

QUINTA PARTE
ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES
DE SER REALIZADAS
POR UN ÓRGANO
CONSTITUCIONAL NUEVO

FUNCIONES REALIZADAS POR LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO O JUDICIAL CON CARACTERÍSTICAS PARA SER REALIZADAS POR UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Esencialidad.* III. *Dirección política.* IV. *Función de fiscalización.* V. *Derecho de defensa.* VI. *Función de verificación o inspección.* VII. *Tribunal Nacional de Derechos Humanos.* VIII. *Órganos constitucionales autónomos que desarrollan funciones especiales en los estados de la República.* IX. *Conclusiones.* X. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Los órganos constitucionales autónomos han representado una solución política o técnica para que ciertas funciones que realizaban anteriormente las administraciones públicas, especialmente las que se insertan dentro de los poderes ejecutivos, se realicen con la mayor especialización, eficiencia, agilización, independencia, control y transparencia.

Desde sus inicios en Europa, la doctrina clásica señaló sus principales características, dado que se trataba de órganos que no pertenecían a ninguno de los poderes tradicionales.

En México, tanto la doctrina como la propia jurisprudencia del Poder Judicial han señalado la necesidad de establecer una teoría sobre los órganos constitucionales autónomos, dada la falta de criterios y requisitos que deberían reunir para poder establecerlos en el texto de las Constituciones.

En la actualidad, tanto en los ámbitos federal y local, como también en el municipal, se reconocen alrededor de 203 órganos constitucionales autónomos, los cuales realizan una diversidad de funciones públicas.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por función pública, explica Jorge Fernández Ruiz, se entiende la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de la potestad, del imperio, de la autoridad, vamos, de la soberanía del Estado, de donde su carácter no delegable, cuya realización atiende al interés público.¹

Se les denomina funciones a estas actividades que realiza el Estado, porque este último tiene el monopolio para realizarlas. Las funciones monetaria, registral, electoral, de control, de fiscalización, entre muchas otras, no podrían ser realizadas por un particular, pues traería consecuencias muy graves a la sociedad.

Así, en palabras de Pedro Salazar Ugarte, nos encontramos ante una verdadera “constelación de autonomías”² en el sistema jurídico mexicano, representada por órganos constitucionales autónomos que atienden a problemáticas de diversa índole y que, además, cuentan con diferentes niveles de autonomía.

Manuel García Pelayo, en su ya clásico y multicitado artículo “El «status» del Tribunal Constitucional”,³ señaló los rasgos más característicos de los órganos constitucionales autónomos, los cuales, son:

- La inmediatez, es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, federal o local.
- La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho.
- La participación en la dirección política en tanto que intervienen en la formación de la voluntad estatal, en la dirección del poder supremo del Estado, en las funciones de dirección del poder supremo.
- La paridad de rango y las relaciones de coordinación, en tanto que pertenecen al mismo rango jurídico-público.
- La autonomía plena, lo mismo que los demás poderes tradicionales.

En el presente trabajo de investigación, destacaremos dos de las características antes mencionadas: la esencialidad y la dirección política, y las

¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, 2002, p. 87.

² Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

³ García Pelayo, Manuel, “El «status» del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, 1981, pp. 11-34.

aplicaremos al análisis de los órganos constitucionales autónomos que se han creado en diferentes Constituciones locales.

Es importante destacar, que a nivel federal se han creado 12 órganos constitucionales autónomos, aunque uno ya fue suprimido, y algunos de estos órganos también se han creado en las entidades federativas. Por ejemplo, en todas las entidades federativas existe una Fiscalía General de Justicia, un Tribunal de Justicia Administrativa, un Tribunal Estatal Electoral y una Comisión Estatal de Derechos Humanos, como órganos constitucionales autónomos.

También, atendiendo a la esencialidad y a la dirección política, propondremos la creación de nuevos órganos constitucionales autónomos, cuyas funciones consideramos de la mayor prioridad y relevancia, para ser ejercidas por órganos y que, además, contarían con las características antes mencionadas de la esencialidad y dirección política.

Y señalaremos los órganos constitucionales autónomos que han sido creados en algunas Constituciones locales, para atender a problemas concretos. En este punto, realizaremos un análisis respecto del cumplimiento o no de las características antes apuntadas, que son la esencialidad y dirección política.

II. ESENCIALIDAD

Este criterio para la distinción de los órganos constitucionales autónomos se refiere a que son necesarios para el Estado constitucional de derecho, por las importantes funciones que realizan o que podrían realizar dentro del propio funcionamiento del Estado.⁴

Aunque, cabe señalar, la Constitución federal no establece ningún criterio o requisito para su creación. Ha sido el propio órgano reformador de la Constitución el que ha decidido cuándo se crea o se suprime un órgano constitucional autónomo, atendiendo a criterios, principalmente de tipo político o a recomendaciones de organismos internacionales.

En algunas Constituciones de las entidades federativas, sí se establece un título o capítulo sobre órganos constitucionales autónomos y algunos criterios muy generales sobre su creación.

⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, *Estudios de Teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. III, p. 2061.

Por ejemplo, en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, se señala, en el artículo 58 Bis, que está dentro del “Capítulo Decimotercero”, denominado “De los órganos constitucionales autónomos”, que

Los órganos constitucionales autónomos del Estado de Aguascalientes son entidades establecidas directamente en esta Constitución que mantienen relaciones de coordinación con otros órganos del Estado y que gozan de autonomía e independencia funcional así como financiera, las cuales tienen facultades y obligaciones que expresamente les otorga la normatividad aplicable.

