exámenes elaborados por el comité de evaluación, para que ocuparan las vacantes en el pleno de dicho órgano constitucionalmente autónomo.

Si bien los procedimientos de designación del INAI y de la COFECE no son idénticos (como se afirma en dicho proyecto de sentencia), el problema jurídico de fondo en ambos casos es similar, ya que en ambos casos se reclama la omisión de un poder tradicional de realizar un acto relacionado con el procedimiento de designación de un órgano constitucionalmente autónomo¹¹².

Una vez establecido que en estos casos concretos subyacía el mismo problema jurídico de fondo, el proyecto de sentencia procedió a utilizar los siguientes criterios, utilizados en la controversia constitucional 207/2021, para determinar si la omisión del Senado de la República era inconstitucional por invadir la esfera de competencia del INAI y violar los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales: 1) determinar si el Senado de la República tiene una facultad de ejercicio obligatorio para designar y concluir el procedimiento de designación de los comisionados del INAI; 2) establecer el plazo dentro del cual el Senado de la República debe ejercer dicha facultad; 3) definir si el Senado de la República excedió el plazo anterior para concluir los

¹¹¹ **Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 280/2023**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2 de octubre de 2023. Párrafo 13. Disponible en línea:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=311755> (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

¹¹² Ídem., párr. 87.

procedimientos de designación; y 4) determinar si – habiéndose cumplido con los tres criterios anteriores – hubo afectación constitucional¹¹³.

De acuerdo con el proyecto de sentencia, en el caso concreto del INAI se cumplió con el primer criterio, pues de los artículos 6º, apartado A, fracción VIII, octavo párrafo, y 76, fracción XII, de la CPEUM, se desprende – interpretando gramaticalmente – que la conjugación de los verbos “nombrar” y “designar” en futuro simple indicaba que el Senado de la República está obligado a cubrir las vacantes en el pleno del INAI¹¹⁴.

En cuanto al segundo criterio, en el caso concreto se determinó que, de una interpretación sistemática de los artículos 6º de la CPEUM y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se estableció que el Senado de la República debe designar a los comisionados del INAI en un plazo de sesenta días, mismo plazo que otorga la citada ley cuando se produce una vacante por circunstancias distintas a la conclusión del periodo de siete años¹¹⁵.

En cuanto al tercer criterio, en el caso concreto se determinó que se rebasaron los plazos anteriores para la designación de los comisionados del INAI, ya que no existían circunstancias excepcionales – como se establece en el proyecto de sentencia – para que el Senado de la República no concluyera dicho procedimiento de designación dentro de los sesenta días que la ley considera como plazo razonable para tal efecto (habían transcurrido trescientos cuarenta y dos días en el caso de las dos vacantes originadas el 31 de marzo de 2022 y ciento noventa y seis días en el caso de la vacante originada el 31 de marzo de 2023, tomando en cuenta la fecha del proyecto de resolución)¹¹⁶. Si bien la deliberación parlamentaria y la búsqueda de consensos podrían dar lugar a que el Senado de la República incumpla el plazo de sesenta días (como se reconoce en el proyecto de sentencia), no es justificable que el proceso legislativo se alargue indefinidamente, como tampoco lo es que la mera falta de acuerdos políticos lleve a retrasar la designación aproximadamente un año.

¹¹³ **Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 280/2023**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2 de octubre de 2023. Párrafo 84. Disponible en línea: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=311755> (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

¹¹⁴ Ídem., párr. 94 – 96.

¹¹⁵ Ídem., párr. 98 – 102.

¹¹⁶ Ídem., párr. 123 y 134.

Tomando en cuenta lo anterior, en el proyecto de sentencia se concluyó que el Senado de la República no ejerció su facultad obligatoria de designar a los comisionados del INAI¹¹⁷.

Por ello, según el proyecto de sentencia, se violó directamente el artículo 6º, fracción VII, de la CPEUM porque se establece de manera expresa que el pleno del INAI estará integrado por siete comisionados. Además, en el proyecto de sentencia se estableció que el número de siete comisionados (en lugar de cinco) obedecía a una mejor distribución de la carga adicional de trabajo y, por ende, a una mayor celeridad en la emisión de resoluciones, tal y como consta en las exposiciones de motivos que dieron lugar a la reforma constitucional que otorgó al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (hoy INAI) el carácter de órgano constitucional autónomo. En consecuencia, el proyecto de sentencia determinó – mediante interpretaciones gramatical y auténtica – que se había producido una violación del diseño constitucional y, por tanto, una repercusión directa en la defensa de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales¹¹⁸.

¹¹⁷ **Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 280/2023**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2 de octubre de 2023, párr. 135. Disponible en línea: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=311755> (Consulta: 5 de septiembre de 2024).

¹¹⁸ Ídem., párr. 145, 152 y 156.

Capítulo IV

RIESGOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN

El objetivo de este capítulo es precisar los riesgos que los actuales procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos plantean para su autonomía y, por tanto, para su funcionamiento.

Si bien algunos de estos riesgos pueden observarse en el caso del INAI, cubierto en el capítulo anterior de este trabajo, no son los únicos y no son exclusivos del procedimiento de designación de los comisionados del INAI.

Al especificar en este trabajo los posibles riesgos para la autonomía y el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos, se pretende abrir el debate sobre los mejores medios para blindar en contra de ellos los procedimientos de designación.

