

CAPÍTULO PRIMERO

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU UBICACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta dividida, técnicamente, en nueve grandes apartados, denominados “títulos”. Cada título agrupa una serie de materias, derechos, garantías, principios, temas, etcétera. Los tres primeros títulos no tienen denominación. Los títulos cuarto al noveno sí tienen una denominación.

Esta es la estructura técnico-jurídica de la Constitución federal:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I

DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS

CAPÍTULO II

DE LOS MEXICANOS

CAPÍTULO III

DE LOS EXTRANJEROS

CAPÍTULO IV

DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

TÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO I

DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO

CAPÍTULO II

DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN
Y DEL TERRITORIO NACIONAL

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO I

DE LA DIVISIÓN DE PODERES

CAPÍTULO II

DEL PODER LEGISLATIVO

SECCIÓN I

DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO

SECCIÓN II

DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

SECCIÓN III

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

SECCIÓN IV

DE LA COMISIÓN PERMANENTE

SECCIÓN V

DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

CAPÍTULO III
DEL PODER EJECUTIVO

CAPÍTULO IV
DEL PODER JUDICIAL

TÍTULO CUARTO
DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,
PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES
O HECHOS DE CORRUPCIÓN, Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

TÍTULO QUINTO
DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO

TÍTULO SEXTO
DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL

TÍTULO SÉPTIMO
PREVENCIÓNES GENERALES

TÍTULO OCTAVO
DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

TÍTULO NOVENO
DE LA INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Según el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico”.¹

Y sigue el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

...el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas.²

Es interesante este punto, ya que algunos autores explican que

Una característica fundamental es que los órganos constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los tradicionalmente denominados poderes del Estado, no pudiéndose adscribir a ninguno de tales poderes, ni forman parte de la administración pública, ni del Poder Legislativo, ni del Judicial.³

Sin embargo, así como está diseñada técnicamente en la actualidad la Constitución mexicana, entenderíamos que la ubicación de los órganos constitucionales autónomos no atiende a un criterio técnico-lógico-jurídico, sino que el Órgano Reformador de la Constitución los ha ido incorporando en el texto constitucional de manera caprichosa.

¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 73/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 484.

² Tesis de jurisprudencia P./J. 101/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 708.

³ Cienfuegos Salgado, David, “Los órganos autónomos en el constitucionalismo guerrerense. Revisión y propuesta”, en Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 481.

La doctrina señala que “una característica derivada de la imposibilidad de adscribirlos orgánicamente a cualquiera de los tradicionales poderes, los órganos constitucionales autónomos tienen una «paridad de rango» respecto de los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos”.⁴

Como podemos observar, en el título primero, que no tiene denominación, pero que tradicionalmente se le conoce como la parte dogmática, encontramos ubicados al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; al Instituto Nacional de Estadística y Geografía; al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; al Banco de México; al Instituto Federal de Telecomunicaciones, y a la Comisión Federal de Competencia Económica. Y también estaba ubicado en este título primero el ya desaparecido Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En el título segundo, que tampoco tiene denominación, encontramos ubicado al Instituto Nacional Electoral.

En el título tercero, que tampoco tiene denominación, capítulo IV, “Del Poder Judicial”, encontramos ubicados a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como se puede apreciar, técnicamente hablando, no hay una paridad de rango, en virtud de que orgánicamente no fue creado un título o un capítulo específico para los órganos constitucionales autónomos, al menos en la Constitución federal.

Lo mismo sucede con la mayoría de las Constituciones de los estados, salvo algunos casos, como Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz, que sí tienen un apartado específico para los órganos constitucionales autónomos, lo cual, consideramos, sí les da paridad de rango.

Será necesario, entonces, hacer una revisión técnica de las Constituciones, tanto de la federal como de las locales, para reorganizar sus estructuras y darles el peso político y jurídico que les corresponde a los órganos constitucionales autónomos.

⁴ *Idem.*

CAPÍTULO SEGUNDO

DIFERENTES DENOMINACIONES EN EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN

No encontramos una denominación común para nombrar a aquellos órganos que no se encuentran adscritos a ninguno de los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y que poseen autonomía constitucional; esto es así, debido a que ni en la doctrina ni en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ni en la normatividad podemos encontrar una homogenización del concepto.

En el plano doctrinario se han utilizado las siguientes denominaciones: “organismos constitucionales autónomos”,⁵ “órganos constitucionales autónomos”,⁶ “organismos públicos autónomos”.⁷ Las mencionadas diferencias en sus denominaciones, aunque parecería una cuestión menor, en la realidad generan confusión teórica y práctica.

En los criterios de la SCJN encontramos las siguientes denominaciones: “organismos constitucionales autónomos”⁸ y “órganos constitucionales autónomos”.⁹

En el ámbito normativo, específicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos las siguientes denominaciones: Organismo Autónomo (artículo 6o., A, fracción VIII, al referirse al organismo garante de acceso a la información pública y protección de datos personales); Autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su admi-

⁵ Ackerman Rose, John Mill, *Autonomía y constitución: el nuevo estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 18 y ss.

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 243 y ss.

⁷ Cruz Lesbros, Rosa María (comp.), *El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia. Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.

⁸ Tesis aislada, 1a. CLXXXIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, octubre de 2009, p. 1003.

⁹ Tesis P./J.12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

nistración (artículo 28, al referirse al Banco Central); Órgano Autónomo (artículo 26, C, al referirse al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y artículo 28, al referirse a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones); Organismo Público Autónomo (artículo 41, fracción V, Apartado A, al referirse al Instituto Nacional Electoral); Organismos a los que esta Constitución otorga autonomía (artículo 55, fracción V, al referirse a los requisitos para ser diputado federal, y en el artículo 108, al referirse a las responsabilidades de los servidores públicos); Organismos con autonomía reconocida en la Constitución (artículo 74, fracción VIII, al referirse a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para designar a los titulares de los Órganos Internos de Control de los mismos, y el artículo 75, al referirse a la obligación de presentar los tabuladores desglosados de remuneraciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación); Órgano Público Autónomo (artículo 102, A, al referirse a la Fiscalía General de la República); Órganos Constitucionales Autónomos (artículo 105 fracción I, inciso L, al referirse a las controversias constitucionales). Por lo anterior, encontramos ocho denominaciones distintas para referirse a los órganos constitucionales autónomos.

Si nos trasladamos al ámbito normativo de las treinta y dos Constituciones de las entidades federativas, el número de denominaciones aumenta considerablemente; por citar las más representativas, destacamos las siguientes: organismo público autónomo, órgano público autónomo, órgano constitucional autónomo, organismo constitucional autónomo, órgano autónomo, organismo autónomo, órgano garante autónomo, órgano autónomo del Estado, órgano autónomo reconocido por la Constitución, e institución autónoma.

