

CAPÍTULO SEGUNDO

TIPOLOGÍAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

I. GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

A partir de 1992 comenzó un fenómeno político de descentralización estatal, relacionado con la dispersión de funciones que históricamente se encontraban circunscritas en la rama ejecutiva para constituir órganos administrativos, de alta especialidad técnica y con la cualidad distintiva de ser autónomos frente a las injerencias de la política o de la actividad estatal que las demás funciones por su naturaleza llevaron a cabo. Durante 1992 y 1993, fueron separados e institucionalizados tres órganos que realizan funciones de trascendencia mayúscula en la esfera estatal: un banco central, autónomo, encargado de regular la emisión y circulación de moneda, y de la fijación de las tasas de interés; el *ombudsman* que, como entidad autónoma, tiene a su cargo la investigación y el cuidado de las políticas en materia de protección de los derechos humanos; y un instituto autónomo encargado de organizar los procesos electorales.

Estas funciones y su autonomía constitucional fueron consecuencia de un proceso democratizador que poco a poco pugnaba por abrir la actividad del Estado al escrutinio ciudadano, y que fue estableciendo los cimientos para lo que en 2000 se traduciría en la transición democrática de México. En 2008, mediante la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Geografía y Estadística, fueron trasladados hacia otro órgano de esta naturaleza la investigación en materia de censos de población, datos estadísticos y geográficos, mismos que son la base cuantitativa para conocer las necesidades y destinatarios de los programas de gobierno.

Conforme fueron enfrentando retos y desafíos de cara a la consecución de su legitimidad, estos órganos lograron asentarse como efectivas instituciones del Estado, delimitando su margen de actuación en relación con entidades y dependencias, y sobre todo con la ciudadanía, quien veía con buenos ojos que actividades de naturaleza tan sensible, como la emisión del papel moneda, la organización de las elecciones, la protección de los derechos humanos y la investigación geográfica, estadística y censaria, estuvieran fuera de la órbita de la función ejecutiva, que históricamente las había utilizado para fines distintos a los naturales y necesarios de acuerdo a sus características.

Sin embargo, a partir de 2013, comenzó a desarrollarse un fenómeno coyuntural de cara a la composición, estructura y funcionamiento del Estado mexicano. Con el llamado Pacto por México (2013) —un intento de establecer una coalición de gobierno entre el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, para lograr la aprobación de reformas estructurales de difícil consenso— se crearon grandes sistemas nacionales: el de transparencia, el de evaluación de la educación, de telecomunicaciones, de competencia económica, de evaluación de la política del desarrollo social y la procuración de justicia. Todos estos, derivaron en la creación de un universo de autonomías institucionalizadas mediante cuatro nuevos OCA.

México cuenta, en su diseño institucional, con nueve órganos de esta naturaleza: 1) Banco de México;⁶⁷ 2) Instituto Nacional Electoral;⁶⁸ 3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;⁶⁹ 4) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;⁷⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —abrogado—;⁷¹ 5) Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protec-

⁶⁷ La reforma constitucional que le otorgó autonomía plena fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 1993.

⁶⁸ Es considerado un órgano con autonomía constitucional desde 1994.

⁶⁹ El 28 de enero de 1992 fue adicionado un apartado B al artículo 102 constitucional, elevando la CNDH a rango constitucional como un órgano descentralizado. El 13 de septiembre de 1999 fue publicada la reforma constitucional que le dio autonomía de gestión y presupuestaria plena.

⁷⁰ Mediante la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geografía, en abril de 2008, se le reconoció autonomía constitucional.

⁷¹ Creado mediante la reforma constitucional en materia de educación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero del 2013, como el encargado del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y abrogado en mayo de 2019.

ción de Datos;⁷² 6) Instituto Federal de Telecomunicaciones;⁷³ 7) Comisión Federal de Competencia Económica;⁷⁴ 8) Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social;⁷⁵ 9) Fiscalía General de la República.⁷⁶

Veamos, ahora, algunas notas características de cada uno de estos órganos, en lo relativo a sus antecedentes, fundamento constitucional, alcances de su autonomía, denominación, forma de selección y duración en el cargo de sus órganos de dirección y presidencia, así como las funciones que a grandes rasgos llevan a cabo.

1. *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

Proceso de autonomía: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se formaliza mediante la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999, al apartado B, del artículo 102 de la Constitución.

Antecedentes: la protección de los derechos humanos ha adquirido una importancia a nivel global por la necesidad de garantizar, mediante instrumentos institucionales, políticos y sociales, el goce de los derechos de los ciudadanos, particularmente de aquellos en situaciones de extrema vulnerabilidad. En este sentido, uno de los primeros antecedentes que se pueden encontrar en la historia de México en relación con esta protección es la Ley de Procuración de Pobres, promulgada por iniciativa de Ponciano Arriaga en San Luis Potosí en 1847, misma que a grandes rasgos buscaba proteger a este sector de la población, particularmente vulnerable en materia económica, contra los abuso y vejaciones de cualquier órgano del Estado. En palabras de Ricardo Sánchez Márquez, esta iniciativa “tenía el propósito de

⁷² La reforma constitucional al artículo sexto, de la Constitución del 7 de febrero de 2014, derivó en que el Instituto Federal de Acceso a la Información, como órgano descentralizado no sectorizado de la administración pública federal, se transformara en un órgano constitucional autónomo.

⁷³ Su naturaleza jurídica, como órgano constitucional autónomo, deviene del paquete de reformas publicadas en el marco del llamado Pacto por México, el 11 de junio de 2013.

⁷⁴ Mediante la reforma al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del 2013, se transformó la Comisión Federal de Competencia en Comisión Federal de Competencia Económica, como un órgano constitucional autónomo.

⁷⁵ El 10 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adiciona el apartado C al artículo 26 de la Constitución y se crea el Coneval como órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁷⁶ Mediante decreto publicado el diez de febrero de 2014, se estableció en el artículo 102, apartado A, la organización del Ministerio Público en una Fiscalía General de la República, como un órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

proteger a los pobres que tenían la mala fortuna de cometer un delito, contra los abusos de policías, soldados, alcaldes, curas y jueces, en suma, contra actos de autoridades”.⁷⁷

Por lo anterior, puede considerarse como el gran primer antecedente de la protección de los derechos humanos en nuestro país. Desde entonces y hasta la segunda mitad del siglo XX, es cuando podemos encontrar distintos antecedentes, tanto directos como indirectos del *ombudsman* nacional, comenzando por la Procuraduría Federal de Consumidor, creada en 1975; la Dirección Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León de 1979, pasando por la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México creada en 1985, y la Procuraduría Social del entonces Distrito Federal en 1989.

