

## CAPÍTULO CUARTO

### EL CASO MEXICANO

#### I. INTRODUCCIÓN

México es un ejemplo internacional tanto con respecto a la creación de nuevos organismos autónomos o “semiautónomos” de control y rendición de cuentas como con respecto al desorden constitucional que existe en la materia. Por un lado, la reforma del Estado en México se ha ejercido en gran medida por medio de la creación de nuevos organismos independientes. Durante las últimas dos décadas se otorgó autonomía constitucional al IFE (ahora INE), a la CNDH, al Banco de México y más recientemente al INEG, al IFAI, al IFETEL y al COFECE. Asimismo, se han creado organismos semiautónomos, como el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). También se ha incrementado significativamente la autonomía tanto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

También se establecieron nuevas procuradurías y organismos reguladores de mercado. La Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo (Profedet), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed), así como la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) todos son ejemplos de la nueva fragmentación del poder público en México.

Sin embargo, los legisladores mexicanos no se han atrevido a agrupar estos organismos bajo un solo título o capítulo en la Constitución o a darles una regulación común. Cada organismo está constituido por un artículo diferente de la carta magna, mu-

chas veces a una gran distancia los unos de los otros. Asimismo, han surgido cuestionamientos respecto a la constitucionalidad de estos organismos, ya que estrictamente hablando, todos ellos violan el orden constitucional.

De acuerdo con una lectura estricta del primer párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los organismos constitucionales autónomos no tienen cabida en el orden jurídico mexicano: “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”. Al no formar parte de los poderes tradicionales del Estado, estos organismos no comparten el “supremo poder de la federación”, y por lo tanto no podrían ejercer autoridad pública alguna.

Pero cuando la Constitución no agrupa de manera explícita u otorga suficiente importancia o estatus jurídico a los organismos autónomos en existencia, el tribunal constitucional correspondiente puede intervenir para construir el espacio jurídico necesario para el funcionamiento de estas instituciones. Tal acción es recomendable, porque de otra forma se podría generar una crisis constitucional que obstaculizaría el funcionamiento del Estado en su conjunto.

Afortunadamente, en años recientes ha surgido una corriente de pensamiento jurídico, así como de interpretación jurisprudencial, que ha abierto un espacio para la reflexión, análisis e integración legal de los organismos autónomos en México. Sin embargo, todavía existen muchas contradicciones legales y de interpretación jurídica por resolver. El presente capítulo analiza algunos casos claves en la materia.

## II. LAS CATEGORÍAS DE GARCÍA-PELAYO EN MÉXICO (JURISPRUDENCIA 20/2007)

En 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desarrolló una jurisprudencia que finalmente aclaró el rol de estos organismos dentro del orden jurídico mexicano. A partir de la

resolución de una controversia constitucional presentada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en contra de una cláusula del decreto de egresos emitido por la Asamblea Legislativa de la ciudad de México, los ministros de la Corte pronunciaron lo siguiente:

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos 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. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; 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 primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de*

En esta tesis de jurisprudencia, la Corte sostiene una interpretación novedosa del artículo 49 constitucional, al argumentar que la división de poderes allí desarrollada “debe considerarse como una distribución de funciones o competencias”. De acuerdo con los ministros, el artículo establece una división *funcional* de poderes, sin determinar de manera limitativa cuáles serían específicamente los *órganos* de Estado responsables de su ejercicio. La Corte entonces determina que la creación de organismos autónomos “no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes”. Al contrario, al auxiliar a los órganos tradicionales, los nuevos organismos hacen “más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado”.

Un análisis específico de la sentencia “fuente” que resuelve la Controversia Constitucional 31/2006 nos ayuda a entender mejor los argumentos de la Corte. El caso tiene que ver con un conflicto de competencias entre el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Específicamente, en el primer párrafo del artículo 35 del Decreto del Presupuesto de Egresos la ALDF faculta a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal a efectuar “los ajustes que correspondan a los presupuestos autorizados” entre otros “a los órganos autónomos del Gobierno del Distrito Federal”, en caso de que se presente “una disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos”. Asimismo, el artículo quinto del Decreto de Egresos también estableció una limitación absoluta a la autorización de bonos o percepciones extraordinarias al salario de los servidores públicos de mandos medios y superiores de los órganos a que se refiere el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal, entre los que se encuentra el TEDEF.