Además de lo anterior, encontramos que en una misma Constitución local se mencionan hasta en seis ocasiones diferentes denominaciones, tal como se muestra en la siguiente tabla, que es una muestra representativa elaborada a partir de las Constituciones de las entidades federativas que contenían más denominaciones:

TABLA: DIFERENTES DENOMINACIONES EN ALGUNAS
 CONSTITUCIONES LOCALES

<i>Denominaciones empleadas en el texto constitucional local</i>	<i>Entidades federativas</i>								
	<i>Baja California</i>	<i>Chiapas</i>	<i>Michoacán</i>	<i>Nayarit</i>	<i>Querétaro</i>	<i>Sinaloa</i>	<i>Sonora</i>	<i>Tabasco</i>	<i>Tamaulipas</i>
Organismo Público Autónomo	*		*	*	*	*	*	*	*
Órgano Constitucional Autónomo	*					*		*	
Órgano Público Autónomo	*	*				*	*	*	
Organismo Constitucional Autónomo	*	*	*		*				
Órgano Autónomo	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Organismo Autónomo	*		*	*	*	*			*
Institución Autónoma				*					
Órgano autónomo reconocido por la Constitución									*
<i>Total</i>	6	3	4	4	4	5	3	4	3

FUENTE: Elaboración propia a partir de las tablas presentadas en la segunda parte de este libro.

Entendemos, con Martínez Robledos, que es distinto referirse a un “órgano” que a un “organismo”, debido a que el primero se coordina con los demás poderes, y no está subordinado a ninguno de ellos; en el caso del segundo, es una unidad administrativa adscrita a alguno de los poderes tradicionales.¹⁰ Por ello, nos pronunciamos a favor del uso del concepto “órgano constitucional autónomo”, y no de “organismo constitucional autónomo”; en esto coincidimos con las denominaciones doctrinarias de Susana Thalía Pedroza de la Llave,¹¹ Jaime Cárdenas,¹² Pedro Salazar y Miguel Carbonell.¹³

¹⁰ Martínez Robledos, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano*, México, núm. 190, marzo-abril, 2015, pp. 123-144, consultado el 20 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19014.pdf>.

¹¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 173-194.

¹² Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *op. cit.*, pp. 243 y ss.

¹³ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 55-60.

CAPÍTULO TERCERO

TIPOS DE AUTONOMÍA POR ÓRGANO Y POR ESTADO

Uno de los rasgos esenciales de los órganos constitucionales autónomos es “que son establecidos y configurados directamente por la Constitución”;¹⁴ en ese sentido, resulta pertinente distinguirlos de aquellos que sólo están mencionados en el texto constitucional y que han sido denominados órganos de “relevancia constitucional”,¹⁵ porque no son independientes respecto de los poderes tradicionales. Es así que la autonomía “implica dentro del constitucionalismo mexicano —en diversos niveles y grados— el reconocimiento de cierta independencia para regirse por normas y órganos de decisión propios”.¹⁶ Esta idea se confirma con la siguiente definición: “La autonomía es la cualidad de quien tiene capacidad de autorregulación, con independencia de cualquier influencia externa”.¹⁷

Una primera distinción que debe hacerse respecto a los tipos de autonomía que existen es la que se refiere a la naturaleza de la misma autonomía; es decir, si se parte de la fuente normativa que la establece, puede hablarse de “autonomía constitucional” cuando se encuentra determinada por la ley suprema, y de “autonomía legal” cuando se deriva de una norma secundaria.¹⁸

A continuación, se enlistan los tipos de autonomía que han sido identificados en los textos de las 32 Constituciones locales:

¹⁴ García-Pelayo, Manuel, “El ‘Status’ del Tribunal Constitucional”, en *Obras completas*, vol. III, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 2899.

¹⁵ Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *op. cit.*, p. 245.

¹⁶ Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, “La «autonomía constitucional» de la Fiscalía General de la República. Su análisis a la luz de la teoría de la Constitución mexicana”, en Garduño Domínguez, Gustavo y Andreu Gálvez, Manuel (coords.), *La Constitución mexicana de 1917: Estudios jurídicos históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 162.

¹⁷ Núñez Castañeda, José, *La autonomía de los órganos electorales en México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2017, p. 93.

¹⁸ Es el caso de la autonomía universitaria, cuyo origen es diverso y, por tanto, su configuración es distinta. Véase García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 104-109.

- Autonomía plena, la que “implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa”.¹⁹
- Autonomía técnica, como una “facultad otorgada a un órgano para decidir libremente los procedimientos y métodos que utilizará para cumplir con la función pública conferida, cuando ésta implica una especialización de carácter técnico”.²⁰
- Autonomía operativa, autonomía de gestión o autonomía administrativa, se refiere a la capacidad del órgano “para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos financieros, humanos y materiales que utilice”.²¹
- Autonomía de decisión o autonomía resolutoria, es la capacidad con que cuenta el órgano “para solventar los asuntos de su competencia con plena independencia, sin que existan elementos de injerencia, subordinación o sumisión encaminados a influir en sus decisiones más significativas”.²²
- Autonomía financiera-autonomía presupuestaria, que puede entenderse como la “facultad para definir su presupuesto o como facultad para disponer de los recursos económicos que le sean asignados para el cumplimiento de sus funciones, sin necesidad de autorizaciones”.²³
- Plena autonomía jurisdiccional, que tienen los órganos que realizan funciones jurisdiccionales para dictar sus fallos.
- Autonomía en su funcionamiento, que se entiende como la “capacidad de los órganos para realizar todas las actividades inherentes a sus atribuciones”.²⁴
- Autonomía para gobernarse, autonomía normativa o autonomía de reglamentación interna, que “implica la capacidad para expedir planes, programas, reglamentos y otras disposiciones necesarias para su organización interna y el cumplimiento de sus funciones”.²⁵

¹⁹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, 2010, p. 258.

²⁰ Núñez Castañeda, José, *op. cit.*, p. 120.

²¹ Astudillo Reyes, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman Rose, John Mill y Astudillo Reyes, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 64.

²² *Ibidem*, p. 65.

²³ Núñez Castañeda, José, *op. cit.*, p. 121.

²⁴ *Ibidem*, p. 122.

²⁵ *Idem*.