Por otra parte, como antecedentes directos de la CNDH, en 1989 encontramos la Dirección General de Derechos Humanos, como órgano perteneciente a la Secretaría de Gobernación, que, por medio de un decreto publicado en 1990, se convirtió en un órgano desconcentrado de la misma dependencia, denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional, bajo las naturalezas jurídicas de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creándose el llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Finalmente, es a través de la reforma constitucional de 13 de septiembre de 1999, que este organismo se constituyó como uno con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁷⁸

Fundamento constitucional: artículo 102, apartado B de la Constitución.

Alcance de su autonomía: de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Objeto: el objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.⁷⁹

⁷⁷ Sánchez Márquez, Ricardo, *Ponciano Arriaga Leija*; disponible en <https://bit.ly/2HabRdl>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

⁷⁸ CNDH; disponible en <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

⁷⁹ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de junio de 2017; disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_260617.pdf, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Integración: un presidente, una Secretaría Ejecutiva, visitadores generales, así como visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo.

La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, elegidos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. El presidente de la Comisión también lo será del Consejo y durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto una sola vez.

Funciones: recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; conocer e investigar presuntas violaciones a derechos humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal o de particulares o algún otro agente social con la tolerancia o anuencia de algún servidor público; formular “recomendaciones públicas no vinculatorias”, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, así como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, entre otras.

2. *Instituto Nacional Electoral*

Proceso de autonomía: para la conducción de la función electoral del Estado mexicano, en 1996 el constituyente permanente dio nacimiento, tras varias modificaciones, al Instituto Federal Electoral como organismo autónomo rector del proceso electoral con jurisdicción nacional. A partir de la reforma constitucional de 2014, en materia político-electoral, el Instituto Federal Electoral se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE) para homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, y así fortalecer la democracia electoral.

Antecedentes: en 1990, como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a la organización de las elecciones.

En 1996, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 41 constitucional en la cual se reforzó la autonomía e independencia del IFE, estableciéndose en la Constitución que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autó-

nomo, denominado Instituto Federal Electoral, con personalidad jurídica y patrimonio propios”.

En el 2007 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, otorgando 53 nuevas atribuciones al IFE. Y es hasta el 10 de febrero de 2014 que la reforma político-electoral rediseñó el régimen electoral mexicano para transformarlo en una autoridad de carácter nacional: el ahora Instituto Nacional Electoral, con autonomía de carácter nacional, cuya finalidad es homologar los procesos electorales federales y locales para garantizar la democracia de nuestro país.⁸⁰

Fundamento constitucional: artículo 41, fracción V, de la Constitución.

Objeto: fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. El INE es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, así como organizar en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas las elecciones locales. De esta forma se busca que sea más fácil para la ciudadanía participar, ejercer su derecho al sufragio y una justicia electoral más efectiva, así como mejorar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Alcance de su autonomía: personalidad jurídica y patrimonio propios.

Integración: el Consejo General es el órgano superior del Instituto, integrado por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Así, los órganos centrales del INE son: Consejo General; Presidencia del Consejo General; Junta General Ejecutiva; Secretaría Ejecutiva, y el Órgano Interno de Control.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

⁸⁰ Instituto Nacional Electoral; disponible el <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menutem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución.
- b) El Comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.
- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, a fin de que, una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes.
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación.
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación.

Funciones: para los procesos electorales y locales: capacitación electoral; geografía electoral, integración del padrón y lista de electores, ubicación de las casillas, emitir reglas, lineamientos, criterios y formatos en la materia. Con relación a los procesos electorales federales, el registro de partidos políticos nacionales, la preparación de la jornada electoral, producción de

materiales electorales, cómputo de la elección, y declaración de validez y otorgamiento de constancias, educación cívica entre otras.

3. *Banco de México*

Proceso de autonomía: frente a la erosión del poder adquisitivo y la pérdida del bienestar social, se profundizó la necesidad de separar la función de crear dinero de otras tareas del Estado y, con ello, dotarlo de autonomía y asignarle el objetivo de abatir la inflación. Con la reforma al artículo 28 constitucional en 1993, el Banco de México (Banxico) adquirió plena autonomía, transformándose en un organismo constitucional autónomo.

Antecedentes: 1) El Banco de México fue creado en 1925 como una sociedad anónima, denominada Banco de México, S. A. Se creó el banco central mediante ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1925. Se permitió la participación privada, pero manteniendo el Gobierno federal la propiedad de la mayoría del capital social. 2) En virtud de que para 1982 prácticamente todo el capital estaba en poder del Gobierno federal, el 26 de noviembre de 1982 se convirtió en un organismo descentralizado (es decir, en una entidad paraestatal), conservando el mismo nombre. 3) El 23 de diciembre de 1993 se publicó la Ley del Banco de México (que actualmente se encuentra en vigor) la cual abrogó la Ley Orgánica del Banco de México de 1984. Este ordenamiento dispuso que el banco central fuese una persona de derecho público con carácter autónomo (es decir un órgano autónomo). A partir de esa fecha, Banxico goza de autonomía constitucional.

Fundamento constitucional: párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional.

Alcances de su autonomía: en sus funciones y en su administración.

Objeto: su objeto prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

Integración: la administración y ejercicio de funciones del Banco de México estará a cargo de una Junta de Gobierno y de un gobernador. La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros. Uno de ellos, será el gobernador, quien presidirá la Junta de Gobierno, y los otros cuatro se denominarán subgobernadores. El cargo de gobernador durará en su encargo seis años y el de subgobernador ocho años. El periodo de gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo que corresponda al presidente de la República. Los periodos de los subgoberna-

dores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo federal.

Funciones: el banco central —de acuerdo con el artículo 2 de la Ley del Banco de México— tiene como principal función proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad, este órgano autónomo tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, proveer el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Desempeño de funciones: regular la emisión y circulación de moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería al Gobierno federal y fungir como asesor en materia económica y particularmente financiera, así como participar en el FMI y otros organismos de cooperación financiera internacional.

Las actividades estratégicas que le corresponden llevar a cabo al banco central son la acuñación de moneda y la emisión de billetes (aunque, en realidad, la acuñación de moneda le corresponde a la SHCP a través de la Casa de Moneda de México, que es un organismo descentralizado, pero bajo la supervisión y orden del Banco). El Banco de México tiene la exclusividad de poner la moneda en circulación.

4. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*

Proceso de autonomía: nace mediante decreto presidencial en 1983 como Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que integró en su estructura a la Dirección General de Estadística que operaba desde 1882, cuando pertenecía a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; la Dirección General de Geografía, creada en 1968, que pertenecía a la Secretaría de la Presidencia; la Dirección General de Política Informática y la Dirección General de Integración y Análisis de la Información.⁸¹ El 16 de abril del 2008, con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), el INEGI cambió su personalidad jurídica adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su denominación actual es Instituto Nacional de Estadística y

⁸¹ Acerca del INEGI; disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/inegi/quienes_somos.html, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Geografía conservando las mismas siglas (INEGI). Desde entonces se convirtió en órgano constitucional autónomo.⁸²

Fundamento constitucional: apartado B del artículo 26 constitucional.