A. RIESGOS A LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS.

Si aún queda alguna duda sobre si los actuales procedimientos de designación presentan riesgos para la autonomía y el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos, cabe señalar que al momento de escribir este capítulo tanto el pleno del INAI como el del IFT están incompletos, pues carecen de tres comisionados cada uno¹¹⁹.

¹¹⁹ Carlos Rodríguez, Luis y Gamboa, Víctor. “Cierra el Senado sesiones; heredará 130 nombramientos”. Ciudad de México: 30 de abril de 2024. Disponible en línea: [eluniversal.com](https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/cierra-el-senado-sesiones-heredara-130-nombramientos/), Elecciones <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/cierra-el-senado-sesiones-heredara-130-nombramientos/> (Consulta: 18 de septiembre de 2024).

En el caso del IFT, la vacante más antigua en su pleno se originó en febrero de 2020 por la conclusión del periodo del entonces comisionado Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, es decir, el pleno del IFT lleva más de cuatro años incompleto¹²⁰. Respecto al caso del INAI, cabe señalar que aun cuando el Senado de la República ha sido ordenado por el pleno de la SCJN en la controversia constitucional 280/2023 para realizar las designaciones de los tres comisionados del INAI, el pleno de dicho órgano constitucionalmente autónomo continua con sólo cuatro integrantes¹²¹.

Considerando lo anterior, se puede concluir que uno de los principales riesgos en los procedimientos de designación, que ha afectado al INAI, a la COFECE y al IFT, ha sido la falta de incentivos para que el Senado de la República o el Presidente de la República realicen las designaciones.

Aunque Leticia Bonifaz menciona esto con respecto a los procedimientos de designación de otros servidores públicos, su análisis también aplica a los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos:

“Es evidente [...] que el Senado no tiene alicientes para hacer los nombramientos a tiempo. El órgano colegiado tiene que buscar consensos entre las distintas bancadas y no ha mostrado que sea un tema prioritario. En este, como en otros temas de omisión, no hay plazos perentorios ni se genera responsabilidad alguna para nadie”¹²².

Según Leticia Bonifaz, la falta de incentivos para que los poderes tradicionales realicen las designaciones se debe a dos razones: 1) no hay plazos perentorios; y 2) no hay de responsabilidades por la omisión.

Esto se puede observar en el caso del INAI, ya que: por un lado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no establece expresamente un plazo perentorio para la designación de los comisionados (la SCJN definió – a través de una interpretación sistemática de dicha ley – que el Senado de la República tenía sesenta días

¹²⁰ Instituto Federal de Telecomunicaciones (México). **Ex Integrantes del Pleno**. Disponible en línea: Autor <https://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/ex-integrantes-del-pleno> (Consulta: 19 de septiembre de 2024).

¹²¹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Integrantes del Pleno**. Disponible en línea: Autor https://home.inai.org.mx/?page_id=1737 (Consulta: 19 de septiembre de 2024).

¹²² Bonifaz Alfonso, Leticia, Ob. Cit., p. 172.

como plazo razonable, pero no perentorio); y, por otro lado, no se ha fincado responsabilidad a los integrantes del Senado de la República por la omisión en que incurrieron, a pesar de que la SCJN y un juzgado de distrito han ordenado que se realicen los procedimientos de designación, y han transcurrido meses sin que se cumplan tales resoluciones.

Ahora bien, del caso del INAI podría concluirse que, ante los retrasos del Senado de la República o del Presidente de la República, los órganos constitucionalmente autónomos con órganos colegiados de decisión pueden recurrir a la SCJN a través de controversias constitucionales, para poder sesionar provisionalmente mientras dichos poderes tradicionales realizan las designaciones.

Sin embargo, lo anterior no es lo ideal, considerando que la mayoría del pleno de la SCJN que resolvió la controversia constitucional 280/2023 a favor del INAI no está escrita en piedra, y la mayoría de hoy puede convertirse más adelante en minoría. Sobre todo, si se toma en cuenta que los poderes tradicionales, que no están realizando las designaciones, pueden tener injerencia en la designación de los ministros de la SCJN.

Lo anterior nos lleva a otro de los riesgos actuales derivados de los procedimientos de designación, y es que los pesos y contrapesos que existen en ellos han quedado obsoletos.

Madison, como se mencionó al principio de este trabajo, declaró que: *“Hay que hacer que la ambición contrarreste la ambición. El interés del hombre debe estar conectado con los derechos constitucionales del lugar.”*¹²³

De lo anterior se puede desprender que los mecanismos de pesos y contrapesos ideados por Madison, así como por los demás padres fundadores de los Estados Unidos, que fueron adoptados por la CPEUM, tenían como razonamiento subyacente la ambición que tendrían las personas que ocuparan los poderes tradicionales como la Presidencia de la República o el Senado de la República. Mark Tushnet está de acuerdo con la afirmación anterior cuando afirma que: *“Él [Madison] argumentó que la competencia entre poderes*

¹²³ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, Ob. Cit., p. 319. Texto original en inglés: *“Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place.”*

era un mejor mecanismo para garantizar que cada poder hiciera sólo para lo que fue diseñado”¹²⁴. (Las negritas no son parte del texto original).

Por lo tanto, tomando en cuenta los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos, bajo la teoría de Madison, tanto el Senado de la República como el Presidente de la República competerían en tener voz y voto en qué perfil sería designado para ocupar un cargo en los órganos de decisión de dichos órganos, lo que los llevaría a promover las designaciones y, finalmente, a llegar a acuerdos entre ambos poderes para realizarlas.