De lo anterior puede afirmarse que existen distintos tipos y grados de autonomía, lo que incide en que “el diseño institucional y la confección normativa jurídico-constitucional de los órganos del Estado a los que se les concede esa autonomía son desiguales y heterogéneos”.²⁶

En cuanto a las conclusiones obtenidas de un análisis de las 32 Constituciones de las entidades federativas, se resalta lo siguiente:

- La mayoría de los 32 órganos constitucionales autónomos locales, garantes en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, cuentan con plena autonomía técnica y con autonomía de gestión. Sin embargo, es de destacar el caso del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública,²⁷ que carece de plena autonomía técnica, pero la Constitución local lo dota de plena autonomía jurídica.
- En la materia electoral, veintidós de los 32 organismos públicos locales electorales (OPLE) gozan de autonomía en su funcionamiento conforme a los textos de las Constituciones locales; por otra parte, en la misma materia, pero en lo referente a los órganos jurisdiccionales locales, se detectó que quince de ellos cuentan con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento.
- En cuanto a los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, puede decirse que veintidós de los 32 órganos tienen tanto autonomía de gestión como autonomía presupuestaria.
- Finalmente, se señala que veintiuna de las veintiocho autoridades jurisdiccionales locales en materia administrativa cuentan con autonomía para dictar sus fallos; es decir, autonomía jurisdiccional, de acuerdo con las Constituciones locales.

De lo anterior, puede advertirse que no todos los órganos constitucionales autónomos tienen el mismo diseño por lo que se refiere al tipo de autonomía con que cuentan.

²⁶ Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, p. 166.

²⁷ Artículo 4o. bis, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

CAPÍTULO CUARTO

LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y EL PATRIMONIO PROPIOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

La personalidad jurídica y el patrimonio propios no son cualidades exclusivas o distintivas de los órganos constitucionales autónomos, puesto que también los organismos descentralizados²⁸ cuentan con ellos; sin embargo, a pesar de que a estos últimos se les reconoce cierta independencia, aún “tienen vínculos con el Poder Ejecutivo, y su ámbito de competencia se encuentra consignado en la legislación secundaria, por lo que son más fáciles de transformar”.²⁹

En ese sentido, lo que distingue a los órganos constitucionales autónomos respecto a los organismos descentralizados es su “grado de independencia frente a la organización centralizada del Estado”,³⁰ pues los órganos constitucionales autónomos son en mayor grado autónomos o independientes no sólo de la administración pública federal, sino también de los poderes tradicionales del Estado.

Susana Thalía Pedroza de la Llave ha escrito que la personalidad jurídica es una característica propia de un órgano constitucional autónomo, ya que este “ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna”.³¹

Si un órgano cuenta con personalidad jurídica propia, entonces puede ser sujeto de derechos, adquirir bienes y administrarlos, es decir, la perso-

²⁸ Al respecto, conviene citar el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios...”.

²⁹ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 93.

³⁰ Núñez Castañeda, José, *op. cit.*, p. 98.

³¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 179.

alidad jurídica conlleva la capacidad de contar con patrimonio propio. Sin embargo, cuando se analiza el contenido de los textos constitucionales de las 32 entidades federativas respecto a los órganos constitucionales autónomos locales, puede encontrarse que existen algunos entes de esta naturaleza que no cuentan con ninguna de estas dos características, al menos no de manera expresa en las Constituciones estatales. De los 203 órganos constitucionales autónomos locales que se identificaron para este trabajo, 51 no tienen reconocida personalidad jurídica en la Constitución que los determina ni cuentan con patrimonio propio.

Ya se ha explicado en un capítulo anterior el problema que resulta tener un número amplio de posibles denominaciones sobre el mismo tipo de órganos; si a esa problemática se agrega que algunos de estos entes no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio, es fácil entender por qué existe confusión al momento de distinguirlos de otros órganos que tienen características similares, como los organismos descentralizados.

Otro caso digno de mención se refiere a aquellos órganos constitucionales autónomos de carácter local que cuentan con patrimonio propio, pero carecen de personalidad jurídica, lo cual pareciera una deficiencia de técnica legislativa, pues las Constituciones locales son omisas al respecto.

Del total de órganos constitucionales autónomos locales (203), se identificaron dos casos: el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua³² y el Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit,³³ que cuentan con patrimonio propio, pero carecen de personalidad jurídica, de acuerdo con las Constituciones locales que les otorgan autonomía, respectivamente.

También es de destacar el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas,³⁴ que cuenta con personalidad jurídica; pero en el texto constitucional no se menciona que tenga patrimonio propio.

En cuanto a las autoridades jurisdiccionales locales (tanto en materia electoral como en materia administrativa) que tienen reconocida su autonomía constitucional, de los sesenta que existen en total, solamente a veinticuatro se les reconoce personalidad jurídica y cuentan con patrimonio propio, con la salvedad del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, caso que ya se ha tocado anteriormente.

Por tanto, se advierte que a la mayoría de las autoridades jurisdiccionales en materia administrativa y en materia electoral no se les ha reconocido

³² Artículo 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

³³ Artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

³⁴ Artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

su personalidad jurídica ni cuentan con patrimonio propio, lo que abona a la ignorancia generalizada que hay en cuanto a los órganos constitucionales autónomos y sus elementos distintivos, lo que ocasiona que sean confundidos con otro tipo de entes jurídicos que también son mencionados en los textos constitucionales, pero cuya naturaleza jurídica es distinta.

CAPÍTULO QUINTO

TENDENCIA GENERAL PARA SU CREACIÓN

En México, como resultado de sucesivos procesos de reforma, la creación de órganos constitucionales autónomos inició con el otorgamiento de autonomía al Banco de México en 1993, seguido del Instituto Federal Electoral en 1996 (hoy Instituto Nacional Electoral); Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1999; Instituto Nacional de Geografía y Estadística en 2006; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2013 (extinto en 2019); Instituto Federal de Telecomunicaciones, y Comisión Federal de Competencia Económica en 2013; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en 2014 (hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2014;³⁵ y finalmente, la Fiscalía General de la República en 2014 (cuya declaratoria constitucional entró en vigor en 2018).

Este capítulo se centrará en identificar cuáles han sido los factores que han determinado el surgimiento y proliferación de órganos constitucionales autónomos en México, particularmente en las entidades federativas.

No obstante que dentro de la doctrina³⁶ existen críticas sobre la pertinencia y aumento de los órganos constitucionales autónomos en México,³⁷ esta tendencia fue generalizada en América Latina, y se difundió a materias como los derechos humanos, procuración de justicia, transparencia y rendición de cuentas, en el marco de procesos reformistas más amplios en todo el mundo.

A falta de disposición expresa en la Constitución nacional que autorice a las entidades federativas a la creación de órganos constitucionalmente au-

³⁵ La autonomía constitucional no se ha formalizado, en virtud de que no se ha expedido la ley respectiva.

³⁶ Dussauge, Mauricio, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. L, núm. 3, septiembre-diciembre 2015, p. 229.

³⁷ Alcocer caracteriza esta tendencia como algo patológico, particularmente distinto del sistema organizacional mexicano, y la denomina “autonomitis”. Véase Alcocer, Jorge, “Autonomitis”, *Reforma*, 29 de enero 2013, p. 12.

tónomos, se ha generado un amplio debate en el foro especializado acerca del andamiaje jurídico que sustenta válidamente la creación de estos órganos a nivel local y su inserción armónica dentro de la estructura institucional del Estado mexicano.