Alcances de su autonomía: técnica, de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Objeto: lograr que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.

Funciones: normar y coordinar el desarrollo del SNIEG, así como las actividades estadísticas y geográficas; producir información estadística y geográfica; prestar el servicio público de información; promover el conocimiento y uso de información, y conservar la misma.

Integración: Junta de Gobierno, que es su órgano máximo de dirección, la cual se integra por el presidente del Instituto y cuatro vicepresidentes, los cuales son designados por el presidente de la República con la aprobación del Senado.

5. Instituto Federal de Telecomunicaciones

Proceso de autonomía: el 11 de junio de 2013 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de los Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; éste da origen al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en México, además de ejercer de forma exclusiva las facultades en materia de competencia económica en dichos sectores, conforme a lo establecido en la Constitución.

Antecedentes: en 1996, bajo el mandato del presidente Ernesto Zedillo, fue creada la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) como organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte,

⁸² *Idem.*

hasta que en el 2013 se transformó en un organismo constitucional autónomo y se convirtió en Instituto Federal de Telecomunicaciones.⁸³

Cabe destacar el impacto que ha tenido en materia administrativa y jurisdiccional, pues el artículo 12o. transitorio del decreto del 11 de junio de 2013 por el que se elevó a rango constitucional, prescribe que el Consejo de la Judicatura Federal debe de establecer Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Fundamento constitucional: artículo 28 constitucional.

Alcances de su autonomía: personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia en sus decisiones y funcionamiento.

Objeto: regular y promover la competencia, y el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Funciones: regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Además, corresponde al Instituto el otorgamiento, revocamiento y autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Asimismo, el IFT es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

Integración: el pleno del IFT está integrado por siete comisionados, incluyendo al presidente, quien es nombrado por la Cámara de Senadores con el voto de las dos terceras partes. Los comisionados serán designados de forma escalonada a propuesta del Ejecutivo con la ratificación del Senado y durarán en su encargo cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Proceso de autonomía: en el 2004, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Co-

⁸³ IFT; disponible en <http://www.ift.org.mx/conocenos/acerca-del-instituto/historia>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

neval) como instancia, con autonomía técnica, para medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. En febrero de 2014 se publicó el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral. En dicho decreto se agregó el apartado C al artículo 26 constitucional para dotar al Coneval de autonomía constitucional con personalidad jurídica y patrimonio propios. Actualmente, el Coneval sigue siendo un órgano descentralizado de la administración pública federal con autonomía técnica y de gestión, pues está pendiente de culminar el proceso legislativo que le brinde autonomía presupuestal y sectorial.⁸⁴

Fundamento constitucional: apartado C del artículo 26 constitucional.

Alcances de su autonomía: personalidad jurídica y patrimonio propio.

Objeto: medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

Funciones: normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Integración: el órgano de gobierno es el Comité Directivo y la Comisión Ejecutiva es el órgano técnico auxiliar. El Comité Directivo está integrado por el secretario de Desarrollo Social, seis académicos elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y el secretario ejecutivo designado por el presidente de la República. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad. El presidente durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto una sola vez.

7. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Proceso de autonomía: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial en el 2002 como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, y posteriormente, de mayo de 2012 a febrero del 2013, como descentralizado no sectorizado.⁸⁵ El 26 de febrero de 2013 mediante decreto publicado en el

⁸⁴ Coneval, ¿Quiénes somos?; disponible en <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conoce-nos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

⁸⁵ Los organismos descentralizados no sectorizados no tienen intermediarios, y sólo pueden ser organismos descentralizados “en proceso de desincorporación”, que dejan de perte-

Diario Oficial de la Federación el INEE se convirtió en un organismo público autónomo.⁸⁶

Fundamento constitucional: fracción IX del artículo 3o. constitucional.

Alcances de su autonomía: personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria, técnica y de gestión.

Objeto: evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Funciones: diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas a nivel federal y local para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan; generar y difundir información tendiente a mejorar la calidad de la educación.

Integración: el Instituto está integrado por una Junta de Gobierno; la presidencia, unidades administrativas; órganos colegiados y contraloría interna. La Junta de Gobierno, que constituye el órgano superior de dirección del Instituto, está compuesta por cinco integrantes denominados consejeros. El Ejecutivo someterá una terna a consideración del Senado y serán designados por el voto de las dos terceras partes. Los integrantes no podrán durar en su cargo más de catorce años, y de manera colegiada nombrarán a quien presida la Junta de Gobierno.

8. *Comisión Federal de Competencia Económica*

Proceso de autonomización: la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) adquiere autonomía constitucional en junio de 2013, mediante decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de telecomunicaciones y competencia económica, dentro del marco de los acuerdos y compromisos del Pacto por México.⁸⁷

Fundamento constitucional: artículo 28 constitucional.

Alcances de su autonomía: órgano autónomo con personalidad jurídica, patrimonio propio, con independencia de decisión y funcionamiento, y autonomía presupuestal.

necer a la administración pública paraestatal por disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

⁸⁶ Disponible en <https://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

⁸⁷ Cofece; disponible en <https://www.cofece.mx/conocenos/>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Objeto: garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Funciones: la Comisión tiene facultad para ordenar medidas que eliminen las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos; practicar visitas de verificación; ejercer su presupuesto de forma autónoma, entre otras.

Integración: el pleno es el órgano de gobierno de la Comisión integrado por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente. Cada uno de ellos surge de un proceso de selección en el que un Comité Evaluador—conformado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía— examina y califica las capacidades técnicas de los aspirantes a comisionados. A partir de sus resultados, son seleccionados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, y duran en su encargo cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

9. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Proceso de autonomización: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), antes conocido como Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), es un organismo constitucional autónomo a partir del 7 febrero de 2014; lo anterior, con base en el decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de transparencia, con el objeto de reforzar los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

Antecedentes: mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de junio de 2002, fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como organismo descentralizado de la administración pública federal gubernamental, con autonomía

operativa, presupuestaria y de decisión. Posteriormente, en 2007 se reformó nuevamente el artículo sexto constitucional para efecto de que los estados y municipios garantizaran el acceso a la información y no sólo a nivel federal, y es hasta el 2014 que se amplían los sujetos obligados, se sientan las bases del Sistema Nacional de Transparencia y se brinda autonomía constitucional a los órganos garantes federales y locales. El 4 de mayo de 2015 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública orientada a homologar el ejercicio del derecho al acceso a la información en todo el país.

Fundamento constitucional: fracción VIII del artículo 6 constitucional.

Alcances de su autonomía: personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre su presupuesto y determinar su organización interna.