Sin embargo, a la luz del actual escenario político mexicano, la teoría choca con la realidad. Los mecanismos de pesos y contrapesos en los procedimientos se han convertido en obstáculos, como menciona Leticia Bonifaz, poniendo como ejemplo la actuación del Presidente de la República:

*“En varias ocasiones, cuando al Ejecutivo le ha correspondido la propuesta [...] no ha sido diligentes en la designación de algunos servidores públicos, entorpeciendo con su dilación el funcionamiento de órganos [...] En ese caso no funcionan como contrapeso sino como obstáculo para el normal funcionamiento de las instituciones [...]”*¹²⁵.

¿Por qué? Pues bien, según Mark Tushnet, el grado de autonomía de los órganos constitucionalmente autónomos depende en gran medida de la estructura de partidos en la que operen¹²⁶. No hay duda de que actualmente existe un partido hegemónico en México: el partido político Morena no sólo acaba de elegir a la próxima presidenta del país, Claudia Sheinbaum Pardo, sino que controla casi dos tercios de ambas cámaras del Congreso de la Unión junto con sus aliados legislativos el PVEM y el PT. Asimismo, tampoco hay duda de que el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, fundador del partido político Morena, tuvo una política en contra de los órganos constitucionalmente autónomos,

¹²⁴ Tushnet, Mark, Ob. Cit., p. 10. Texto original en inglés: “*He argued that competition among the branches was a better mechanism for guaranteeing that each branch did only what it was designed to do*”.

¹²⁵ Bonifaz Alfonzo, Leticia, Ob. Cit., p. 170.

¹²⁶ Tushnet, Mark, Ob. Cit., p. 64.

proponiendo incluso la eliminación de algunos de ellos en la iniciativa de reforma constitucional mencionada al inicio del trabajo¹²⁷.

Por lo tanto, frente a un partido hegemónico con una política contraria a los órganos constitucionalmente autónomos, los actuales procedimientos de designación, en los que sólo participan los poderes tradicionales que pueden tener injerencia de dicho partido político, no pueden garantizar adecuadamente la autonomía de dichos órganos. La autonomía de los órganos constitucionalmente autónomos se convierte en una cuestión de voluntad política del partido hegemónico.¹²⁸

Aunque el requisito de contar con una mayoría calificada para realizar las designaciones pretende ser fruto del consenso entre la mayoría y las minorías políticas, ante un partido político hegemónico, esta pretensión puede ser arrojada por la ventana.

Sin embargo, en un escenario político en el que, en lugar de un partido hegemónico, exista una competencia real entre partidos políticos, también puede haber riesgos asociados a los actuales procedimientos de designación. El requisito de contar con una mayoría calificada lleva a que, en un escenario de competencia real entre partidos, se requiera la cooperación entre ellos para alcanzar acuerdos. Dicha cooperación, según Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, requiere instituciones dentro de las legislaturas que creen un entorno adecuado para ello¹²⁹.

Sin embargo, en ausencia de ese entorno adecuado para que florezca la cooperación entre los partidos políticos en el poder legislativo, el requisito de la mayoría calificada podría convertirse en una barrera impenetrable para lograr las designaciones necesarias. Un escenario en el que persista la falta de cooperación entre partidos no es inconcebible, sobre todo si se toma en cuenta la creciente polarización política que existe no sólo en México, sino en América Latina y el mundo en general¹³⁰.

¹²⁷ Alín, Paola. “Órganos autónomos: qué son y qué implica la reforma para desaparecerlos”. Ciudad de México: 27 de agosto de 2024. Disponible en línea: [elpais.com](https://elpais.com/mexico/2024-08-28/organos-autonomos-que-son-y-que-implica-la-reforma-para-desaparecerlos.html), México <https://elpais.com/mexico/2024-08-28/organos-autonomos-que-son-y-que-implica-la-reforma-para-desaparecerlos.html> (Consulta: 19 de septiembre de 2024).

¹²⁸ Tushnet, Mark, Ob. Cit., p. 65.

¹²⁹ Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S, Ob. Cit., p. 304.

¹³⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “**Conmigo o en mi contra**”: La intensificación de la polarización política en América Latina y el Caribe. Disponible en línea: Autor <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/conmigo-o-en-mi-contra-la-intensificacion-de-la-polarizacion-politica-en-america-latina-y-el-caribe> (Consulta: 19 de septiembre de 2024).

En consecuencia, en un escenario en el que los partidos políticos están polarizados y se encuentran en posiciones antagónicas, la exigencia de una mayoría calificada podría disuadirlos de realizar designaciones en órganos constitucionalmente autónomos, prefiriendo realizar otras tareas legislativas. Esto podría explicar por qué la LXV legislatura del Congreso de la Unión, particularmente el Senado de la República, dejó pendientes alrededor de 130 designaciones, entre ellas las relacionados con el INAI y el IFT¹³¹.

Por último, otro riesgo que los procedimientos de designación representan para la autonomía de los órganos constitucionalmente autónomos tiene que ver con la “sub especificación” en los requisitos ex ante. Como ejemplo de lo anterior, cabe mencionar el caso de Bertha Alcalde Luján, quien fue propuesta durante el sexenio del Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, para ocupar el cargo de ministra de la SCJN, así como participó en el procedimiento para ser designada consejera del INE¹³².