Para un primer acercamiento a esta problemática es indispensable señalar que en el caso de las entidades federativas, el escenario actual en materia de órganos dotados de autonomía constitucional no es homogéneo, y a nivel comparativo revela importantes diferencias en cuanto a sus características, alcance de su autonomía reconocida en la Constitución y la naturaleza de las distintas relaciones existentes recíprocamente entre dichos órganos y con respecto a las demás instituciones del Estado.

Sobre este punto, cabe señalar que la irrupción de los órganos constitucionales autónomos constituye un punto de inflexión dentro del modelo constitucional basado en la teoría tradicional sobre la división tripartita de poderes, que resignifica los mecanismos de control del poder y desincorpora de la esfera de los poderes tradicionales funciones y competencias en favor de los nuevos órganos constitucionales autónomos. Al respecto, Jaime Cárdenas ha señalado que

... cuando los órganos constitucionales autónomos se incorporan en un Estado Federal también suelen alterar las reglas federales, ya sea porque se constituyen como órganos nacionales y asumen competencias que anteriormente realizaban instancias locales y municipales o, porque las competencias de los órganos constitucionales autónomos entran en conflicto de manera directa o indirecta con las competencias de las instancias locales o municipales. En México, la creación de los órganos constitucionales autónomos ha implicado el despojo de competencias que los Estados tenían en algunas materias.³⁸

³⁸ Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se modifican y sustituyen los artículos 40 a 42, 48 a 57, y 67 a 69 del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, propuesta por el Jefe de Gobierno, en materia de órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional”, *Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, núm. 7-I, 5 de octubre de 2016, consultado el 20 de octubre de 2019, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161005-I.pdf>. El autor lo ejemplifica de la siguiente manera: “En materia electoral, el Instituto Federal Electoral puede constitucionalmente organizar elecciones estatales y municipales si las instancias locales lo solicitan; la credencial para votar que es una cédula de identidad ciudadana es expedida por las autoridades electorales federales y no por las locales; una buena parte de la propaganda en radio y televisión de los partidos y candidatos, aún en elecciones estatales y municipales, es regulada por la autoridad electoral autónoma federal; y, en los procedimientos de fiscalización a partidos y campañas, sólo la autoridad electoral federal tiene competencias para superar en las investigaciones, los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Recientes órganos constitucionales autónomos en México, como el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa,

La SCJN ha tratado este tipo de implicaciones sobre relaciones competenciales en la controversia constitucional 32/2005, promovida por el municipio de Guadalajara en contra de los decretos de los poderes Legislativo y Ejecutivo locales, relacionados con la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, como órgano constitucional autónomo estatal.

En esencia, el municipio de Guadalajara alegó que el Órgano Reformador de la Constitución local del Estado de Jalisco se excedió en sus atribuciones al constituir a dicho órgano como autoridad intermedia entre el estado y sus municipios, ya que carecía de facultades para crear entes autónomos adicionales a los expresamente establecidos en la Constitución de 1917; por lo tanto, la calidad de “órgano constitucional autónomo” y la vinculatoriedad de sus resoluciones emitidas a las autoridades estatales resultaban violatorias del principio de división de poderes y del pacto federal.

De manera relevante, la SCJN concluyó que

...atendiendo al sistema de distribución de competencias derivado de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Federal en el que se establece que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, se tiene que de la lectura integral del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que sea facultad exclusiva de los funcionarios de la Federación, ni de modo expreso ni de modo tácito que éstos puedan crear organismos constitucionales autónomos, ni tampoco deriva que para que las entidades federativas puedan crear ese tipo de organismos, deba ser contemplado o creado primeramente por el Órgano Reformador de la Constitución Federal.³⁹

No obstante que la SCJN determinó que la Constitución federal no reconoce expresamente a los funcionarios federales la competencia para crear órganos constitucionales autónomos, se debía determinar a qué orden jurídico —federal o estatal— correspondía la creación de tales entes, ya que en la Constitución Política del país no existe disposición expresa alguna en la que se autorice que aquéllos puedan crearse.

Frente a dicho escenario, en su resolución, la SCJN destacó la necesidad de analizar en dónde se ubican los llamados órganos constitucionales autónomos dentro del orden jurídico constitucional en México.

que es un organismo para medir la calidad de la educación que imparten los docentes en México tiene una fuerte impronta centralista que limita las competencias de las autoridades educativas en los Estados. Y, el órgano para la transparencia —el INAI—, tiene facultades para revisar las decisiones de las autoridades de transparencia de las entidades federativas”.

³⁹ Controversia constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 912.

En este sentido, reconoció que

...de acuerdo con la doctrina, los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.⁴⁰

En esta interpretación evolutiva del principio de división de poderes, la SCJN consideró que el sistema jurídico mexicano obedece a esta nueva concepción de distribución del poder público, pues el establecimiento de órganos constitucionales autónomos para realizar funciones estatales específicas tiene como fin una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, 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, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Finalmente, concluyó que aun cuando no existe un precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos

Debido al régimen republicano, democrático y federal que establece la Constitución Federal, los Estados de la República, a través de sus Constituciones Particulares, como principio básico, han estructurado sus órganos de poder, en similitud a los que operan para la Federación, aunque con diferentes nombres; no obstante ello, las entidades federativas no están a obligadas a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Constitución Federal, pues en uso de la libertad soberana 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. En este sentido, toda vez que en nuestro régimen constitucional no existe precepto que autorice la creación de órganos constitucionales

⁴⁰ *Idem.*

autónomos; sin embargo, no hay duda que atendiendo la teoría constitucional moderna, se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que, por otro lado, se advierta que la incorporación de dichos organismos autónomos sea privativa del Órgano Reformador de la Constitución Federal, por lo que puede válidamente concluirse que las entidades federativas, al ser libres y soberanas, esto es, autónomas en cuanto a su régimen interior, se encuentran facultadas para crear órganos constitucionales, independientes de los poderes tradicionales locales, con la única limitante de respetar los principios fundamentales de la Constitución Federal.⁴¹

En otro orden de ideas, el surgimiento de órganos constitucionales autónomos a nivel local responde a distintos factores, y tiene lugar en escenarios económicos, políticos y sociales, que en un momento determinado propician la necesidad de desincorporar funciones específicas confiadas a los poderes tradicionales para su realización. Entre los factores referidos se encuentran el descrédito de determinadas instituciones; los escenarios de transición hacia sistemas democráticos; el desmantelamiento del control estatal en amplias áreas económicas y las dinámicas de incorporación de los mercados nacionales al modelo económico globalizado, así como las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales para la creación de éstos, conforme a parámetros regulatorios y de gestión estandarizados.