*la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647, registro No. 172456. Surgido de la controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

En su escrito, el TEDF alegaba que estos textos legales

...podiera[n] constituir un instrumento de presión en contra del Tribunal Electoral (órgano autónomo), en el supuesto de que se le pudiera conminar a resolver algún asunto de trascendencia en determinado sentido, bajo la amenaza de que pudiera operarse una reducción a su presupuesto en caso de no acceder a tal presión, con lo que, con el simple hecho de la expedición de normas como las que combaten, se pone en riesgo en grado extremo la autonomía y la independencia de que constitucionalmente está investido dicho órgano jurisdiccional.

El TEDF también argumentaba que los textos legales combatidos implican una intromisión del Poder Legislativo en otro poder que le es ajeno, específicamente de un órgano autónomo. Aquí cita a las jurisprudencias “DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO”, “DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE” Y “PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN”. El argumento central en este aspecto es que

...para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es indispensable, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Constitución Federal o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

La primera parte interesante de la sentencia es la argumentación de la Corte a favor de dar trámite y resolver la controversia, ya que estrictamente hablando, de acuerdo con el artículo 105, fracción I, de la Constitución, la figura de “controversia constitucional” está reservada para conflictos entre poderes formalmente constituidos; por ejemplo, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso a nivel federal, entre “poderes” a nivel estatal, entre “la federación” y estados o municipios, o entre los mismos estados o municipios. Sin embargo, en el caso de la letra K) de esta fracción, para el Distrito Federal no se habla formalmente de conflictos entre “poderes”, sino entre “órganos de gobierno”. De allí que la Corte determinó aceptar y resolver el caso.

Sin embargo, no se limita a una lectura estricta de la letra K), sino que ofrece un argumento más general y abierto para justificar dar trámite al caso.

En el caso de la controversia constitucional, se trata propiamente de un mecanismo de control cuya finalidad es reparar las violaciones que pudieran presentarse por actos que invaden las respectivas esferas competenciales, dado el contenido de la presente demanda, que la única vía de que dispone el Tribunal Electoral del Distrito Federal para impugnar los actos que se señalan es la presente controversia.

También argumenta que

...el catálogo establecido en la fracción I del artículo 105 constitucional no debe entenderse como limitativo, sino meramente enunciativo, de tal manera que su aplicación no se realice en forma estrictamente literal, sino que deben favorecerse hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en el texto de ese numeral, sean acordes con la finalidad manifiesta de este medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia se prevé en la Constitución Federal.

Ya en el estudio de fondo de la controversia constitucional, la Corte decide ir más allá de únicamente reconocer al TEDF como un “órgano de gobierno” del Distrito Federal para considerarlo como un pleno “poder” propio, si bien no del mismo rango que los otros poderes tradicionales del Estado. Específicamente, señala que los organismos constitucionales autónomos “se han venido generando en el orden jurídico nacional, otorgándoseles expresamente funciones específicas, quedando así atrás la tradicional división tripartita de poderes”. También indica que

...la autonomía de la que goza el Tribunal Electoral del Distrito Federal, derivada de su naturaleza de órgano autónomo, implica la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (aspecto jurisdiccional) como interna (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).