En primera instancia, se puede observar que la SCJN y el INE realizan funciones distintas en el sistema jurídico mexicano y, por lo tanto, al menos en el caso del INE, se esperaría que se designaran perfiles específicos para la función estatal específica de que se trate, con conocimientos, habilidades y experiencia para poder llevar a cabo dicha función de la manera más eficiente posible.

Sin embargo, si una persona como Bertha Alcalde Luján puede concursar en ambos procedimientos de designación, puede entenderse que dichos procedimientos exigen requisitos relativamente similares, a pesar de que la SCJN y el INE son órganos del Estado mexicano que realizan funciones muy distintas.

Tomando en cuenta los requisitos ex ante de los nueve procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos, Bertha Alcalde Luján no sólo pudo haber participado en el procedimiento del INE para ocupar un cargo en su órgano de decisión, sino también para el órgano de decisión de la FGR y del INAI.

¹³¹ Carlos Rodríguez, Luis y Gamboa, Víctor, Ob. Cit.

¹³² Opinión Editorial de “El País”. “López Obrador nombra a Bertha Alcalde Luján titular del ISSSTE”. Ciudad de México: 28 de febrero de 2024. Disponible en línea: [elpais.com](https://elpais.com/mexico/2024-02-28/lopez-obrador-nombra-a-bertha-alcalde-lujan-titular-del-issste.html?event_log=go), México https://elpais.com/mexico/2024-02-28/lopez-obrador-nombra-a-bertha-alcalde-lujan-titular-del-issste.html?event_log=go (Consulta: 19 de septiembre de 2024).

Lo anterior se deduce al observar los requisitos ex ante establecidos en la Ley de la Fiscalía General de la República y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que la primera ley sólo establece que para ser titular de la FGR basta con contar con título profesional en derecho (requisito que cumple Bertha Alcalde), sin exigir conocimientos o experiencia relacionados con la investigación y persecución penal, función estatal específica a cargo de dicho órgano constitucionalmente autónomo.

Asimismo, el artículo 18, último párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no establece como requisito categórico que los comisionados del INAI tengan experiencia en su función estatal específica, pudiendo el Senado de la República hacer esfuerzos para obtener dicha experiencia, pero no está obligado a ello.

Por lo tanto, los requisitos ex ante de tales procedimientos de designación no están suficientemente adaptados a la función estatal específica que desempeña cada órgano, dejando la decisión de designar perfiles adecuados a la voluntad política de los partidos políticos.

CONCLUSIONES

Cabe señalar que el presente trabajo se realiza en un momento del debate público mexicano en el que los órganos constitucionalmente autónomos se encuentran, a diferencia de otras épocas, en el centro de atención, ya que se están cuestionando diversos aspectos de los mismos, incluso su existencia misma en el sistema jurídico mexicano.

Por lo tanto, el propósito de este trabajo es contribuir a este debate centrándose en los procedimientos de designación de estos órganos constitucionalmente autónomos.

Aunque el trabajo se centra en los procedimientos de designación, era necesario analizar la figura de los órganos constitucionalmente autónomos en el primer capítulo por dos razones:

En primer lugar, para estudiar los procedimientos de designación en su conjunto, era necesario establecer en qué consistían, para lo cual era imprescindible precisar cuáles eran los órganos constitucionalmente autónomos previstos en la CPEUM. Habiendo definido que existían nueve órganos pertenecientes a dicha figura, consecuentemente se sabía que nueve procedimientos de designación serían objeto de estudio.

En segundo lugar, estableciendo que los órganos constitucionalmente autónomos se definen por su autonomía constitucionalmente atrincherada y por la función estatal específica a su cargo, podría concluirse que los procedimientos de designación deberían garantizar estas dos categorías esenciales para su figura.

A continuación, en el segundo capítulo, se procedió a estudiar los rasgos característicos de los procedimientos de designación, estableciendo los principales elementos comunes entre ellos. Teniendo en cuenta qué elementos compartían, se podía concluir que, si tal procedimiento representaba un riesgo para la autonomía de un órgano constitucionalmente autónomo, también podía representar un riesgo para los demás.

Habiendo estudiado los procedimientos de designación en general, en el tercer capítulo se decidió utilizar como ejemplo lo ocurrido con el procedimiento del INAI, a

partir de las dos vacantes que se originaron en marzo de 2022 hasta la resolución de la controversia constitucional 208/2023 por parte de la SCJN. Así, se demostró que los procedimientos de designación pueden afectar negativamente a la autonomía y, por tanto, al funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos.

Por último, en el cuarto capítulo, se señalan algunos riesgos que los actuales procedimientos de designación presentan para los órganos constitucionalmente autónomos. En lugar de protegerlos contra las injerencias de los poderes tradicionales, que pueden estar interesados en socavar su autonomía y funcionamiento, los procedimientos de designación son ahora su talón de Aquiles.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir lo siguiente con respecto a los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos:

En primer lugar, los procedimientos de designación pueden constituir una garantía de la autonomía y el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos. Esto se ha comprobado en este trabajo observando lo que les ocurre cuando los riesgos superan las protecciones y los mecanismos de pesos y contrapesos en su interior.

Por ejemplo, en el caso del INAI, este órgano estuvo casi cinco meses sin poder ejercer su autonomía constitucionalmente atrincherada, sin poder resolver los recursos de revisión, medio por el cual garantiza los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales. Asimismo, sin la posibilidad de ejercer los controles constitucionales que la CPEUM otorga al INAI, como son la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, controles necesarios para que el principio de división de poderes no sea sólo algo escrito en un pergamino viejo.