Y que “Dichos órganos tienen como propósito atender funciones estatales coyunturales”.

La Constitución Política de la Ciudad de México, que también tiene un apartado especial sobre órganos constitucionales autónomos, dispone, en el artículo 46, que “Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial”.

También, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que

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; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁵

⁵ Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1871.

Como se puede apreciar, los criterios son demasiado generales y deja a los órganos reformadores de las Constituciones la última determinación respecto de su creación, sobre la base de la “función coyuntural o especializada”.

III. DIRECCIÓN POLÍTICA

Este otro criterio para la distinción de los órganos constitucionales autónomos se refiere a que estos órganos constitucionales autónomos “participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones”.⁶

Alejandro Pérez Hualde, explica, desde la doctrina argentina, que

Las competencias atribuidas a estos organismos independientes normalmente versan sobre “sectores y materias de carácter esencial para la vida social y económica de una país, sobre las que se genera un consenso entre las fuerzas políticas en cuanto a su ordenación”... “se consideran políticamente neutralizados; no son de derechas ni de izquierdas y quedan fuera de la lucha política porque lo que a todos interesa es sencillamente que funcionen bien”... y, consecuentemente, “todas las fuerzas políticas coinciden en mantener determinadas funciones y objetos estatales como algo imparcial, estable y permanente, cualquiera que sea la orientación política que prevalezca en un momento determinado”.⁷

En lo que la mayoría de los doctrinarios coincide es que los órganos constitucionales autónomos han venido a limitar o mermar, “de manera importante, el poder del ejecutivo federal, pues era éste quien anteriormente ejercía tales funciones, directamente o a través de las diversas dependencias a su cargo”.⁸

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, cit., p. 2061.

⁷ Pérez Hualde, Alejandro, “Nuevas formas de administración y los «organismos» constitucionales independientes”, en Alonso Regueira, Enrique M. (dir.), *Estudios de derecho público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Universidad de Buenos Aires, 2013, p. 222.

⁸ Lugo Ledesma, Alberto, “Cien años de evolución constitucional: de la concentración del poder a su control democrático”, en Cienfuegos Salgado, David y Lugo Ledesma, Alberto (coords.), *Cien años de evolución constitucional*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Tirant lo Blanch, 2017, p. 199.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ya se ha pronunciado al respecto, señalando que

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.⁹

En ese sentido, coincidimos con Pedro Salazar Ugarte cuando señala que

la creación de cada uno de esos órganos implicó una alteración en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo mexicano. Lo que se ha ganado en especialización, participación e independencia ha implicado un acotamiento de las funciones que originalmente eran asignadas al Presidente de la República y a la administración a su cargo.¹⁰

⁹ Tesis Aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.), GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, t. I, p. 603.

¹⁰ Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, cit., p. 106.

Con lo cual, para su creación, los límites jurídico-políticos también son muy importantes.

IV. FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Es una de las más relevantes que desempeña el Estado, ya que se trata, precisamente, de la revisión, de la vigilancia sobre cómo se gasta y cómo se gastó el dinero público.

En sus orígenes, explica Jorge Manjarrez Rivera, “se consideró a la fiscalización como una actividad propia del fisco hacia los contribuyentes, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Con el tiempo, el término fiscalización se amplió y se refiere a la rendición de cuentas de parte de los organismos públicos al Poder Legislativo”.¹¹

La fiscalización “es un proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley”.¹² Se trata de una función administrativa que queda atribuida a los órganos del Poder Legislativo, tanto al federal como a los estatales, y en algunos casos, a órganos constitucionales autónomos, ya que cumple con el objetivo de establecer un equilibrio y un contrapeso respecto los otros poderes y órganos del Estado, sobre cómo se ejercen los recursos públicos.

La visión del Constituyente, explica Alejandro Romero Gudiño,

ha sido que en México debe existir un mecanismo de control del poder mediante la rendición de cuentas a la que deben estar obligados los Poderes de la Unión y los entes públicos, cuyo objeto es controlar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos puestos a su disposición.¹³

Los estados de la República que actualmente han creado a sus órganos de fiscalización como órganos constitucionales autónomos son Coahuila, Colima, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

¹¹ Manjarrez Rivera, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, INAP, 2003, p. 57.

¹² *Ibidem*, p. 65.

¹³ Romero Gudiño, Alejandro, *Teoría, evidencia y prospectiva de la fiscalización y rendición de cuentas en México*, México, INAP, 2019, p. 30.

Los han denominado, respectivamente, como Auditoría Superior, Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, Entidad Superior de Fiscalización del Estado, Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado, Órgano Superior de Fiscalización del Estado y Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Las funciones que realizan estos órganos son básicamente:

Fiscalizar en forma posterior la gestión financiera y las cuentas públicas del estado; Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; y efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros, documentos y demás información indispensables para la realización de sus investigaciones; Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio de las entidades; y fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el finamiento de otras responsabilidades.¹⁴

Al respecto, Jaime Cárdenas Gracia, nos explica, que

En cuanto al órgano de fiscalización, que en México se denomina Auditoría Superior de la Federación, conviene más a los actores políticos tenerlo como un instrumento armado dependiente de la Cámara de Diputados para que los partidos políticos negocien o amaguen al ejecutivo con diferentes asuntos de política pública que conformarlo con autonomía de los tres poderes tradicionales, pues se estima que en este momento se transformaría en una vía poderosísima de combate a la corrupción.¹⁵

Es por lo anterior, que, a nivel federal, sí se justifica la transformación de la Auditoría Superior de la Federación en un órgano constitucional autónomo.