Objeto: garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.⁸⁸

Funciones: garantizar que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicatos; o cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad entregue la información pública que es solicitada; así como garantizar el uso adecuado de los datos personales, el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información.

Integración: el pleno es el órgano máximo de dirección del INAI y se integra por siete comisionados designados por el Senado quienes durarán en su encargo siete años. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual.

⁸⁸ INAI, *¿Qué es el INAI?*; disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

10. *Fiscalía General de la República*

Proceso de autonomización: con la reforma político electoral de 2014 se previó en el texto constitucional la transformación de la Procuraduría General de la República —mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014— en Fiscalía General de la República (FGR) como órgano constitucional autónomo. La reforma constitucional al artículo 102 contempla que el Ministerio Público se organice en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Fundamento constitucional: artículo 102 constitucional.

Alcances de su autonomía: personalidad jurídica y patrimonio propios.

Objeto: la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.

Funciones: ley reglamentaria pendiente.

Integración: para ser fiscal general de la República se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El fiscal durará en su encargo nueve años.

II. TIPOLOGÍAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Una vez realizado el anterior análisis, es necesario elaborar una herramienta metodológica que precise, resalte y facilite la comprensión de la multiplicidad de diseños institucionales que convergen en la realidad funcional de los OCA. Si comprendemos al diseño institucional como una técnica que, bien

estructurada, puede articular con el mayor rigor técnico y en el mejor alcance político y administrativo a los centros de poder que convergen en la realidad estatal, entonces esta categoría conceptual es fundamental para lograr que, en el universo de autonomías que han sido constituidas, no se dejen de lado el origen, los fundamentos de validez y el cumplimiento de los fines para los que en primer lugar se crearon los órganos autónomos.

En palabras de Philip Petit,⁸⁹ en el diseño institucional pueden proponerse el control de los agentes corporativos —los poderosos y peligrosos— y de aquellos que son depositarios de la confianza social: en esta categoría de análisis se encuentran aquellos que asumen determinados deberes públicos, como en el caso de nuestro objeto de estudio, en los que se traducen en instituciones que ejercen a través de atribuciones constitucionales, funciones de naturaleza pública.

En la línea argumentativa de Robert E. Goodin, tres⁹⁰ son los aspectos fundamentales a tomar en cuenta en el diseño institucional de corporaciones públicas: 1) la conducta de los individuos en el desarrollo de sus funciones oficiales como miembros de cuerpos burocráticos; 2) las oportunidades e incentivos asociados a determinadas situaciones sociales que impacten en el buen desarrollo de sus funciones; y 3) criterios de evaluación, mismos que deben contar con un mínimo de consenso para determinar qué pautas conductuales resultan más deseables, y por ende es más atractivo promoverlos a partir de las oportunidades e incentivos idóneos, a fin de que deriven en patrones de comportamiento exigibles para sus integrantes.

Resulta fundamental, en este sentido, revisar puntualmente lo relativo a los diseños institucionales de cada órgano, en lo que respecta a las atribuciones que les son conferidas, la forma en que se plantean regulaciones a su conducta pública y los incentivos que existen para permear en el buen cumplimiento de sus atribuciones. Lo anterior, toda vez que es a partir de estas premisas en donde se puede evaluar la funcionalidad de su autonomía, la eficiencia en cumplimiento de sus actividades y la eficacia de los controles a los que están sujetos, en relación con el desempeño de sus atribuciones.

Con base en lo anterior, se proponen seis tipologías: un cuadro comparativo, en el que se expone la integración, organización administrativa y funcionamiento de los nueve OCA, objetos de análisis, en el que se incluyen como categorías conceptuales las siguientes: tipo de autonomía prevista en la Constitución; integración; órgano superior de dirección; denominación

⁸⁹ Pettit, Philip, “El diseño institucional y la elección racional”, en Goodin, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, 2013, p. 79.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 77.

de quien lo preside; forma de elección; duración en el cargo; reelección de su directiva, en su caso; la existencia de algún tipo de consejo consultivo, y finalmente si contempla o no en su legislación interna un sistema civil de carrera, como fundamento de la carrera profesional para desarrollar la labor administrativa que le es atribuida.

Por su parte, la segunda tipología consiste en un mapa conceptual en el que se busca encuadrar las particularidades de cada órgano en categorías conceptuales relativas a la naturaleza de las funciones que llevan a cabo; si la integración de su órgano superior de dirección es colegiada o unipersonal; si la forma de designación de este órgano es facultad exclusiva del Ejecutivo, de la Cámara de Diputados, del Senado, o si se trata de un proceso bicameral o interorgánico en el que converjan el Ejecutivo con alguna de las cámaras; si la duración en el cargo es de cuatro, cinco, seis, siete o nueve años; si existe o no reelección, y si ésta es sucesiva e indefinida o restringida a una sola vez; para concluir con su legitimación procesal en materia de juicios constitucionales; en particular, lo relativo a la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

La tercera es una tipología de tipo más estructurada y funcional en la cual se busca categorizar a los OCA desde una conceptualización más acorde con las funciones de gobierno que aquéllas realizan. En este sentido, proponemos cuatro categorías de análisis para englobarlos: 1) órganos de dirección estratégica, 2) órganos con dirección regulatoria, 3) órganos de dirección evaluatoria y 4) órganos de protección de derechos, gestión de datos e información. Por otra parte, la cuarta tipología proyecta las relaciones de coordinación y de control que existen entre estos órganos y las demás funciones del poder público. La quinta tiene que ver con las relaciones entre los OCA, es decir, los diálogos institucionales que se desarrollan entre ellos mismos. Finalmente, la sexta, relativa a la manera en que calificamos la autonomía de estos órganos a partir de una noción que determina sus grados de autonomía, como 1) autonomía plena; 2) autonomía con reservas y 3) autonomía inacabada.

1. Tipología comparativa de los órganos constitucionales autónomos

En la página siguiente, se propone una tabla comparativa en donde se expone la integración, organización administrativa y funcionamiento de los nueve OCA.