Si bien el pleno del INAI pudo promover la controversia constitucional 208/2023, esto sólo pudo realizarse debido a la proactividad de sus comisionados, ya que se anticiparon a que el Senado de la República no hiciera las designaciones necesarias en un plazo razonable para que pudiera sesionar válidamente.

En segundo lugar, la SCJN no es el medio idóneo para subsanar las deficiencias en los procedimientos de designación. Si bien en el tercer capítulo se destacó el papel que jugó

la SCJN para que el INAI pudiera sesionar válidamente, también se puede concluir que existen riesgos al depositar siempre esperanzas en ella.

Por un lado, destaca el tiempo que transcurrió para que la SCJN otorgara una suspensión a favor del INAI (casi cinco meses) y resolviera la controversia constitucional (más de seis meses), tiempo durante el cual el INAI no pudo ejercer sus atribuciones legales y constitucionales, quedando prácticamente inoperante.

Por otro lado, aunque la SCJN ordenó al Senado de la República realizar las designaciones pendientes, el Senado de la República, al momento de escribir este trabajo, aún no las ha realizado.

Finalmente, la mayoría dentro de la SCJN no está escrita en piedra, y la SCJN podría no fallar en el futuro a favor del INAI o de cualquier otro órgano constitucionalmente autónomo como lo hizo en la controversia constitucional 280/2023.

En tercer lugar, los procedimientos de designación presentan múltiples riesgos para la autonomía y, por tanto, el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos.

Algunos riesgos se deben a cuestiones puramente de diseño de los procedimientos de designación, por ejemplo, el hecho de que no se establezcan incentivos para que el Senado de la República o el Presidente de la República realicen los actos tendientes a concluir las designaciones. Asimismo, el hecho de que los procedimientos no establecen requisitos ex ante suficientemente adaptados a la función estatal específica de cada órgano constitucionalmente autónomo.

Sin embargo, otros riesgos tienen su origen o se ven magnificados por el sistema de partidos políticos con el que conviven los órganos constitucionalmente autónomos, siendo más desfavorable para ellos la existencia de un partido hegemónico.

En cuarto lugar, como se mencionó anteriormente, México tiene actualmente un partido hegemónico y esto tiene serias ramificaciones en los procedimientos de designación de los órganos constitucionalmente autónomos.

Con un partido hegemónico al mando, la autonomía de los órganos constitucionalmente autónomos se convierte en una cuestión de voluntad política. Si el partido hegemónico decide no hacer las designaciones necesarias para completar los órganos de decisión o decide no buscar acuerdos para obtener perfiles de consenso entre las fuerzas políticas, poco pueden hacer las minorías políticas en el poder legislativo o los propios órganos constitucionalmente autónomos.

Por lo tanto, cuanto más tiempo exista un partido hegemónico hostil a los órganos constitucionalmente autónomos, mayores serán los riesgos para estos últimos.

Por esta razón, a lo largo de este trabajo se han mencionado acontecimientos recientes relacionados con el actual partido hegemónico, con el fin de demostrar a través de ejemplos recientes y reales lo perjudicial que puede ser un partido como tal para los órganos constitucionalmente autónomos.

Teniendo en cuenta las conclusiones anteriores, surgen nuevas preguntas sobre la coexistencia entre los partidos políticos hegemónicos y los órganos constitucionalmente autónomos, por ejemplo, cómo podrían coexistir armoniosamente estos últimos con los primeros. También se plantea la cuestión de si existen diseños de procedimientos de designación que puedan mediar la interferencia de dichos partidos políticos, y si un análisis de derecho comparado de los distintos procedimientos puede o no dar una respuesta favorable a esta cuestión.

Tal vez los procedimientos de designación con mayor participación de los propios órganos constitucionalmente autónomos podrían ser más fructíferos, ya que estos órganos son los más interesados en mantener dichos procedimientos como garantía de su autonomía y funcionamiento.

Ahora, tomando en cuenta los resultados electorales del 2 de junio de 2024, así como las omnipresentes iniciativas de reforma constitucional presentadas el 5 de febrero de 2024, se puede inferir que un partido hegemónico seguirá presente en el escenario político actual. Por lo tanto, se puede afirmar que los órganos constitucionalmente autónomos tendrán un futuro difícil, por lo que sólo podemos esperar que el debate público vuelva a

centrarse en discutir qué mejores procedimientos de designación se pueden idear para dar mayores garantías a la autonomía de los órganos constitucionalmente autónomos.

BIBLIOGRAFÍA

A. DOCTRINA.

Ackerman Rose, John Mill. **Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina.** México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 523, Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa.

Ackerman, Bruce. “*The New Separation of Powers*”. Enero, 2000. Disponible en línea: **Harvard Law Review**. No. 3, V. 113. <https://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Ackerman_The_New_Separation_of_Powers_HLR.pdf>.

Alín, Paola. “*Órganos autónomos: qué son y qué implica la reforma para desaparecerlos*”. Ciudad de México: 27 de agosto de 2024. Disponible en línea: **elpaís.com**, México <<https://elpais.com/mexico/2024-08-28/organos-autonomos-que-son-y-que-implica-la-reforma-para-desaparecerlos.html>>.

Arista, Lidia. “*¿Cuál es el “Plan C” de reformas del presidente López Obrador?*”. Ciudad de México: 9 de mayo de 2023. Disponible en línea: **politica.expansion.mx.**, Presidencia <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/05/09/cual-es-el-plan-c-de-reformas-del-presidente-lopez-obrador#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20%E2%80%9CPlan%20C,por%20sus%20diputados%20y%20senadores>>.