V. DERECHO DE DEFENSA

Uno de los derechos humanos más importantes para la garantía y goce de los demás derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales es el de defensa.

¹⁴ Artículo 74-A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila.

¹⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, 2015, p. 216.

El derecho de defensa, según Oscar Cruz Barney, “consiste en la posibilidad jurídica y material de ejercer la defensa de los derechos e intereses de la persona, en juicio y ante las autoridades, de manera que se asegure la realización efectiva de los principios de igualdad de las partes y de contradicción”.¹⁶

El derecho a la defensa, específicamente, comprende: *a)* ser oído, lo que presupone conocer el contenido de los cargos que se le imputan y los antecedentes que lo fundan, con el objeto de ejercer adecuadamente su defensa y de formular los planteamientos y las alegaciones que le convengan, pro principio, salvo excepciones, en todas las etapas del procedimiento; *b)* controlar y controvertir la prueba de cargo; *c)* probar los hechos que él mismo invoca para excluir o atenuar la reacción penal; *d)* valorar la prueba producida y exponer las razones fácticas y jurídicas para obtener del tribunal una sentencia favorable, y *e)* defenderse por medio de un abogado, perito en la materia.¹⁷

Como podemos observar, existe una estrecha interrelación entre defensa, audiencia y debido proceso. Son inseparables. La misma Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado esta situación, al señalar que el artículo 14 de la Constitución

contiene el derecho humano al debido proceso, integrado por un núcleo duro de formalidades esenciales del procedimiento, las cuáles permiten que los gobernados ejerzan sus *defensas* antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva. Si embargo, entendido como derecho esencialmente destinado a otorgar un *derecho de defensa*, es posible identificar en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos ámbitos de aplicación diferenciados. Desde una primera perspectiva, dicho derecho se ocupa del ciudadano, que es sometido a un proceso jurisdiccional al ser destinatario del ejercicio de una acción que, de resultar procedente y fundada, llevaría a la autoridad judicial a emitir un acto privativo en su contra, en cuyo caso la autoridad debe verificar que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, a fin de otorgar al sujeto pasivo de la relación procesal la posibilidad de una *defensa efectiva*, por lo cual se debe garantizar que se le notifique del inicio del procedimiento y de sus consecuencias; se le dé el derecho

¹⁶ Cruz Barney, Oscar, “El derecho de defensa”, *Escriva. Revista del Colegio de Notarios del Estado de México*, otoño de 2014, p. 173.

¹⁷ Véase tesis aislada XVII. 1o.P.A.68 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2010, t. XXXII, p. 2985.

de alegar y ofrecer pruebas, y se le asegure la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.¹⁸

En ese sentido, las resoluciones AG/RES. 2656 (XLI-O/11), AG/RES. 2801 (XLIII - O/13) y AG/RES. 2821 (XLIV-O/14), de la Organización de los Estados Americanos, van encaminadas a

4. Recomendar a los Estados Miembros que ya cuentan con el servicio de asistencia letrada gratuita que adopten acciones tendientes a que los Defensores Públicos Oficiales gocen de *independencia y autonomía* funcional.

5. Alentar a los Estados que aún no cuentan con la institución de la defensa pública, que consideren la posibilidad de crearla en el marco de sus ordenamientos jurídicos.

La única entidad federativa que en la actualidad contempla un órgano constitucional autónomo como defensoría pública, es la Ciudad de México, en el artículo 51 de la Constitución Política de la Ciudad de México, denominado “Instituto de Defensoría Pública”, cuya finalidad es:

La asistencia profesional de abogadas y abogados públicos que presten servicios gratuitos de defensa de las personas justiciables, con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero local, garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el patrocinio legal durante la ejecución penal; el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias familiar, administrativa, fiscal, mercantil y civil.

Por lo cual, a nivel federal y en las entidades federativas, también se tendrían que crear las respectivas defensorías públicas como órganos constitucionales autónomos.

VI. FUNCIÓN DE VERIFICACIÓN O INSPECCIÓN¹⁹

Una de las actividades más importantes que tiene a su cargo el Estado es la de verificación o inspección. Esta actividad se refiere a la vigilancia y compro-

¹⁸ Tesis aislada 1a.CCLXXVI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013, t. 1, p. 986.

¹⁹ Véase nuestro trabajo: López Olvera, Miguel Alejandro, “La verificación o inspección en los servicios públicos municipales”, *AÍDA Ópera prima de derecho administrativo*, Opus 15, 2014.

bación, por parte del Estado, del cumplimiento de las normas jurídicas por parte de los particulares.

Es importante esta actividad, porque si no existieran controles o mecanismos o instancias, por parte del Estado, encargadas de cerciorarse que los particulares han cumplido o cumplen con las obligaciones que les imponen las normas jurídicas, se dejaría al libre albedrío de las personas ese cumplimiento.