No obstante, el origen de los órganos constitucionales autónomos en México no ha sido homogéneo, más aún si se piensa en dicha autonomía como una solución instrumental de la clase política para brindar respuesta a momentos coyunturales dentro de diversos escenarios de deslegitimación y crisis.

En este sentido, tal como ha señalado Córdova Vianello, a partir de la década de 1990, el surgimiento de los primeros órganos constitucionales autónomos tuvo como factores determinantes la deslegitimación creciente del sistema político y la exigencia de la sociedad civil para participar activamente en los procesos políticos.⁴²

En tal escenario, los órganos constitucionales autónomos se presentaban como una alternativa a las instituciones tradicionales, cuya legitimidad se encontraba en tela de juicio. De esta forma, no sólo los órganos

⁴¹ Controversia constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 912.

⁴² Córdova, Lorenzo, “Incumplimiento de la ley y pérdida de credibilidad en las instituciones”, en Gutiérrez Garza, Esthela (coord.), *Cambiar México con participación social*, México, Siglo XXI-UANL-Senado de la República, 2011.

encargados de la función electoral, sino también aquellos de protección de los derechos humanos, “fueron los ejes a través de los cuales se condujo la transición a la democracia”,⁴³ incorporados en principio bajo un esquema de desconcentración o descentralización administrativa, y no propiamente como entes con autonomía constitucional. Además, otros autores sostienen que la creación más reciente de órganos con autonomía constitucional se encuentra vinculada a la implementación de reformas estructurales para la atención de áreas de interés prioritario del Estado.⁴⁴

La creación y el fortalecimiento de entes constitucionalmente autónomos constituyen una garantía institucional para asegurar que dichas áreas prioritarias atiendan a criterios estrictamente técnicos y especializados y se encuentren exentas de toda injerencia del Poder Ejecutivo.

En el caso de México, se han creado órganos con autonomía constitucional para atender las siguientes materias: 1) la política monetaria del Estado; 2) la organización de elecciones; 3) la protección y promoción de los derechos humanos; 4) la recopilación de datos estadísticos y la difusión de los mismos; 5) la evaluación educativa;⁴⁵ 6) el desarrollo eficiente de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión; 7) el funcionamiento eficiente de los mercados garantizando la libre competencia; 8) la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales; 9) la medición de la pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social, y 10) la procuración de justicia.

A continuación, se presenta un diagnóstico obtenido a partir de la investigación realizada, que describe la creación de órganos constitucionales autónomos en México y la proliferación de éstos a nivel estatal a partir de la década de los noventa del siglo pasado.

Primeramente, se ha identificado la existencia a nivel estatal de 203 órganos constitucionales autónomos en las 32 entidades federativas (tabla 1). Los datos que a continuación se presentan parten de esta base.

Se observa que en 1994 comienza la tendencia de establecer entes públicos dotados de autonomía, distintos a los poderes tradicionales, para lle-

⁴³ *Ibidem*, p. 266.

⁴⁴ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del Pacto por México”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Cruz Barney, Óscar (coords.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. II, pp. 99 y 100. En sentido similar: Ruiz, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 37, julio-diciembre de 2017, p. 98.

⁴⁵ Tal como se mencionó, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue dotado de autonomía constitucional en 2013, pero fue extinto en 2019.

var a cabo funciones del Estado; en ese año se instituyeron nueve, en ocho entidades federativas, las que pueden considerarse pioneras en la adopción de este diseño institucional; a partir de ahí y hasta 1996, la propagación tiene un ritmo acelerado, pues durante dicho periodo (1994-1996) se instituyeron 31, lo que representa el 15.27% del total de órganos constitucionales autónomos creados a nivel local.

Cabe resaltar que para 1996 la mayoría de las entidades federativas contaban con al menos un órgano constitucional autónomo.

Entre 1997 y 2013 se crearon 69 órganos constitucionales autónomos en las entidades federativas, lo que representa el 33.99% del total que se ha considerado. Es decir, durante este periodo se crea la tercera parte de los órganos constitucionales autónomos con que cuentan las entidades federativas hasta este momento.

Mención aparte merecen los años de 2007 y 2012, pues durante el mismo lapso (1997-2013) son los que presentan el mayor número de órganos constitucionales autónomos instituidos al interior de las entidades federativas, con ocho y nueve, respectivamente.

A partir de 2014 y hasta 2017, se advierte la mayor expansión de este tipo de órganos, al establecerse 93, es decir, el 45.81% del total.

Finalmente, durante el periodo comprendido entre 2018 y lo que va de 2020⁴⁶ son diez los órganos constitucionales autónomos que se han creado, lo que representa el 4.92% del total.

TABLA 1. TENDENCIA DE CREACIÓN
A NIVEL SUBNACIONAL

<i>Año de creación</i>	<i>Número de OCA</i>	<i>Porcentaje</i>
1994	9	4.43 %
1995	10	4.93 %
1996	12	5.91 %
1997	5	2.46 %
1998	4	1.97 %
1999	2	0.99 %
2000	5	2.46 %

⁴⁶ A la fecha de presentación de este trabajo.

<i>Año de creación</i>	<i>Número de OCA</i>	<i>Porcentaje</i>	
2001	3	1.48 %	
2002	2	0.99 %	
2003	4	1.97 %	
2004	2	0.99 %	
2005	4	1.97 %	
2006	4	1.97 %	
2007	8	3.94 %	
2008	5	2.46 %	
2009	1	0.49 %	
2010	3	1.48 %	
2011	3	1.48 %	
2012	9	4.43 %	
2013	5	2.46 %	
2014	24	11.82 %	45.81 %
2015	16	7.88 %	
2016	20	9.85 %	
2017	33	16.26 %	
2018	6	2.96 %	
2019	2	0.99 %	
2020	2	0.99 %	
Total:	203	100 %	

FUENTE: Elaboración propia a partir de las tablas presentadas en la segunda parte de este libro.

Tal como se observa, 2017 fue el año que experimentó la mayor irrupción de órganos constitucionales autónomos a nivel local, con un total de 33, lo que representa el 16.26% del total.

A continuación, se presenta el desglose por entidad y por año, que muestra la tendencia de creación de órganos constitucionales autónomos durante el periodo comprendido entre 1996 y 2020 (tabla 2).

TABLA 2. TENDENCIA DE CREACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA Y POR AÑO

Entidad federativa	Año de creación																			Núm. de OCA								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aguascalientes				1														1				2	1					5
Baja California	1												1									2				1		6
BCS		1																2				1						5
Campeche			1				1															1	1					6
CDMX																								8				8
Coahuila								1		1			1						1			1		2				7
Colima			2															1					5					8
Chiapas		1																				2	1					5
Chihuahua				2								1						1						1	1		1	6
Durango	1						1												2			1		1				6
Guanajuato	2		1																			1	1	1				7
Guerrero			2																			4						6
Hidalgo																		1				1	1					4
Jalisco	1			1								1										1			2			6
México		1																					1	2	1			6
Michoacán		1						1		1			2													1		6

Tal como se observa, las entidades federativas que tienen el mayor número de órganos constitucionales autónomos son Ciudad de México, Colima, Querétaro, Sonora y Veracruz; en contrario, las que tienen menos órganos de este tipo son Tlaxcala e Hidalgo; mientras que catorce entidades federativas⁴⁷ cuentan con seis órganos.