Buchanan, James M. y Tullock, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy.** Estados Unidos, Liberty Fund Indianapolis, 1962/2004.

Cámara de Diputados (México). **Iniciativa de diputado (grupo parlamentario del PAN) que adiciona un inciso G) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes y tratados contraventores de garantías individuales, presentada por el diputado Francisco Javier Valdez de Anda, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del martes 11 de noviembre de 2003.** Disponible en línea: Francisco Javier Valdez de Anda <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifH16B3NUcxeEaMEUufOfwlzldKC9g1nSk+ruKUQgqdKQ==>>>.

Cámara de Diputados (México). **Boletines. Primera Comisión de la Permanente rechaza convocar a periodo extraordinario para nombrar comisionado del Inai.** Disponible en línea: Autor <<https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/primera-comision-de-la-permanente-rechaza-convocar-a-periodo-extraordinario-para-nombrar-comisionado-del-inai>>.

Cárdenas García, Jaime. **Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos:** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/13.pdf>>.

Carlos Rodríguez, Luis y Gamboa, Víctor. “*Cierra el Senado sesiones; heredará 130 nombramientos*”. Ciudad de México: 30 de abril de 2024. Disponible en línea: **eluniversal.com**, Elecciones <<https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/cierra-el-senado-sesiones-heredara-130-nombramientos/>>.

Comisión Federal de Competencia Económica (México). **Por falta de nombramientos de Comisionados, la COFECE suspende el plazo para emitir resolución sobre barreras a la competencia en el sistema de pagos con tarjeta:** Autor <<https://www.cofece.mx/por-falta-de-comisionados-se-suspende-procedimiento/>>.

Coordinación de la Comunicación Social del Senado de la República (México). **Designa el Senado a Ana Yadira Alarcón y a Rafael Luna como comisionados del INAI** Disponible en línea: Autor <<https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/5207-designa-el-senado-a-ana-yadira-alarcon-y-a-rafael-luna-como-comisionados-del-inai>>.

Coordinación de la Comunicación Social del Senado de la República (México). **INAI informa a Senado que el 31 de marzo concluye su encargo Francisco Javier Acuña Llamas.** Disponible en línea: Autor <<https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/4879-inai-informa-a-senado-que-el-31-de-marzo-concluye-su-encargo-francisco-javier-acuna-llamas>>.

Cortés Campos, Josefina y otros. **Cinco Reguladores.** 1ª edición. México, CIDAC, p. 69.

Gaceta del Senado de la República (México). **Comunicaciones de Comisiones. Convocatoria a la Reunión Extraordinaria en Comisiones Unidas de carácter público, que tendrá verificativo el viernes 1º de abril de 2022, a las 12:00 horas en su modalidad a distancia a través de la plataforma digital Cisco Webex.** Disponible en línea: <Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Justicia. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124992>.

Gaceta del Senado de la República (México). **Convocatorias y Nombramientos. Por el que se emite la Convocatoria pública y se establece el procedimiento para la selección de comisionadas y comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.** Disponible en línea: Junta de Coordinación Política <https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124146>.

Gaceta del Senado de la República (México). **Convocatorias y Nombramientos. Por el que se pone a consideración del pleno la designación de comisionadas y comisionados**

del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible en línea: Junta de Coordinación Política <https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/132706>.

Galindo Cano, Vianey. **Los Órganos Constitucionalmente Autónomos y las obligaciones internacionales.** Disponible en línea: Nexos <<https://anticorrupcion.nexos.com.mx/los-organos-constitucionalmente-autonomos-y-las-obligaciones-internacionales/>>.

García-Pelayo, Manuel. *“El “status” del tribunal constitucional”*. 1979. Disponible en línea: **Centros de Estudios Políticos y Constitucionales. Revista Española de Derecho Constitucional.** Núm. 100, 2014. <<https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-100-eneroabril-2014/el-status-del-tribunal-constitucional-2>>.

González, Isabella. *“El INAI acumula más de 3.000 quejas por falta de transparencia en un mes”*. México: 2 de mayo de 2023. Disponible en línea: **elpais.com**, México <<https://elpais.com/mexico/2023-05-03/el-inai-acumula-mas-de-3000-quejas-por-falta-de-transparencia-en-un-mes.html>>.

Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John. **The Federalist Papers.** Estados Unidos, Signet Classics. 2003.

Instituto Federal de Telecomunicaciones (México). **Ex Integrantes del Pleno.** Disponible en línea: Autor <<https://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/ex-integrantes-del-pleno>>.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Integrantes del Pleno.** Disponible en línea: Autor <https://home.inai.org.mx/?page_id=1737>.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Presenta INAI ante SCJN controversia constitucional por falta de nombramiento de comisionados.** Disponible en línea: Dirección General de Comunicación Social y Difusión. <<https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-073-23-2.pdf>>.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Presenta INAI ante SCJN recurso de queja contra nuevo decreto que declara como de seguridad nacional obras del gobierno federal.** Disponible en línea: Dirección General de Comunicación Social y Difusión <<https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-133-23.pdf>>.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Suman más de 5 mil recursos de revisión y medidas de apremio que el INAI no ha podido ejecutar por falta de quórum: Del Río Venegas.** Disponible

en línea: <Dirección General de Comunicación Social y Difusión <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-159-23.pdf>>.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México). **Suman ya más de 8 mil recursos de revisión pendientes de resolución, debido a que el pleno del INAI no puede sesionar.** Disponible en línea: Dirección General de Comunicación Social y Difusión <<https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-254-23.pdf>>.