Debido a la falta de verificaciones e inspecciones a las actividades de los particulares es que se producen la mayoría de los accidentes. El ejemplo más reciente es el del parque de diversiones “La Feria de Chapultepec”, en el que las propias autoridades manifestaron que hubo omisiones en las inspecciones a los juegos mecánicos.²⁰

Así, explica José Bermejo Vera, que

Se habla de función, facultad, potestad o simple actividad de inspección, para identificar un modo de actuar de todas las Administraciones públicas, caracterizado, básicamente, por la imposición —generalmente forzosa— de supervisiones o controles sobre cómo se desarrollan ciertas actividades, qué contenido tienen los documentos, cómo se encuentran determinadas instalaciones, equipamientos u objetos, cómo están los productos, incluso en qué condiciones desempeñan su tarea algunas personas.²¹

La visita domiciliaria implica un acto de molestia para las personas verificadas o inspeccionadas por parte de la autoridad administrativa. Por ello, la visita domiciliaria debe revestir ciertas formalidades que respeten los derechos de las personas que sufren esa molestia, la cual se causa en aras del interés público.

Por ello, en el artículo 16, párrafo décimo sexto, de la Constitución, se establece que “La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía...”.

²⁰ Véase Corona, Salvador, “Revisarán ferias y prevén cambiar leyes tras accidente en Chapultepec”, *El Universal*, 1o. de octubre de 2019, Metrópoli. También Corona, Salvador y Ruiz, Kevin, “Indagan a exfuncionarios por caso de La Feria de Chapultepec”, *El Universal*, 25 de octubre de 2019, Metrópoli.

²¹ Bermejo Vera, José, “Los principios ordenadores de la facultad de inspección de las administraciones públicas”, en Hernández Mendible, Víctor (coord.), *Derecho administrativo iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, Caracas, Ediciones Paredes, 2007, p. 553.

Las actividades que le corresponden al Estado y que deja en manos de los particulares, deben de ser constantemente vigiladas, para que sean prestadas o desarrolladas conforme a las disposiciones que establecen las diferentes normas jurídicas aplicables. Sin embargo, consideramos que en la actualidad se presentan serios problemas con esta importante función que desempeña el Estado.

Uno de ellos es el bajo número de verificadores o inspectores con los que actualmente cuentan las administraciones públicas. Considerando las actividades que las personas desarrollan en la actualidad, no hay congruencia con el número de verificadores, por eso, las personas relajan el cumplimiento de las normas jurídicas. Es necesario aumentar el número de personas que realizan estas actividades de verificación e inspección.

Otro problema que observamos es que los verificadores o inspectores no son especialistas en las diferentes materias o áreas en las cuales tienen que realizar las verificaciones, además de que al ser considerados como trabajadores de confianza, la actividad que realizan, en muchas ocasiones es deficiente, pues, la verificación o inspección es un acto de molestia que debe de respetar estrictamente los derechos humanos y las garantías de las personas verificadas o inspeccionadas.

Por lo cual, consideramos que sí se justificaría la creación de órganos constitucionales autónomos encargados de las verificaciones administrativas, ya que se trata de una actividad técnica, que necesita ser realizada por personal profesional, para que sea eficiente, ágil y transparente.

VII. TRIBUNAL NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS²²

Los primeros órganos constitucionales autónomos que se crearon fueron los Tribunales Constitucionales, en Europa, más precisamente en Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial.²³

La creación de los tribunales constitucionales, como órganos garantes de las disposiciones constitucionales, representaron un paradigma en la construcción de los Estados como democráticos y constitucionales de derecho.

²² Para este punto, véase nuestro artículo López Olvera, Miguel Alejandro, “Hacia la creación de Tribunales de Protección de los Derechos Humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM, 2017, pp. 75-98.

²³ Véase García Pelayo, Manuel, “El «status» del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, 1981, pp. 13.

Las Constituciones escritas señalan que la Constitución es la normativa suprema del país. Es decir, que dentro de un orden jurídico determinado, la Constitución es la normativa de mayor jerarquía, y, por tanto, una norma contraria a los principios contenidos en la Constitución no debe ser aplicada.

Con gran claridad, José Ramón Cossío Díaz explica:

Hoy en día, y en gran parte debido a la idea de aceptar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (así como de otros mecanismos con funciones semejantes), nuestra Constitución no corona más, por decirlo así, a nuestro orden jurídico. Al menos en esta materia, lo que diga la Corte Interamericana tiene la posibilidad de sobreponerse a lo decidido por los órganos nacionales, la Suprema Corte incluida. La Convención Americana, a veces y para ciertos y pocos casos, puede determinar lo que la Constitución debiera decir.²⁴

Es decir, en la época actual la Constitución ya no es suprema, porque en la cúspide del sistema jurídico están los derechos humanos, las garantías, las libertades y los principios.

En el mismo sentido, afirma Agustín Gordillo, hoy en día la Constitución “ya no es suprema”.

Está en un peldaño más abajo en la jerarquía de las fuentes. El primer nivel en las fuentes, a su vez, está claramente compuesto más de principios que de normas. Se integra inexorablemente con los valores de todo orden jurídico, del derecho internacional, etc.... Los grandes valores de razonabilidad, justicia, son ahora admitidos como supremos.