Adicionalmente, los estados de Coahuila, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas han instituido en sus Constituciones locales siete órganos constitucionales autónomos. Por último, Aguascalientes, Baja California Sur y Chiapas cuentan con cinco órganos.

En otro orden de ideas, la tabla anterior muestra que la Ciudad de México es la única entidad federativa que ha establecido su número total de órganos constitucionales autónomos en un solo año, esto es debido a que la Constitución Política de la Ciudad de México fue publicada en la *Gaceta Oficial* el 5 de febrero de 2017.⁴⁸

Finalmente, puede concluirse que la evolución de órganos constitucionales autónomos en las entidades federativas ha tenido dos momentos relevantes; estos periodos son los comprendidos entre 1994-1996 y 2014-2017, ya que durante esos años se crearon más de la mitad de los órganos actuales (124), lo que corresponde al 61.08% del total de órganos constitucionales autónomos que actualmente existen (203). Lo anterior evidencia que la adopción de este diseño institucional por los órganos reformadores de las Constituciones locales puede atender a lo dispuesto por las reformas a la Constitución federal en dichos años, que dispusieron a los congresos locales la directriz para establecer órganos constitucionales autónomos en materias específicas; no obstante, el análisis de esta cuestión supera los alcances de este estudio y abre nuevas líneas de investigación.

⁴⁷ Baja California, Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán.

⁴⁸ Para efectos de este estudio se tomaron en cuenta como órganos constitucionales autónomos solamente a los establecidos por la Constitución Política de la Ciudad de México, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido su configuración directa en la Constitución como requisito para considerarlo como tal. Véase Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

CAPÍTULO SEXTO

NÚMERO IDEAL DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

En este capítulo se explicará que no existe un número ideal de órganos constitucionales autónomos ni a nivel federal ni en las entidades federativas; lo anterior, dado que sería imposible determinar alguno, debido a los criterios que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe mencionar que distintos autores han expresado que los órganos constitucionales autónomos han sido creados en atención a determinadas circunstancias de acuerdo con el Estado y la sociedad de que se trate. Al respecto, José Luis Caballero ha identificado a las “demandas sociales” como “la causa principal de la aparición de los órganos constitucionales autónomos”,⁴⁹ mientras que Jaime Cárdenas señala que son tres las causas específicas que les dan origen:

- 1) El prestigio e influencia que algunos órganos constitucionales autónomos gozan en el Derecho comparado y en sistemas constitucionales comparados; 2) Las recomendaciones y sugerencias de instancias internacionales que piden a los Estados nacionales que algunos de ellos sean constituidos; y, 3) Las circunstancias y necesidades propias de cada Estado y sociedad que son atendidas y traducidas en algunos casos por su clase política a través de este tipo de organismos.⁵⁰

Por otra parte, Jordana y Levi-Faur consideran que si bien ya existían casos de agencias autónomas de larga tradición creadas en el Reino Unido y en Estados Unidos,⁵¹ es a partir de la década de los años noventa del siglo

⁴⁹ Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 30, 2000, p. 162.

⁵⁰ Cárdenas Gracias, Jaime Fernando, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 213.

⁵¹ Jordana, Jacint, y Levi-Faur, David, *¿Hacia un estado regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores*, Barcelona, CIDOB, 2005, pp. 17 y

XX cuando en América Latina se experimentó el incremento y diversificación de autoridades autónomas, debido a que el proceso de reestructuración institucional del Estado es coincidente con las transformaciones económicas implementadas para la liberalización de las economías nacionales, frente a la crisis del modelo estatal desarrollista y la transición a la democracia que experimentaron algunos países de la región.⁵²

De esta forma, en los Estados latinoamericanos la necesidad de dotar de legitimidad y, especialmente, de credibilidad, nacional e internacional, al diseño e implementación de políticas gubernamentales en áreas estratégicas y especializadas (como el servicio de banca o las telecomunicaciones) dio origen a las autoridades reguladoras independientes con cierto grado de autonomía respecto del control político para el ejercicio de sus funciones específicas; este proceso se encuentra estrechamente relacionado con la implementación de las políticas privatizadoras surgidas en la década de los años ochenta, que determinaron la conversión del “Estado como proveedor de servicios” al “Estado regulador”.⁵³

Siguiendo con Jordana y Levi-Faur, en América Latina el sistema bancario central fue pionero en el desarrollo de las estructuras reguladoras, al disponer, por una parte, la creación de una autoridad regulatoria que controlara el monopolio de la emisión de moneda, y, por la otra, asegurar una considerable autonomía a dichos entes para determinar el manejo de la política monetaria y cambiaria del Estado, sin posibilidad de interferencia ajena a su función técnica.⁵⁴

La anterior aproximación retrospectiva sobre la creación de agencias autónomas en América Latina nos permite comprender el proceso de creación de los órganos constitucionales autónomos en México como respuesta a coyunturas económicas, sociales y políticas concretas.

Frente a los desafíos que conlleva la incorporación de los órganos constitucionales autónomos al diseño constitucional mexicano en razón de su naturaleza jurídica, la justificación de su existencia para el desarrollo de determinadas funciones estatales y el alcance mismo de sus atribuciones, cabe plantearse si en nuestro país la ley fundamental establece expresamente límites para su creación.

En este sentido, en la controversia constitucional 32/2005, la SCJN determinó que conforme al sistema de distribución de competencias estable-

18, consultado el 20 de octubre de 2019, disponible en: https://www.cidob.org/content/download/59530/1556258/version/1/file/doc_americalatina_7.pdf.

⁵² *Ibidem*, p. 11.

⁵³ *Ibidem*, pp. 13-15.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 18.

cido en la Constitución federal, lo que no está conferido a la Federación está reservado a los estados, y que toda vez que éstos son independientes, en cuanto pueden gobernarse por sí mismos, cuentan con facultades para crear órganos constitucionales autónomos que desarrollen funciones nuevas, “que por sus características no es conveniente que lleven a cabo los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, más aún si la propia Constitución federal, en sus artículos 116 y 133, no prohíbe a los estados la creación de dichos organismos.⁵⁵

De acuerdo con dicha sentencia de nuestro alto tribunal, la relevancia de los órganos constitucionales autónomos se encuentra estrechamente relacionada con el principio de división de poderes. Sobre este punto, en la controversia constitucional 117/2014, la SCJN señaló que las implicaciones normativas del principio de división de poderes “no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal” del texto del artículo 49 constitucional, “por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar”.⁵⁶

Por tanto, refrendó su doctrina en el sentido de 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.⁵⁷

De esta manera, a través de múltiples pronunciamientos la SCJN ha concluido que la división de poderes contenida en el artículo 49 de nuestra carta magna es un principio evolutivo que tiene como propósito la limitación del poder, mediante la idea reguladora de balances que impida la concentración de éste, y que al mismo tiempo “posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común”, atendiendo “a las necesidades de la sociedad”.⁵⁸

⁵⁵ Controversia constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 912.