Issacharoff, Samuel y Karlan, Pamela S. “*The Hydraulics of Campaign Finance Reform*”. Enero, 1999. Disponible en línea: **Texas Law Review**. No. 77:1705. <<https://www.ifs.org/wp-content/uploads/2015/06/Issacharoff-Karlan-1999-Hydraulics-Of-CF-Reform.pdf>>.

Khaitan, Tarunabh. “*Guarantor Institutions*.” Septiembre, 2021. Disponible en línea: **Asian Journal of Comparative Law, Cambridge University Press**. No. 16. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/A2AF9B9E755BC1C270BC492F458FADAB/S2194607821000193a.pdf/guarantor_institutions.pdf>.

Latinus. “*Adán Augusto exhibió que AMLO buscaba la inoperancia del INAI, según audios de reunión con senadores*.” Ciudad de México. 13 de abril de 2023. Disponible en línea: **latinus.us**. <<https://latinus.us/2023/04/13/adan-augusto-exhibio-amlo-inoperancia-inai-audios-reunion-senadores/>>.

Loaeza, Soledad. **Oposición y democracia**. 2ª ed. México, Instituto Nacional Electoral, 1996/2019.

Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. México, Porrúa, 1997.

Maza, Alfredo. “*La Corte regresa al ministro González Alcántara controversia del INAI por falta de comisionados*”. Ciudad de México: 14 de julio de 2023. Disponible en línea: **animalpolitico.com**, Política <https://animalpolitico.com/politica/corte-regresa-controversia-inai-comisionados?rtbref=rtb_j0lddhej8qvs3kh6cuwz_1714110365426>.

Montesquieu. **Del espíritu de las leyes**. 20ª ed. México, Porrúa, 1971/2018.

Nieto Morales, Fernando. **Profesionales del Gobierno. Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva**. México, El Colegio de México, 2023.

Opinión Editorial de “El País”. “*López Obrador nombra a Bertha Alcalde Luján titular del ISSSTE*”. Ciudad de México: 28 de febrero de 2024. Disponible en línea: **elpaís.com**, México <https://elpais.com/mexico/2024-02-28/lopez-obrador-nombra-a-bertha-alcalde-lujan-titular-del-issste.html?event_log=go>.

Pal, Michael. “*Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government.*” Julio, 2016 Disponible en línea: **Review of Constitutional Studies**. V. 21, Issue 1. <https://www.constitutionalstudies.ca/wp-content/uploads/2019/08/21-1-Pal.pdf> (Consulta: 18 de marzo de 2024).

Poder Ejecutivo Federal (México). **Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica.** 5 de febrero de 2024. Disponible en línea: Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados <<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-1.pdf>>.

Poder Ejecutivo Federal (México). **Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, en materia de telecomunicaciones.** Disponible en línea: Autor <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriekAcWnHkufxYMo7PRpB2GWYOhLr5+2kOhF8VHzyFPiJQ==>>>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **“Conmigo o en mi contra”: La intensificación de la polarización política en América Latina y el Caribe.** Disponible en línea: Autor <<https://www.undp.org/es/latin-america/blog/conmigo-o-en-mi-contra-la-intensificacion-de-la-polarizacion-politica-en-america-latina-y-el-caribe>>.

Ramos, Rolando. “*Senado avala convocatoria para elegir a dos de tres comisionados faltantes del Inai*”. Ciudad de México: 12 de marzo de 2024. Disponible en línea: **eleconomista.com**, Política <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Senado-avala-convocatoria-para-elegir-a-dos-de-tres-comisionados-faltantes-del-Inai-20240312-0104.html>>.

Raziel, Zedryk. “*Sheinbaum toma como bandera de campaña las iniciativas de reforma de López Obrador.*” Ciudad de México: 6 de febrero de 2024. Disponible en línea: **elpais.com**. México <<https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-02-06/sheinbaum-toma-como-bandera-de-campana-las-iniciativas-de-reforma-de-lopez-obrador.html>>.

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española.** 23ª edición. Disponible en línea: Autor <<https://dle.rae.es/instituir?m=form>>.

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española.** 23ª edición. Disponible en línea: Autor <<https://dle.rae.es/de?m=form>>.

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española.** 23ª edición. Disponible en línea: Autor <<https://dle.rae.es/dependencia?m=form>>.

Redacción El Economista. “*Ciudadanos y oposición marchan por segunda vez en defensa del INE*”. Ciudad de México: 26 de febrero de 2023. Disponible en línea: **eleconomista.com.mx**, Política <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ciudadanos-y-oposicion-marchan-por-segunda-vez-en-defensa-del-INE-20230226-0005.html>>.

Rojas, Arturo. “*SCJN avala que INAI sesione con cuatro comisionados*”. Ciudad de México: 24 de agosto de 2023. Disponible en línea: **eleconomista.com.mx**. Política <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-avala-que-Inai-sesione-con-cuatro-comisionados-20230824-0002.html>>.

Roldán Xopa, José. **La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante**. 1ª edición. México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

Salazar Ugarte, Pedro. **El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías**. México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

Sánchez Hernández, **Alejandro. Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**. Disponible en línea: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas <[file:///C:/Users/Admin/Downloads/16327-14663-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/16327-14663-1-PB%20(1).pdf)>

Schemlkes, Sylvia. **Desaparición del INEE, un presagio para los organismos autónomos**. Disponible en línea: Redacción Ibero <<https://ibero.mx/prensa/analisis-desaparicion-del-inee-un-presagio-para-los-organismos-autonomos>>.