En este estadio de la evolución de nuestro país en el sistema jurídico universal, pierde sentido el enfatizar la Constitución, no porque tenga menos importancia que antes, bien al contrario, sino porque hay algo todavía más importante que ella.²⁵

Por lo anterior, necesitamos avanzar hacia el pleno respeto de los derechos humanos. Necesitamos un órgano especializado que garantice esos derechos, que no sólo se encuentren reconocidos en la Constitución y en los documentos internacionales.

²⁴ Cossío Díaz, José Ramón, “Presentación de la serie”, en Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 21-22.

²⁵ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. Tomo 1. Parte general*, 8a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, cap. VII, p. 2.

Por ello es que se debe avanzar hacia la creación de un Tribunal Nacional de Protección de los Derechos Humanos, que su función primordial sea la de revisar que los actos de los órganos y de las autoridades del país respeten los derechos humanos y no sólo el texto de la Constitución.

Si ahora los derechos humanos están en la cúspide del sistema jurídico, también debería existir un órgano encargado de velar por la plena vigencia de los derechos humanos, con facultades para revisar, incluso, las reformas a la propia Constitución.

La finalidad del tribunal será velar por el pleno respeto de los derechos humanos de las personas. Aunque ya existen instancias administrativas, como las comisiones de derechos humanos, pensamos que éstas al no tener sus recomendaciones el carácter de vinculantes, le resta eficacia, pues no alcanza con los problemas actuales. Un órgano como el que proponemos sería un verdadero garante de los derechos humanos, al establecerse todo un proceso judicial, con recursos y respeto a la tutela judicial efectiva.

VIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS QUE DESARROLLAN FUNCIONES ESPECIALES EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

1. *Aspectos generales*

Al inicio de este trabajo de investigación, señalamos que algunas de las características que destaca la doctrina, respecto de los órganos constitucionales autónomos, son las de inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango y autonomía.

También la doctrina señala, muy acertadamente, que no existe, en la actualidad, una teoría sobre los órganos constitucionales en nuestro país. Y es muy necesaria esa teoría y esos requisitos y criterios respecto de qué funciones serían importantes al crear un órgano constitucional autónomo, ya que la proliferación de estos órganos en las Constituciones de las entidades federativas demuestra que esos criterios son inexistentes, y que ha sido la voluntad política la que ha marcado la línea para la creación de estos órganos.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de

la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos órganos autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.²⁶

Al respecto, John Mill Ackerman señala que: “Una proliferación desordenada y sin estrategia clara de órganos autónomos puede desembocar en una fragmentación institucional que dificulte de manera importante la coordinación interna entre los diversos órganos estatales, lo que reduciría la capacidad del Estado para resolver los problemas sociales”.²⁷

En el mismo sentido, Jaime Cárdenas Gracia explica que “No es conveniente crearlos caprichosamente, sin justificación alguna, su surgimiento debe responder a la justificación de las necesidades fundamentales de cada Estado y sociedad”.²⁸

Es por estos motivos, que en este apartado realizamos el análisis de algunos órganos constitucionales autónomos locales, que se han creado atendiendo a problemáticas específicas y que posiblemente no cumplirían con estas dos características que destaca la doctrina.

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 13/2008, ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1870.

²⁷ Ackerman, John M., *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, 2016, p. 6.

²⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, 2015, p. 214.

2. *Justicia burocrática*

La justicia burocrática, en términos del artículo 123, apartado B, de la Constitución, en el ámbito estatal, queda a cargo de los tribunales burocráticos locales, muchos de los cuales, están adscritos al Tribunal Superior de Justicia de los estados.

Sin embargo, en algunas entidades federativas, la justicia burocrática ha quedado a cargo de órganos constitucionales autónomos, denominados Tribunal de Arbitraje y Escalafón, Tribunal Laboral Burocrático, Tribunal de Conciliación y Arbitraje o Centro de Conciliación Laboral del Estado.

Los estados que han adoptado el modelo de justicia burocrática a cargo de órganos constitucionales autónomos son Colima, Durango, Coahuila, Oaxaca, Querétaro y Quintana Roo.

Las competencias que les ha asignado la respectiva Constitución local son para

conocer y resolver los conflictos que se susciten entre: a. El Poder Legislativo y sus trabajadores; b. El Poder Ejecutivo y sus trabajadores; c. El Poder Judicial y sus trabajadores, con excepción de los del Tribunal Superior de Justicia, el que conocerá de los conflictos laborales con sus trabajadores; d. Los Municipios y sus trabajadores; e. Los organismos públicos autónomos y sus trabajadores; f. Los trabajadores al servicio de la Educación y sus Sindicatos, con cualquiera de los tres Poderes y organismos públicos autónomos.²⁹

Es importante recordar que nuestro sistema jurídico desde sus inicios como nación independiente, tomó como referencia el principio de la división de poderes de la Constitución norteamericana y su sistema judicialista, pero la introducción del modelo francés de justicia administrativa también ha influenciado otras materias, como la laboral o la electoral local. Consideramos que la creación de órganos jurisdiccionales en materias específicas como órganos constitucionales autónomos no es un modelo que sea acorde con nuestra tradición judicialista. Pensamos que todos los juzgados y tribunales deben pertenecer a los respectivos poderes judiciales, federal y locales, para garantizar la independencia y la imparcialidad, que marca tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

²⁹ Artículo 136 C de la Constitución Política del Estado de Coahuila.

3. *Evaluación de políticas públicas*

Las políticas públicas son planes para alcanzar un objetivo de interés público. Constituyen un conjunto de instrumentos que se utilizan para alcanzar los objetivos planteados en la Constitución, así como en los respectivos programas gubernamentales.