⁵⁶ Tesis P./J. 45/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 25, diciembre de 2015, t. I, p. 38.

⁵⁷ Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

⁵⁸ Tesis P./J. 45/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 25, diciembre de 2015, t. I, p. 38

De igual forma, la SCJN ha establecido la posibilidad de que las entidades federativas “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”.⁵⁹

De esta manera, se puede concluir que tanto las disposiciones del texto constitucional como las interpretaciones que del mismo ha realizado la SCJN no establecen pautas limitativas para su creación, siempre y cuando reúnan los requisitos indispensables para su caracterización como tal.⁶⁰

Sobre este punto, algunas de las experiencias comparadas pueden resultar útiles para la adopción de buenas prácticas frente a la caracterización constitucional de dichos entes, en donde se han propuesto soluciones que engloban tanto los elementos genéricos como los aspectos estrictamente técnicos que distinguen a los órganos constitucionales autónomos dentro de un estatuto específico y expreso en el texto constitucional; la implementación de procesos de reforma que desincorporen de la órbita de los poderes tradicionales determinadas funciones ejercidas por ellos y permitan a la postre el surgimiento de nuevas entidades autónomas para la realización de dichas actividades, atendiendo a los escenarios institucionales, políticos y a las necesidades específicas de cada sociedad, en el marco de los múltiples procesos contemporáneos de transformación.

⁵⁹ Tesis de jurisprudencia P./J.13/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1870.

⁶⁰ De acuerdo con la SCJN, “aun cuando no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos”, las características esenciales que se desprenden tienen dichos órganos son: *a)* Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; *b)* Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; *c)* Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y *d)* Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”. *Cfr.* Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

CAPÍTULO SÉPTIMO

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS LOCALES CREADOS PARA DESARROLLAR FUNCIONES ESPECÍFICAS O SUI GÉNERIS

La Constitución federal mandata que las entidades federativas establezcan en su organización interna los siguientes órganos constitucionales autónomos: organismos públicos locales electorales y autoridades electorales jurisdiccionales (artículo 116, fracción IV, inciso c); los organismos garantes del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales (artículo 116, fracción VII); organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos (artículo 102, B); tribunales de justicia administrativa (artículo 116, fracción V); además, siguiendo el modelo de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, la mayoría de los órganos reformadores de las Constituciones locales han dotado de autonomía constitucional a sus respectivas fiscalías, con la finalidad de asegurar su independencia de los poderes tradicionales.

Hasta hace algunos años la tendencia en la creación de órganos constitucionales autónomos en las entidades federativas obedecía más a reproducir los ya contemplados en la Constitución federal que a crear por propia iniciativa del legislador local, órganos constitucionales autónomos para atender materias específicas. Eso ha cambiado, ya que se han identificado veintinueve órganos constitucionales autónomos a nivel local que realizan funciones específicas o sui géneris.

Para efectos de este apartado, los órganos constitucionales autónomos con funciones específicas o sui géneris se han agrupado en las siguientes materias: auditoría y fiscalización presupuestal; combate a la corrupción; laboral, y aquellos que llevan a cabo una función que no tiene símil con ningún órgano constitucional autónomo, tanto a nivel local como federal.

Asimismo, se deben mencionar aquellos órganos constitucionales autónomos locales que pese a que realizan funciones específicas no contempladas en la mayoría de las Constituciones locales sí pueden tener un símil en la Constitución federal; en los tres casos que se mencionarán, su semejante a

nivel federal es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).⁶¹

1. *Auditoría y fiscalización presupuestal*

Tal como señalaba Jorge Carpizo, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe configurarse como órgano constitucional autónomo, ya que al no formar parte de los poderes tradicionales se asegura su imparcialidad y objetividad.⁶² Aunque en la actualidad esto no se ha materializado en la Constitución federal, cuatro entidades federativas lo han adoptado en su régimen interior; estas son: Veracruz en 2000 (Órgano de Fiscalización Superior del Estado); Querétaro en 2008 (Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro); Colima en 2015 (Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental), y Sonora en 2017 (Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización).

2. *Combate a la corrupción*

En este grupo se encuentran las fiscalías especializadas en combate a la corrupción que se han instituido en tres entidades federativas: Campeche en 2017 (Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Campeche); Yucatán en 2019 (Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Yucatán), y Chihuahua en 2020 (Fiscalía Anticorrupción del Estado).

Cabe mencionar que la doctrina ha destacado que estos órganos constitucionales autónomos, “por lo general reciben quejas ciudadanas, pero su labor principal es investigar de oficio cualquier sospecha o evidencia de corrupción gubernamental”, además de que cuentan con “amplios poderes de investigación”.⁶³

⁶¹ Es de relevancia reiterar que el Coneval aún no es propiamente un órgano constitucional autónomo; lo anterior, en virtud de que en tanto no se expida su ley respectiva seguirá siendo un organismo descentralizado.

⁶² Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 211.

⁶³ Ackerman Rose, John Mill, *op. cit.*, p. 57.

3. *Evaluación de política pública*

Debido a que ya se ha planteado con anterioridad la situación del Co-neval, en cuanto a que a la fecha no se ha podido materializar su conversión de organismo descentralizado a órgano constitucional autónomo, es importante resaltar que a nivel local existen órganos constitucionalmente autónomos que realizan funciones similares a éste. Cabe destacar que en 2013, en el estado de Durango se estableció un órgano de este tipo dotado de autonomía constitucional, lo cual evidencia que fue pionero a nivel nacional; en 2016 se instituyó un órgano de este tipo en Sinaloa, y finalmente, en la Ciudad de México en 2017. A continuación, se detallan algunos aspectos.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en el título quinto, “De los órganos constitucionales autónomos”, en su capítulo VI, “Del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango”, en los artículos 142 y 143 se establece el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la mencionada Constitución es un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y tiene a su cargo “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”.

En la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en su sección II ter, “Del Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”, en su artículo 77 ter, se establece el Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encargará de la “medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social del Estado, así como emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley”.

En la Constitución de la Ciudad de México, en el título quinto “De la distribución del poder”, capítulo V, “De los organismos autónomos”, artículo 46, inciso a), se establece el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; en el artículo 47, 1, se dispone que es un organismo autónomo de carácter especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de

conformidad con su Ley; además, se dispone en dicha Constitución, que será “un organismo autónomo técnico colegiado, encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones que implementen los entes de la administración pública y las alcaldías”.