Senado de la República (México). **Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones**. Disponible en línea: Autor <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriekAcWnHkufxYMo7PRpB2GWP64fkzZvGHUXFm210p4oXA==>>>.

Senado de la República (México). **Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Disponible en línea: Senadora y Senadores del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República. <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifPEDNz/vsxqtYAffSzMf0nPAH/KQAgBWniyn+YU5Cddw==>>>.

Senado de la República (México). **Iniciativa de diputado (grupo parlamentario del PAN) que adiciona un inciso G) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes y tratados contraventores de garantías individuales, presentada por el diputado Francisco Javier Valdez de Anda, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del martes 11 de noviembre de 2003.** Disponible en línea: Senadoras y Senadores de los Grupos Parlamentarios del PRI y PVEM <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifPEDNz/vsxqtYAffSzMf0nPAH/KQAgBWniyn+YU5Cddw==>>>.

Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S. **Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad, y comportamiento.** 1ª edición. México, Taurus y Centro de Investigación y Docencia Económica, 2005.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (México). **Comunicados de Prensa. INAI puede sesionar provisionalmente con cuatro personas comisionadas.** Disponible en línea: Autor <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7476>>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (México). **Comunicados de Prensa. SCJN invalida el acuerdo por el que el Ejecutivo Federal emitió una declaratoria de interés público y seguridad nacional respecto de diversos proyectos y obras.** Disponible en línea: Autor <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7359>>.

Tushnet, Mark. **The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy.** Estados Unidos, Cambridge University Press, 2021.

Wachauf, Daniela y López Cruz, Antonio. “*Loretta Ortiz niega suspensión al Inai para sesionar*”. Ciudad de México: 24 de abril de 2023. Disponible en línea: **eluniversal.com**, Nacional <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/loretta-ortiz-niega-suspension-al-inai-para-sesionar/>>.

B. LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Promulgada 5 de febrero de 1917/22 de marzo de 2024).

Ley del Banco de México. (D.O. 23 de diciembre de 1993/10 de enero de 2014).

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (D.O. 29 de junio de 1992/1 de abril de 2024).

Ley de la Fiscalía General de la República. (D.O. 20 de mayo de 2021/1 de abril de 2024).

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. (D.O. 11 de agosto de 2014/20 de mayo de 2021).

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. (D.O. 16 de abril de 2008/1 de diciembre de 2023).

Ley Federal de Competencia Económica. (D.O. 23 de mayo de 2014/20 de mayo de 2021).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (D.O. 9 de mayo de 2016/1° de abril de 2024).

Ley Federal de Competencia Económica. (D.O. 23 de mayo de 2014/20 de mayo de 2021).

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. (D.O. 14 de julio de 2014/1 de abril de 2024).

Ley General de Desarrollo Social. (D.O. 20 de enero de 2004/1 de abril de 2024).

Ley General de Educación Superior. (D.O. 20 de abril de 2021).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (D.O. 23 de mayo de 2014/20 de diciembre de 2022).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (D.O. 7 de junio de 2021/26 de enero de 2024).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (D.O. 18 de julio de 2016/26 de enero de 2024).

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (D.O. 11 de mayo de 1995/7 de junio de 2021).

C. JURISPRUDENCIA.

Acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional. La violación al principio de división de poderes puede ser materia de estudio en una u otra vía. Jurisprudencia. Acción de inconstitucionalidad. Pleno. Clave P./J. 81/2003. (*SJF: 9ª época, T XVIII, diciembre de 2003, p. 531*). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/182741>> Registro 182741.

Autonomía universitaria. Sólo puede establecerse mediante un acto formal y materialmente legislativo. Jurisprudencia. Pleno. Clave P./J. 17/2005. (*SJF: 9ª época,*

TXXI, mayo de 2005, página 913). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178527>> Registro 178527.

Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional. Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 71/2000. (SJF: 9ª época, T XII, agosto de 2000, p. 965). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191381>> Registro 191381.

Controversia constitucional. Estudio innecesario de conceptos de invalidez. Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 100/99. (SJF: 9ª época, T X, septiembre de 1999, p. 705). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/193258>> Registro 193258.

Controversia constitucional. La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé los entes, poderes u órganos legitimados para promoverla, no es limitativa. Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 21/2007. (SJF: 9ª época, T XXVI, diciembre de 2007, p. 1101). Disponible en línea: SCJN. <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170808>> Registro. 170808.

Garantía institucional de autonomía. Su aplicación en relación con los órganos constitucionales autónomos. Tesis aislada. Amparo en revisión. Segunda Sala. Clave 2a. CLXVI/2017 (10a.) (SJF: 10ª época, T I, noviembre de 2017, p. 603). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015478>> Registro 2015478.

Órganos constitucionalmente autónomos. Notas distintivas y características. Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J.20/2007. (SJF: 9ª época, T XXV, mayo de 2007, p. 1647). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>> Registro 172456.

Órganos constitucionales autónomos. Sus características. Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. Clave P./J. 12/2008. (SJF: 9ª época, T XXVII, febrero de 2008, p. 1871). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>> Registro 170238.

Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 280/2023, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2 de octubre de 2023. Disponible en línea: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=311755>>.