Tabla 1. Tipología comparativa de los órganos constitucionales autónomos*

<i>OCA</i>	<i>Tipo de autonomía prevista en la CPEUM</i>	<i>Integración</i>	<i>Órgano superior de dirección</i>	<i>Denominación de quien lo preside</i>	<i>Forma de elección de su presidente o directiva</i>	<i>Duración en el cargo de su presidente o directiva</i>	<i>Reelección de su presidente o directiva</i>	<i>Existe algún tipo de Consejo Consultivo</i>	<i>Servicio civil de carrera</i>
CNDH	Gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.	Un presidente, una secretaria ejecutiva, visitantes generales, visitantes adjuntos y personal profesional técnico y administrativo.	Presidencia	Presidente	2/3 partes de los miembros del Senado.	Cinco años	Una sola vez.	Consejo Consultivo, integrado por 10 consejeros elegidos por el voto de las 2/3 del Senado.	Si
INE	Personalidad jurídica y patrimonio propios.	Consejo General, ** Presidencia del Consejo General, Junta General Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva y OIT.	Consejo General	Presidente	2/3 partes de la Cámara de Diputados.	Nueve años	No	No se establece	Si
BM	En sus funciones y administración.	Junta de Gobierno no integrada por 5 miembros: un gobernador y 4 subgobernadores.	Junta de Gobierno	Gobernador	Designación del presidente de la República con aprobación del Senado.	Seis años, y ocho años los subgobernadores.	Más de una vez.***	No se establece	No

INEGI	Técnica, de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.	Junta de Gobierno integrada por 5 miembros: un presidente y cuatro vicepresidentes.	Presidencia	Presidente	Designación del presidente de la República con aprobación del Senado. <i>El presidente de la República nombra al presidente del Instituto.</i>	Seis años, y ocho años los vicepresidentes.	Hasta por dos ocasiones.	No se establece.	Sí
IFT	Personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia en sus decisiones y funcionamiento.	Un pleno integrado por siete comisionados, incluido su presidente.	Pleno	Presidente	Designados, de forma escalonada, a propuesta del Ejecutivo con la ratificación del Senado.	Cuatro años.	Una sola ocasión.	No se establece.	Sí
Coneval	Personalidad jurídica y patrimonio propio.	Un presidente, seis consejeros académicos y dos integrantes de la Secretaría de Hacienda.	Comité Directivo como órgano de gobierno, Comisión Ejecutiva como órgano técnico.	Secretario de Desarrollo Social, Secretario Ejecutivo.	Los consejeros académicos serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. <i>El nombramiento puede ser objetado por el presidente de la República en 10 días.</i>	Cinco años.	Una sola vez.	No se establece.	No****

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

INEE	Personalidad jurídica y patrio- monio propio, autonomía presupuestaria, técnica y de gestión.	Junta de Gobierno; la presidencia, unidades administrativas, órganos colegiados y contraloría interna.	Junta de Gobierno compuesta por cinco integrantes denominados consejeros.	Presidente	El Ejecutivo someterá una terna a consideración del Senado, y serán designados por el voto de las dos terceras partes. La Junta de Gobierno, de manera colegiada, nombrará a quien la presida.	Siete años.	Una sola ocasión.	No se establece.	No
Cofece	Personalidad jurídica y patrio- monio propio, con independencia en sus decisiones y funcionamiento.	Órgano de gobierno integrado por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente.	El pleno	Presidente	Seleccionados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.*****	Cuatro años.	Una sola ocasión.	No se establece.	No
INAI	Personalidad jurídica, patrio- monio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre su presupuesto y determinar su	Siete comisionados.	El pleno	Presidente	Designados por las 2/3 partes del Senado. <i>El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados.</i>	Tres años el presidente, y los demás comisionados siete años.	Un periodo igual.	Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos	No

	FGR	organi- zación interna.	I. Fiscal general; II. Coordinación General; III. Fis- calía Especializada en Materia de De- rechos Humanos; IV. Fiscalía Espe- cializada en Deli- tos Electorales; V. Fiscalía Especiali- zada en Combate a la Corrupción; VI. Fiscalía Es- pecializada de Asuntos Internos; VII. Coordinación de Investigación y Persecución Penal; VIII. Coordina- ción de Métodos de Investigación; IX. Coordinación	Fiscalía General de la Repúbli- ca.	Fiscal ge- neral de la República.	El Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aproba- da por las dos terceras partes de los miem- bros presentes, la cual enviará al Ejecutivo federal, quien formulará una terna, y con base en ella el Senado desig- nará, con el voto de las dos	Nueve años.	No	No	terceras partes de los miem- bros pre- sentes de la Cámara de Senadores.	No
--	-----	-------------------------------	---	--	---	--	----------------	----	----	--	----

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

				terceras partes, al fiscal general.				
	de Planeación y Administración; X. Órgano Interno de Control; XI. Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera; XII. Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, y XIII. Las fiscalías, órganos o unidades que determine el titular de la Fiscalía. Además, la Fiscalía General de la República se apoyará de un Consejo Ciudadano.							

* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.
 ** Consejo General: integrado por un consejero presidente, 10 consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo representantes de los partidos políticos (un consejero por cada grupo parlamentario), y el secretario ejecutivo.
 *** La Ley Orgánica no establece límite.
 **** Actualmente el Coneval es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con autonomía técnica y de gestión hasta culminar el proceso legislativo que le brinde la autonomía presupuestal y sectorial. Lo anterior, de acuerdo con el portal web oficial del Coneval, disponible en <https://www.coneval.org.mx/quienesomos/Comocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>, consultado el 1 de diciembre de 2020.
 ***** Cada uno de ellos, surge de un proceso de selección en el que un Comité Evaluador —conformado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía— examina y califica las capacidades técnicas de los aspirantes a comisionados.

Del anterior análisis descriptivo, podemos concluir que existe una heterogeneidad que se manifiesta en el diseño, articulación y funcionamiento de los OCA. Es difícil determinar si dicha multiplicidad de formas de organización política y administrativa se debe a una causalidad derivada de los distintos momentos históricos en que fueron creados o si, en su defecto, se trata de una preterintencionalidad, con el propósito de evitar que en el ejercicio de sus funciones exista una verdadera autonomía en relación con las demás funciones del Estado.

Encontramos, en este sentido, que no hay homogeneidad en la denominación de sus órganos de dirección, pues en algunos casos se les conoce como comisionados (Cofece, INAI IFT), en otros como consejeros (Coneval, INE, INEE), pasando por gobernador (Banxico), vicepresidentes en el caso del INEGI, hasta llegar a un fiscal. Tampoco existe uniformidad en relación con el número de personas que integran su directiva: en algunos casos se trata de órganos unipersonales como la CNDH y la Fiscalía; en otros, colegiados, integrados por cinco (Banxico, INEE, INEGI) siete (Coneval, Cofece, IFT e INAI) y hasta once miembros (INE). Por otra parte, tampoco existe coincidencia en el peso específico que cada uno de ellos posee, en lo que respecta a la toma de sus decisiones; pues en algunos, quien lo encabeza, además de ser cara visible del órgano, también es el que mayor injerencia tiene en la toma de decisiones (Banxico, CNDH, INEGI, INE).

Por otra parte, los tiempos de duración de su directiva tampoco son uniformes, pues en algunos casos duran en su encargo cuatro años (Cofece, IFT), en otros cinco (Coneval, CNDH), pasando por seis (Banxico, INEGI), siete (INAI, INEE) y hasta llegar a nueve (INE, FGR), lo que si bien da luces sobre la necesidad de que su renovación no sea en un mismo momento, a efecto de evitar una desestabilización en la actividad administrativa que llevan a cabo, bien podría solucionarse mediante la renovación periódica de sus órganos de dirección, pero con elementos mínimos, comunes a todos.