4. *Laboral*

Dentro de este grupo se destacan tres órganos jurisdiccionales en materia de justicia burocrática encargados de la resolución de conflictos de carácter laboral.

En la Constitución Política del Estado de Querétaro, capítulo sexto, “De los tribunales administrativos”, en el artículo 34, apartado B, se establece que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado es un órgano autónomo, que tiene como finalidad “conocer y resolver los conflictos que se susciten entre las entidades públicas del Estado y de los Municipios con sus trabajadores y sobre los conflictos de los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado y al Servicio de los Municipios”.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, título segundo, capítulo II, “De los órganos autónomos”, en su artículo 22, se establece con toda claridad en su fracción VII, al Tribunal de Arbitraje y Escalafón como órgano autónomo. Por su parte, el artículo 79 B de la citada Constitución establece que este órgano estará a cargo de la “función jurisdiccional para resolver las controversias de carácter laboral entre el Estado, los municipios y los organismos descentralizados de ambos, y sus trabajadores”.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, título cuarto “De los poderes del Estado”, capítulo cuarto, “De la justicia administrativa”, sección segunda, “Del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática”, se establece en el artículo 114, que este Tribunal es un “órgano jurisdiccional con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de plena autonomía e independiente en sus decisiones”, que está encargado de conocer y resolver de los conflictos de trabajo que se susciten entre los trabajadores al servicio del estado, de los municipios, de los órganos a los que la Constitución local les reconoce autonomía, “con excepción de los electorales, de los organismos descentralizados, estatales, municipales e intermunicipales con los órganos y dependencias de ambos niveles de Gobierno, derivados de las relaciones de trabajo; de trabajadores entre sí; de éstos con los sindicatos en que se agrupen; y de conflictos entre sindicatos; de conformidad con lo que señalen las leyes”.

Además de los tres órganos mencionados, es de destacar que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se contempla un Centro de Conciliación Laboral, en el artículo 114 B, correspondiente al título sexto “De los órganos autónomos del estado”; no obstante, dicho artículo menciona que es un “organismo público descentralizado”, que cuenta con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión; pero a la fecha de entrega del presente documento aún no se ha expedido la ley orgánica que determine su integración y funcionamiento.

5. *Sui generis en estricto sentido*

A continuación, presentamos los órganos constitucionales autónomos locales que cuentan con funciones que no tienen similitud con ningún órgano de este tipo a nivel federal ni en las entidades federativas, y que podrían, por tanto, considerarse innovadores en cuanto a diseño institucional se refiere; debido a esto, aunque no son parecidos en cuanto a las funciones que realizan, los hemos considerado dentro de un mismo grupo, que puede denominarse “sui generis en estricto sentido”.

- Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en el título segundo, “De los poderes públicos”, capítulo III, “De los organismos públicos autónomos”, artículo 23-D, se establece el Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos, como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, tratándose de una institución que se encarga de “garantizar y establecer las 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”.
- Instituto Estatal de Protección a la Identidad. En la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, capítulo V, denominado “De los habitantes”, se establece en el artículo 17 ter, el Instituto Estatal de Protección a la Identidad, como órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, que será autoridad en la materia, independiente y autónomo en sus decisiones, y será el órgano garante del derecho a la identidad; no obstante, cabe destacar que a la fecha de entrega del

presente documento aún no se ha expedido la ley que determinará su organización y funcionamiento.

- Instituto de Defensoría Pública. En la Constitución Política de la Ciudad de México, en el capítulo V, denominado “De los organismos autónomos”, en el artículo 46, inciso f), se establece al Instituto de Defensoría Pública como un organismo autónomo; en el artículo 51, 1, se menciona la finalidad de dicho Instituto, que es la de otorgar

...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”.

- Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas. En la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, capítulo VI, “De los organismos autónomos del estado”, en el artículo 67, fracción V, se establece la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, que en su ley respectiva, en el artículo 2o., dispone que es un organismo autónomo del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que tiene el encargo 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”.
- Comisión Coahuilense de Conciliación y Arbitraje Médico. En la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el título octavo, capítulo único, denominado “Derechos sociales y prevenciones generales”, el artículo 173 bis establece la Comisión Coahuilense de Conciliación y Arbitraje Médico, como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene la finalidad de “contribuir en el ámbito estatal, a mejorar la calidad en la prestación de los servicios médicos y resolver en forma imparcial los conflictos o diferencias suscitados entre los usuarios y prestadores de servicios, con motivo de una atención médica”.

- Instituto Morelense de Información Pública y Estadística. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, título primero, “Disposiciones preliminares”, capítulo I, “De los derechos humanos y sus garantías”, en su artículo 2o., fracción VII, se establece el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), como un organismo público autónomo; la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, en su artículo 93, dispone que el objeto de este Instituto es vigilar el cumplimiento de la citada Ley, la cual en su artículo 2o., expresa que

Tutela el derecho de acceso a la información pública de todas las personas; el derecho a la protección de los datos de carácter personal que estén en posesión de las entidades y sujetos obligados previstos en este ordenamiento; y regula la formulación, producción, procesamiento, administración y difusión de las estadísticas, sondeos y encuestas que se requieran para la toma de decisiones y el cumplimiento de las funciones legales inherentes a las entidades públicas”.

Por lo anterior, lo consideramos un órgano constitucional autónomo *híbrido*, ya que realiza funciones que en el ámbito federal incumben al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

- Consejo Ciudadano de Transporte Público Sustentable. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, sección VI, “Transporte público sustentable”, se establece en el artículo 111 bis, el Consejo Ciudadano de Transporte Público Sustentable, como órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá como principal responsabilidad “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 público” (*sic*).

En virtud de lo anterior, se advierte que los poderes reformadores de las Constituciones locales en uso de la libre configuración de su régimen interior, que les ha reconocido la SCJN, han creado órganos constitucionales autónomos para atender funciones estatales específicas; esto ha significado un incremento no sólo en el número de órganos constitucionales autónomos creados, sino un aumento en la diversidad de funciones que éstos realizan.

El análisis pormenorizado de las funciones que llevan a cabo los órganos constitucionales autónomos sui generis excede los objetivos del presente texto, pero abre nuevas líneas de investigación en cuanto a la diversidad, desarrollo y pertinencia de esos órganos.

CAPÍTULO OCTAVO

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS MUNICIPALES

A partir de la reforma constitucional por medio de la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, también se cambió la denominación de los tribunales de lo contencioso administrativo, y ahora se denominan “tribunales de justicia administrativa”, tanto a nivel federal como 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.

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

Los Municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo, autónomos sin 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 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.⁶⁴

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

Con lo cual se debe 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.

⁶⁴ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2005, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 323.