A nivel federal, la evaluación de las políticas públicas, de acuerdo con el artículo 26, Apartado C, de la Constitución, queda a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que es un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que está “a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social”.

Siguiendo esta idea que establece la Constitución federal, las entidades federativas de Durango, Ciudad de México y Sinaloa, también crearon sus respectivas instituciones encargadas de la evaluación de las políticas públicas, como órganos constitucionales autónomos.

Las han denominado, respectivamente, como Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, Consejo de Evaluación y Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Sus funciones, al igual que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, son las de “Medir y evaluar el desempeño de las políticas públicas, y de generar información para que los poderes y los gobiernos realicen un mejor diseño e implementación de sus programas y acciones”. Evaluar las políticas, programas y acciones que implementen los entes de la administración pública y las alcaldías. Así como medir “la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social del Estado”.

Aunque se trata de una de las funciones más importantes a cargo del Estado, ya que si no se evalúa el cumplimiento de las metas y objetivos planteados, no se sabrá el grado de eficacia de las acciones del gobierno, pero no se tiene claro si cumpliría con las dos características señaladas de la esencialidad y dirección política.

4. *Instituto de la Mujer de Morelos*

Los artículos primero y cuarto de la Constitución reconocen los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación, y a partir de estos

principios constitucionales, el Congreso de la Unión ha expedido al menos cuatro leyes que reglamentan esos derechos.

La Ley del Instituto Nacional de la Mujer, La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Una de esas leyes, la del Instituto Nacional de la Mujer, crea el Instituto Nacional de la Mujer, pero como un organismo descentralizado de la administración pública federal, cuyo objeto general es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país.

Sin lugar a dudas, el tema es de la mayor relevancia, y en el estado de Morelos, el órgano reformador de la Constitución local creó el Instituto de la Mujer para el Estado Libre y Soberano de Morelos, como un órgano constitucional autónomo, “Responsable de garantizar y establecer políticas y acciones que propicien y faciliten la plena incorporación de la mujer en la vida, económica, política, cultural y social del Estado de Morelos”.³⁰

Este organismo público autónomo, como lo denomina la propia Constitución de Morelos, se encuentra dentro del Capítulo III, denominado “De los organismos públicos autónomos”, lo cual, consideramos, le da paridad de rango frente a los otros poderes tradicionales y los demás organismos públicos autónomos. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto.

La titular del instituto, señala la propia Constitución del estado de Morelos, “será nombrada por el Congreso del Estado de Morelos, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes y durará en el cargo un periodo de tres años contados a partir de su designación, pudiendo ser ratificada por el propio Congreso solamente por un periodo igual”.

5. *Transporte público*

El transporte público se enmarca en la categoría jurídica del servicio público, tal como lo explica Jorge Fernández Ruiz, al señalar, que

³⁰ Artículo 23-D, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

El servicio público de transporte... es considerado como *uti singuli*; de gestión tanto pública como privada; voluntario para el usuario y obligatorio para el prestador del servicio; indispensable, cotidiano, oneroso, de régimen jurídico exorbitante del derecho privado, de régimen económico de oligopolio, y generalmente atribuido al gobierno de las entidades federativas.³¹

En principio, el monopolio de la garantía de los derechos humanos y de la prestación de los servicios públicos, según la Constitución, sólo queda a cargo del Estado, pero puede ser que, en algunos casos, el legislador otorgue esa posibilidad mediante una ley formal y material, que categorice una actividad como servicio público, a los particulares. En esos casos, la administración pública, mediante el otorgamiento de una concesión, una autorización, un permiso, etcétera, le otorga su obligación a los particulares para que estos se encarguen de dicha prestación.

En el estado de Sonora, el órgano reformador de la Constitución creó el Consejo Ciudadano del Transporte Público Sustentable, en el artículo 111 Bis, de la Constitución, como un órgano constitucional autónomo, encargado de

garantizar la sustentabilidad en el servicio de transporte público, entendida en las dimensiones técnicas, sociales, económicas y ambientales... dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por Consejeros Técnicos Ciudadanos que serán nombrados, removidos y reemplazados, en los términos que ordene la Ley respectiva y tendrá, entre otras atribuciones, la de establecer las tarifas de transporte público, en relación con las normas generales de calidad a la que habrá de apegarse la prestación del servicio público de transporte, así como el seguimiento a los ordenamientos en materia de transparencia.

El órgano competente de prestar el servicio público de transporte público es la administración pública, ya que ésta debe garantizarlo a toda persona que lo requiera, pues al tratarse de un derecho humano, a la movilidad, es vital para poder gozar de otro cúmulo importante de derechos fundamentales.

Lo que no está claro, es si se justifica la creación de un órgano constitucional autónomo encargado de la garantía del derecho humano a la movilidad a través del servicio público de transporte, si este órgano cumpliría con las dos características señaladas al inicio de este trabajo.

³¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM-INAP, 2002, p. 285.

6. *Derecho a la identidad*

El derecho humano a la identidad está reconocido expresamente en el octavo párrafo del artículo 4o., de la Constitución federal. Esta disposición, señala: “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”.