En lo que respecta a la forma de selección de sus miembros, es donde más heterogeneidad se advierte. Considerando que este es el mecanismo de mayor control al que se encuentran sujetos, resulta prudente encontrar alguna forma que garantice dos elementos: 1) la autonomía frente a las injerencias políticas y partidistas de sus miembros y 2) que en el ejercicio de su encargo busquen la consecución de los fines del Estado. Aquí encontramos que mientras a los titulares del Banco de México, de la Cofece, del INEGI y del IFT, la designación es potestad del Ejecutivo con aprobación del Senado; en otros, como el INEE, INAI y la Fiscalía, recae en el Senado a propuesta del Ejecutivo. Asimismo, existen casos en donde no existe algún

contrapeso a la designación unilateral de la Cámara de Diputados (INE), de Senadores (CNDH) y Ejecutivo (Coneval).

Finalmente, en este apartado, se establece la posibilidad de que el presidente ejerza su facultad constitucional de “veto” para objetar o impugnar la decisión del órgano que elige o ratifica, misma que concurre en los casos del Coneval y el INAI, en los que, como medio de control hacia las cámaras de diputados o senadores, el presidente puede objetar los nombramientos. En lo que concierne a la selección de su dirigencia, llama la atención el caso del INEGI, en el que es el propio presidente de la República quien designa a su respectivo presidente y vicepresidentes.

2. *Tipología de su diseño institucional*

— Integración del órgano superior de dirección:

- Colegiada: Cofece, Coneval, IFT, INAI, INE, INEE.
- Unipersonal: Banxico, CNDH, INEGI, FGR.

— Número de integrantes:

- Uno: CNDH, FGR.
- Cinco: Banxico, INEE, INEGI.
- Siete: Coneval, Cofece, IFT, INAI.
- Once integrantes: INE.

— Forma de designación de su órgano de dirección:

- Ejecutivo con aprobación del Senado: Banxico, Cofece, INEGI, IFT.
- Senado a propuesta del Ejecutivo: INEE, INAI, FGR.
- Sólo Senado: CNDH.
- Sólo diputados: INE.
- Sólo Ejecutivo: Coneval.

— Duración en el cargo:

- Cuatro años: Cofece, IFT.
- Cinco años: Coneval, CNDH.

- Seis años: Banxico, INEGI.
- Siete años: INAI, INEE.
- Nueve años: INE, FGR.

— Reelección de quien lo dirige:

- Una sola vez: CNDH, Cofece, Coneval, INAI, INEE, IFT.
- Dos veces: INEGI.
- Indefinida: Banxico.
- No se establece: INE, FGR.

— Legitimación procesal para juicios constitucionales:

- Acción de inconstitucionalidad: CNDH, INAI, FGR.
- Controversia constitucional: CNDH, Cofece, Coneval, INAI, INE, IFT, Banxico, INEGI, FGR.

— Tiene servicio civil de carrera:

- Sí: CNDH, IFT, INE, INEGI.
- No: Banxico, Cofece, Coneval, INAI, INEE, FGR.

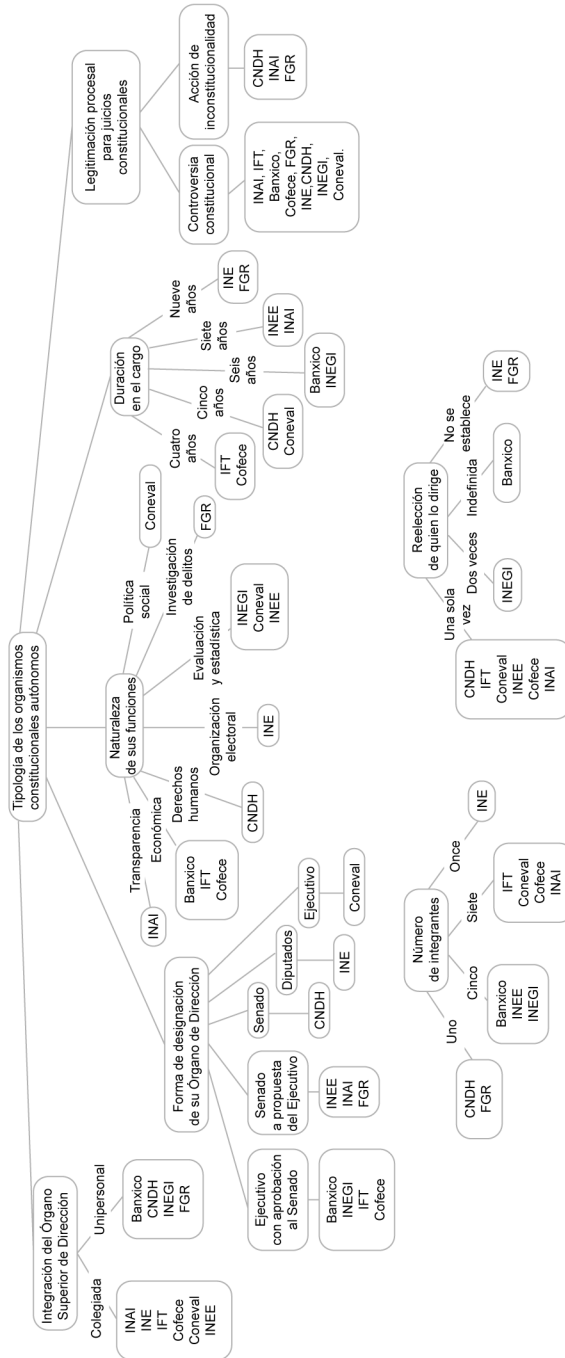
En la siguiente página, puede observarse un mapa conceptual acerca del diseño institucional de los OCA.

3. *Tipología funcional y de acción de gobierno*

Otra propuesta de tipología que atiende más a una construcción elaborada sobre la naturaleza de las funciones que realizan y la forma en cómo éstas se traducen en actividades de gobierno, política y administración, sería la siguiente:

- a) Órganos de dirección estratégica: englobamos en esta categoría aquéllos creados para cumplir cometidos institucionales, entendidos como la acción material del Estado. En éstos encontramos al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral.

Mapa conceptual. Tipología de diseño institucional de los órganos constitucionales autónomos*



* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

- b) Órganos de dirección regulatoria: aquéllos cuya actividad consiste en regular áreas estratégicas de la economía, el mercado y la sociedad. Aquí podemos encontrar al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica.
- c) Órganos de dirección y evaluación: son los órganos cuya principal actividad versa sobre el desempeño de las políticas del Gobierno en materia de desarrollo social y educación. En este apartado entran el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
- d) Órganos de protección de derechos, gestión de datos e información: consisten en aquéllos responsables de realizar una función garante de los derechos de acceso a la información, de protección de datos y la producción de datos estadísticos necesarios para el diseño, evaluación y conducción de las políticas del Estado. Aquí englobamos al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

4. *Tipología de la relación de los órganos constitucionales autónomos con otros poderes*

Corresponde ahora realizar un ejercicio que permita conocer los alcances de la autonomía de estos órganos, a la luz de las relaciones que guardan con las demás funciones del Estado y entre ellos mismos. Encontramos, en este sentido, que todos tienen una relación en lo relativo al proceso de selección de sus integrantes con la función ejecutiva y la legislativa; en materia de asignación presupuestal, y de rendición de cuentas; sin embargo, en algunos casos esta relación es mucho más vinculante en el sentido de que el presidente pueda vetar los nombramientos ratificados por alguna de las cámaras que integran al Legislativo, como los casos del INEGI, INAI y Coneval.

En general, no existe relación con el Poder Judicial, más que en lo que respecta a la legitimación constitucional para promover acciones de inconstitucionalidad (CNDH, INAI y FGR) y controversias constitucionales —todos los demás—.

A continuación se presenta una tabla en torno a las relaciones de coordinación y de control que existen entre estos órganos y las demás funciones del poder público.

Tabla 2. Tipología de la relación de los órganos constitucionales autónomos con otros poderes.*

OCA	<i>Relación con el Poder Ejecutivo</i>	<i>Relación con el Poder Legislativo</i>	<i>Relación con el Poder Judicial</i>
CNDH	<p>Dentro de las atribuciones de la CNDH previstas en el artículo 6 de su ley, se encuentra investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, a petición del Ejecutivo federal, o de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, podrá proponer al Ejecutivo federal la suscripción de tratados internacionales en materia de derechos humanos.</p>	<p><i>En la designación de los miembros (consejeros) que lo integran.</i></p> <p>De acuerdo con el párrafo quinto del artículo 102, apartado B constitucional, los consejeros (incluyendo a su presidente) serán propuestos por la Cámara de Senadores y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la misma, o en sus recesos, por la Comisión Permanente.</p> <p>Los artículos 10 y 10 bis de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos prevé que la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores realizará una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los diversos sectores sociales, así como de organismos defensores de derechos humanos, con base en la cual la comisión propondrá al pleno pleno una terna de candidatos.</p> <p>Para la elección de quien presida la CNDH, la comisión correspondiente del Senado deberá emitir una convocatoria donde se señalen los requisitos para ocupar el cargo. Una vez evaluadas las competencias de los candidatos, la comisión elaborará una terna para ocupar el cargo de presidente que someterá a votación del pleno.</p>	<p>Por el contrario, existe una desvinculación con el Poder Judicial, toda vez que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la CNDH es competente para conocer de las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos provenientes de autoridades federales, exceptuando al Poder Judicial federal.</p> <p><i>Legitimación constitucional.</i></p> <p>La CNDH está facultada, en términos de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, para promover acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

<p>INE</p>	<p><i>Presupuestaria</i> (en la cual influye en su aprobación la Cámara de Diputados) De acuerdo con el décimo sexto transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asignará recursos presupuestarios al Instituto Nacional Electoral. Asimismo, entre las atribuciones del instituto previstas en el artículo 32 de la ley antes citada se prevé que el INE podrá suscribir convenios con órganos del Poder Ejecutivo federal, que establezcan los mecanismos de coordinación y aseguren cooperación en materia de inteligencia financiera.</p>	<p><i>Integración</i> De conformidad con el artículo 41, base V, apartado A, el Poder Legislativo participará en la integración del INE, puesto que el Consejo General —que es el órgano superior de dirección— está integrado, de acuerdo con el artículo 36 de la Legipe, además de un consejero presidente, diez consejeros electorales representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo, <i>por consejeros del Poder Legislativo que serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras, y sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario.</i> Además, el consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.</p>	<p><i>Revisión constitucional y legal de las determinaciones del INE, por parte del Poder Judicial federal, a través del Tribunal Electoral</i> De acuerdo con el artículo 41 constitucional, el INE es autoridad federal en materia electoral. Asimismo, el artículo 94 constitucional señala que el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación, por lo que las resoluciones del INE, en términos de los artículos 41 base VI, 60 y 99, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral, que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, perteneciente al Poder Judicial de la Federación.</p>
<p>BM</p>	<p><i>Designación</i> De conformidad con el artículo 28 constitucional, séptimo párrafo, el presidente de la República designará a las personas encargadas de la conducción del banco central. El nombramiento del gobernador del Banco de México es hecho por el titular del Ejecutivo federal.</p>	<p><i>Aprobación de la designación</i> De acuerdo con el séptimo párrafo del artículo 28 constitucional, la aprobación de las personas que encabezan el banco central será hecha por la Cámara de Senadores o, en su caso, por la Comisión Permanente.</p>	

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

INEGI	<p><i>Designación</i> Siguiendo lo previsto por el apartado B del artículo 26 constitucional, el presidente de la República designará a los miembros de la Junta de Gobierno.</p> <p>El artículo 67 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica menciona que asimismo designará a quien presida la Junta de Gobierno.</p> <p>Además, conforme al artículo 67 de la citada ley, el presidente de la República puede solicitar la remoción de un miembro de la Junta de Gobierno, en cuyo caso la Junta de Gobierno dictaminará sobre la existencia de una causa de remoción, y será el presidente de la República el que resuelva definitivamente.</p> <p>De acuerdo con el artículo 71, en caso de vacantes en la Junta de Gobierno, el presidente de la República tendrá la facultad de nombrar quien ocupará el cargo.</p>	<p><i>Aprobación de la designación</i> La aprobación de los miembros de la Junta de Gobierno será hecha por el Senado y en sus recesos por la Comisión Permanente.</p> <p><i>Rendición de cuentas</i> El Instituto deberá presentar en marzo de cada año al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión los resultados de la ejecución del Programa Anual de Información Estadística y Geográfica correspondiente al año inmediato anterior; un informe de las actividades de los comités de los subsistemas, y su informe anual de actividades. Cada seis años, el Instituto enviará al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, el resultado de la evaluación del Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.</p> <p>Asimismo, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al presidente para que rinda informes sobre las políticas y actividades del Instituto.</p>	
IFT	<p><i>Designación</i> De conformidad con el artículo 28 constitucional, los comisionados serán designados de forma</p>	<p><i>Ratificación del nombramiento</i> El artículo 28 señala que la ratificación de los comisionados corresponde al Senado. El presidente del órgano será nombrado</p>	