Según el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el derecho a la identidad

consiste en el reconocimiento jurídico-social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, en otras palabras, es una condición necesaria para preservar, tanto la dignidad individual, como la colectiva de las personas. Ahora bien, el derecho a la identidad se encuentra íntimamente relacionado con los atributos de la personalidad, pues en éstos residen la mayoría de los elementos que la construyen, interrelaciones con otras personas y frente al Estado... En consecuencia, los atributos de la personalidad son un conjunto de cualidades que hacen a una persona única, identificable, irrepetible e inconfundible; algunas de estas cualidades son el nombre, sexo, estado civil, domicilio, filiación, nacionalidad y la edad; que se adquieren con el nacimiento y se extinguen con la muerte; todo ello da identidad a un ser humano.³²

De acuerdo con el marco jurídico civil de cada entidad federativa, son los registros civiles los encargados de emitir el documento denominado acta de nacimiento, sin embargo, en el estado de Tamaulipas, se creó el Instituto Estatal de Protección a la Identidad, en el artículo 17 Ter de la Constitución, como un órgano constitucional autónomo, “garante de este derecho”. Es el encargado de expedir la cédula estatal de identidad.

Como se puede observar, el derecho a la identidad tiene una diversidad de aristas, las cuales, no estamos seguros de que se colmen con la expedición de una cédula.

La creación de un instituto garante de este derecho, tal como lo establece la Constitución de Tamaulipas, no cumpliría con las características

³² Tesis Aislada III.2o.C.37 C (10a.), DERECHO A LA IDENTIDAD. EL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO CIVIL DERIVADO DEL MATRIMONIO FORMA PARTE DE AQUÉL Y, POR TANTO, DEBE SER OBJETO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, t. II, p. 1700.

de esencialidad y dirección política, lo cual, debería de reconsiderarse para reformular el diseño y las atribuciones de esta institución.

7. Atención y protección de los periodistas

México, desafortunadamente, es uno de los siete países que ha aparecido cada año, desde hace 12, en el Índice Global de la Impunidad del Comité para la Protección de los Periodistas. La situación ha empeorado cada año. En 2019 ocupamos el séptimo lugar, ya que el número de asesinatos de periodistas en total impunidad escaló en el periodo 2009-2019.³³

En el estado de Veracruz, la situación es de lo más preocupante, ya que esta entidad federativa ha registrado un número muy elevado de asesinatos de periodistas, ocupando el primer lugar en asesinatos de periodistas.

En el documento *Estudios sobre el cumplimiento de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo IV. Persecución a periodistas*,³⁴ se destaca que

De 2000 al 31 de enero de 2016 se documentaron 109 casos de homicidios en contra de periodistas. Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca concentraron la mayor cantidad de homicidios. En el mismo periodo, casi seis de cada diez homicidios de periodistas en el país sucedieron en esas cinco entidades federativas.

Ante esta problemática, el órgano reformador de la Constitución local, creó, en el artículo 67, fracción, V, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, como un órgano constitucional autónomo, con la finalidad de “Atender y proteger la integridad de los periodistas, así como de promover las condiciones para el libre ejercicio de la profesión del periodismo, con pleno respeto al derecho a la información y a la libertad de expresión”.

De acuerdo con la Constitución, cuenta con facultades para

Resolver sobre la atención y el otorgamiento de medidas de protección a los periodistas que lo soliciten, así como disponer los recursos y apoyos de orden material, económico o funcional que se requieran para la ejecución de sus

³³ Sancho, Víctor, “México es el país con más periodistas asesinados”, *El Universal*, 30 de octubre de 2019, Mundo.

³⁴ México, CNDH-UNAM, 2018, p. 103.

determinaciones, así como dictar los criterios y lineamientos de orden sustantivo para su efectivo cumplimiento.

Presentar denuncias y quejas ante las instituciones de procuración y administración de justicia, o de defensa de los derechos humanos, cuando la esfera jurídica de los periodistas esté sujeta a amenazas, agresiones o riesgo inminente, como consecuencia del ejercicio de su profesión, y tramitar ante las autoridades competentes la adopción de medidas inmediatas de atención y protección.

Desde luego que su creación atiende a una problemática importante y actual, pero no estamos seguros de que cuente con las características señaladas al inicio de este artículo.

8. *Justicia administrativa municipal*

A partir de la reforma constitucional por medio de la cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, también se cambia la denominación de los tribunales de lo contencioso administrativo, y ahora se denominan tribunales de justicia administrativa en todas las entidades federativas, pero además, estos tribunales también ahora son órganos constitucionales autónomos.

Con lo cual, ahora tenemos un Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 32 tribunales locales de justicia administrativa, como órganos constitucionales autónomos.

Pero, además, en el estado de Nuevo León, también la Constitución Política, en el artículo 63, fracción XLV, señala que

Los Municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo, autónomos con subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan.

Es decir, que, con estos órganos constitucionales autónomos, ahora contamos, en los tres niveles de gobierno, con esta clase de órganos, lo cual puede romper por completo con el principio de la división de poderes.