	<p>por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.</p> <p><i>Rendición de cuentas</i></p> <p>De acuerdo con el artículo 28 constitucional, el titular del IFT presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.</p>	
<p>escalonada por el presidente de la República.</p>	<p><i>Designación</i></p> <p>De acuerdo con el apartado C del artículo 26 constitucional, los consejeros serán nombrados bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.</p> <p>Al respecto, es menester puntualizar que, si bien la Constitución otorga autonomía constitucional a este organismo, sigue siendo un órgano descentralizado de la APF hasta que culmine el proceso legislativo que brinde autonomía presupuestal y sectorial al Coneval.</p>	
<p>Coneval</p>	<p><i>Objeción del nombramiento</i></p> <p>De acuerdo con el apartado C del artículo 26 constitucional, el presidente de la República podrá objetar el nombramiento que haga la Cámara de Diputados respecto de los consejeros, en un plazo de diez días hábiles.</p>	
<p>INEE</p>	<p><i>Designación</i></p> <p>El presidente someterá a consideración del Senado una terna para designar a los integrantes de la Junta de Gobierno</p>	<p><i>Aprobación de la designación</i></p> <p>La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente,</p>

	(fracc. IX del artículo 3 constitucional).	de acuerdo con la fracc. IX del artículo 3 constitucional. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo federal someterá una nueva.	
Cofece	<i>Designación</i> De conformidad con el artículo 28 constitucional, los comisionados serán designados de forma escalonada por el presidente de la República.	<i>Ratificación del nombramiento</i> El artículo 28 señala que la ratificación de los comisionados corresponde al Senado. El presidente del órgano será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. <i>Rendición de cuentas</i> De acuerdo con el artículo 28 constitucional, el titular del IFT presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.	
INAI	<i>Objeción del nombramiento</i> El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles.	<i>Designación</i> El nombramiento de los comisionados corresponde a la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de los dos terceras partes de los miembros presentes. En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas	<i>Legitimación constitucional</i> Para promover, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

		<p>partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante (fracc. VIII del artículo 6 constitucional y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública).</p> <p>En caso de que un comisionado renuncie a su encargo, deberá presentar por escrito su renuncia dirigida al presidente de la Cámara de Senadores, con copia al pleno del Instituto, estableciendo la fecha específica en que se hace vigente la misma, para que el Senado de la República esté en posibilidad de iniciar el procedimiento establecido en la Constitución y esta ley, para el nombramiento del comisionado que cubra la vacante (artículo 489 de la ley de referencia).</p>	
<p>FGR</p>	<p><i>Designación</i> De conformidad con el artículo 102, el fiscal general será designado por el presidente de la República, con la aprobación del Senado. (Nota: una vez se expida la ley reglamentaria, se podrá evaluar el nivel de inherencia del Poder Ejecutivo federal).</p>	<p><i>Aprobación</i> El Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna, y designará provisionalmente al fiscal general, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto</p>	<p><i>Legitimación constitucional</i> Para promover acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

		<p>se realice la designación definitiva. Recibida la lista, dentro de los diez días siguientes, el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días (artículo 102 constitucional).</p>	
--	--	---	--

* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

5. *Tipología de las relaciones de coordinación entre los órganos constitucionales autónomos*

En lo relativo a las relaciones entre ellos, encontramos que la principal relación se da en los llamados comités de evaluación, que básicamente consisten en estructuras creadas para seleccionar en un primer filtro a los candidatos para integrar las directivas de sus semejantes. En este sentido, encontramos que en los casos del IFT y la Cofece, por ejemplo, se relaciona con el Banco de México, el INEE y el INEGI, toda vez que su pleno está conformado por siete comisionados, que surgen de un proceso de selección en el que el Comité Evaluador, conformado por los titulares del Banco de México, el INEE y el INEGI, examinan y califican las capacidades técnicas de los aspirantes a comisionados. En la página siguiente, en la tabla 3, pueden verse las relaciones entre los distintos OCA.

6. *Tipología sobre los grados de autonomía de los órganos constitucionales autónomos*

A efecto de entender de mejor manera cuál es el verdadero alcance de la voz autonomía en el diseño institucional de los órganos autónomos, resulta necesario clasificar con base en las características que atañen a sus relaciones con las demás funciones del Estado, la capacidad de autogobernarse y las actividades que pueden llevar a cabo a partir de una noción de autorregulación, sin tener que ser aprobados por ninguna otra autoridad pública del Estado. Si entendemos a la autonomía en sentido institucional, tiene que ver con la capacidad de estatuir su vida interna y regularse conforme a ésta. Para ello, es fundamental comprender cuál es su relación con los demás poderes públicos. Proponemos, en este sentido, tres categorías de análisis: 1) *Autonomía consolidada*: en este nivel consideramos a aquellos órganos autónomos que, con motivo de su evolución institucional, si bien guardan relación con la función ejecutiva y legislativa en materia de nombramiento y remoción, sólo lo hacen en materia de coordinación, por lo que forman parte de la dirección política y administrativa del Estado en la forma más completa. 2) *Autonomía restringida*: en este nivel encontramos a aquellos órganos cuya relación con las demás funciones no es únicamente de coordinación, sino de sujeción; por ejemplo, en materia de veto hacia los nombramientos de quienes encabezan su directiva. 3) *Autonomía incompleta*: aquí proponemos incluir aquellos órganos cuyo proceso de autonomía no está totalmente acabado, ya sea por la preeminencia del Ejecutivo en la designación de sus miembros o porque haga falta algún requisito legal para considerarse como plenamente autónomos. En página subsecuente, véase tabla 4.

Tabla 3. Tipología de las relaciones de coordinación entre los órganos constitucionales autónomos*

<i>OCA</i>	<i>Relación con otros OCA</i>	<i>Tipo de relación</i>
CNDH	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
INE	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
BM	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	Cofece, IFT	Forma parte del Comité Evaluador para evaluar a los aspirantes a comisionados de los respectivos órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
INEGI	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	Cofece, IFT	Forma parte del Comité Evaluador para evaluar a los aspirantes a comisionados de los respectivos órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
IFT	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	BM, INEE, INEGI	Estos organismos constitucionales autónomos integran el Comité Evaluador para la designación de los comisionados que integren el Pleno del IFT.
Coneval	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
INEE	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	Cofece, IFT	Forma parte del Comité Evaluador para evaluar a los aspirantes a comisionados de los respectivos órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
Cofece	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
	BM, INEE, INEGI	Estos organismos constitucionales autónomos integran el Comité Evaluador para la designación de los comisionados que integren el Pleno del IFT.
INAI	No aplica	No aplica
FGR	INAI	Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

*Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

Tabla 4. Tipología sobre los grados de autonomía de los órganos constitucionales autónomos*

OCA	Autonomía consolidada	Autonomía restringida	Autonomía incompleta
CNDH	•		
INE	•		
BM	•		
INEGI		•	
IFT	•		
Coneval			•
INEE			•
Cofece	•		
INAI		•	
FGR		•	

* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.