Ya anteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se había pronunciado sobre el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, en ese caso señaló:

Para que las sentencias de los tribunales municipales de lo contencioso administrativo, cuya existencia prevé el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puedan ser reclamables en amparo directo, es necesario que la función jurisdiccional que aquellos ejerzan al dirimir las controversias de su competencia se lleve a cabo con plena autonomía e independencia, características de que carece el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California, ya que si bien es cierto que el artículo 46 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, estatuye como regla general que los Ayuntamientos instituirán en su reglamento un órgano de lo contencioso administrativo con autonomía y definitividad en sus resoluciones, también lo es que conforme al artículo 6o. del Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, Baja California, dicho tribunal no tiene la función de dirimir conflictos entre la administración pública municipal y los particulares, con plena autonomía, sino la de conocer del recurso de revisión respecto de las resoluciones que las dependencias emitan con motivo del recurso de reconsideración y que, asimismo, conocen en segunda instancia de las resoluciones de los Jueces Municipales respecto del recurso de inconformidad; además, según el artículo 33 del ordenamiento últimamente citado, sus resoluciones favorables a los particulares son impugnables a través del procedimiento de lesividad ante el Ayuntamiento, el cual adoptará la resolución definitiva que corresponda. A lo anterior debe agregarse que el titular del tribunal es nombrado por el propio Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, ocupará el cargo por el mismo periodo que aquél y podrá ser removido en cualquier momento por causa justificada. En consecuencia, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe concluirse que el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California, carece de autonomía e independencia y, por tanto, sus resoluciones, ya sea por violaciones cometidas en el procedimiento o en la propia resolución, deben ser impugnadas en amparo indirecto.³⁵

La Segunda Sala no se pronuncia sobre la autonomía constitucional del tribunal, sólo sobre las características de este órgano jurisdiccional en cuanto a la naturaleza de sus fallos, los cuales, son de naturaleza administrativa.

³⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2005, TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2005, t. XXI, p. 323.

Con lo cual, se debe de analizar la pertinencia de crear órganos jurisdiccionales administrativos municipales como órganos constitucionales autónomos, ya que puede darse la posibilidad de que sean violatorios del principio de la división de poderes.

IX. CONCLUSIONES

Es urgente que los órganos reformadores de las Constituciones señalen claramente en el texto de la Constitución, las características y los criterios para la creación de órganos constitucionales autónomos, ya que es la doctrina la que ha aportado estas características y criterios, lo cual ha propiciado la creación de un sinnúmero de órganos constitucionales autónomos en los tres niveles de gobierno.

Las dos características que señala la doctrina, con las cuales deben de contar los órganos constitucionales autónomos, la esencialidad y la dirección política, son muy importantes de tomar en consideración por parte de los órganos reformadores de la Constitución, al momento de crearlos en el texto de la Constitución.

Asimismo, podemos advertir que ante la falta del señalamiento expreso en el texto de la Constitución de esas características y otras que también ha destacado la doctrina, los órganos reformadores de la Constitución han creado órganos constitucionales autónomos que atienden a coyunturas políticas o problemas específicos que no cumplen con dichas características.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, 2016.
- BERMEJO VERA, José, “Los principios ordenadores de la facultad de inspección de las administraciones públicas”, en HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor (coord.), *Derecho administrativo iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, Caracas, Ediciones Paredes, 2007.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, 2015.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La autonomía de los órganos electorales. Una

- reflexión comparada”, *Estudios de Teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, t. III, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- CORONA, Salvador, “Revisarán ferias y prevén cambiar leyes tras accidente en Chapultepec”, *El Universal*, 1o. de octubre de 2019, Metrópoli.
- CORONA, Salvador y RUIZ, Kevin, “Indagan a exfuncionarios por caso de La Feria de Chapultepec”, *El Universal*, 25 de octubre de 2019, Metrópoli.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Presentación de la serie”, en SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- CRUZ BARNEY, Oscar, “El derecho de defensa”, *Escriva. Revista del Colegio de Notarios del Estado de México*, Otoño de 2014.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, 2002.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “El «status» del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, 1981.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. Tomo 1. Parte general*, 8a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, cap. VII.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Hacia la creación de Tribunales de Protección de los Derechos Humanos”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM, 2017.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “La verificación o inspección en los servicios públicos municipales”, *AÍDA Ópera prima de derecho administrativo*, Opus 15, 2014.
- LUGO LEDESMA, Alberto, “Cien años de evolución constitucional: De la concentración del poder a su control democrático”, en CIENFUEGOS SALGADO, David y LUGO LEDESMA, Alberto (coords.), *Cien años de evolución constitucional*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Tirant lo Blanch, 2017.
- MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, INAP, 2003.
- PÉREZ HUALDE, Alejandro, “Nuevas formas de administración y los «organismos» constitucionales independientes”, en ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (dir.), *Estudios de derecho público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Universidad de Buenos Aires, 2013.

- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Teoría, evidencia y prospectiva de la fiscalización y rendición de cuentas en México*, México, INAP, 2019.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- SANCHO, Víctor, “México es el país con más periodistas asesinados”, *El Universal*, 30 de octubre de 2019, Mundo.
- Tesis aislada 1a. CCLXXVI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013, t. 1, p. 986.
- Tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.), GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, t. I, p. 603.
- Tesis aislada III.2o.C.37 C (10a.), DERECHO A LA IDENTIDAD. EL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO CIVIL DERIVADO DEL MATRIMONIO FORMA PARTE DE AQUÉL Y, POR TANTO, DEBE SER OBJETO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, t. II, marzo de 2016, p. 1700.
- Tesis aislada XVII. 1o.P.A.68 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2010, t. XXXII, p. 2985.
- Tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2005, TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Febrero de 2005, t. XXI, p. 323.
- Tesis de jurisprudencia P./J. 13/2008, ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1870.
- Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1871.