A partir de este análisis, la Corte aplica una jurisprudencia clave sobre la forma en que debe funcionar la “división de poderes” en todos los niveles de gobierno. Específicamente, señala que hay tres formas diferentes en que un poder del Estado pueda entrometerse de manera indebida en el funcionamiento de otro poder: la *intromisión*, la *dependencia* y la *subordinación*:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS<sup>174</sup>. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes,

---

<sup>174</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004 del Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 122.

a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

En la resolución de la controversia constitucional 31/2006, la Corte explícitamente aplica esta tesis de jurisprudencia al ámbito de los organismos constitucionales autónomos. La Corte explicó que:

*Intromisión* proviene del latín *intromissus*, y significa acción y efecto de entremeter o entremeterse. Se trata, pues, de la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. En el tema que nos ocupa, puede decirse que la intromisión es el grado más elemental de la violación al principio de división funcional de competencias, pues para actualizarse, basta con que uno de los órganos o autoridades se inmiscuya o se entremeta en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena. La intromisión, empero, no implica que el órgano o autoridad que se entremete en los asuntos de otro, pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este



primer límite del principio de división funcional de competencias, podría decirse tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos órganos o autoridades, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

La *dependencia* (del latín *dependēre: colgar, pender*) es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que sólo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante. En la materia que nos ocupa, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división funcional de competencias, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el órgano o autoridad dominante impida al órgano dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. La dependencia es, sin embargo, una situación contingente, pues, el órgano dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción que puede tomar distintos a la imposición.

El término *subordinación* proviene del latín *subordinatio, subordinatiōnis*, y significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien. En este contexto, se traduce en el tercer y más grave nivel de violación al principio de división funcional de competencias. La subordinación no sólo implica que el órgano subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además *debe* someterse a la voluntad del órgano subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el órgano dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro órgano, en la subordinación el órgano o autoridad subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

Como puede verse, estos tres conceptos (la intromisión, la dependencia y la subordinación) son en realidad grados de uno mismo. Son conceptos concéntricos porque cada uno forma parte del siguiente, sólo que con algunas características que aumentan su grado. No obstante, estos términos no son sinónimos porque son incluyentes hacia el grado inferior, y excluyentes hacia el grado superior. En otras palabras, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y la dependencia excluye a la subordinación por la misma razón.

En el caso específico, los ministros de la mayoría deciden que se actualizan los tres tipos de intervención indebida en la esfera del TEDE, ya que las disposiciones implicarían una relación de subordinación financiera y política tanto al ALDF como al GDF, al no contar con mecanismo alguno para defender su presupuesto y su administración interna ante los dictados de estos poderes ajenos. Específicamente, con las reformas aprobadas, “el jefe de Gobierno está facultado para inmiscuirse en el presupuesto de egresos autorizado para el Tribunal Electoral, pudiendo disminuirlo, con lo cual incidiría de manera determinante en la toma de decisiones del órgano autónomo, con lo que se podría generar algún tipo de sumisión o relación jerárquica”. Asimismo, con las reformas respecto a los bonos y prestaciones, “el órgano legislativo local se inmiscuye en el ejercicio y manejo del presupuesto de egresos autorizado para el Tribunal Electoral”. De acuerdo con la Corte, si bien

...la Asamblea Legislativa está facultada para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, tal facultad no puede ni debe entenderse al grado de permitir la injerencia de ese órgano legislativo en cuestiones que atañen a la organización y funcionamiento del Tribunal Electoral, como lo es la administración, manejo y ejercicio autónomo

de su presupuesto, cuestión que es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional, en razón de su carácter de órgano autónomo.

Sin embargo, los ministros también distinguen muy claramente entre la autonomía y la “arbitrariedad” o la autarquía.

Lo anterior no significa, como ya lo precisamos con anterioridad, que el Tribunal Electoral del Distrito Federal pueda ejercer de manera arbitraria y sin ningún tipo de control su presupuesto aprobado, pues este órgano jurisdiccional autónomo es sujeto de fiscalización en lo relativo al ejercicio y aplicación de su presupuesto, fiscalización que llevará a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El hecho de que el TEDF tenga autonomía para decidir cómo ejerce su presupuesto, de ninguna manera lo exime del requisito de cumplir con la legalidad y sujetarse a la fiscalización, que es requisito para todo gasto público.

En esta resolución también hubo dos votos particulares, uno del ministro Juan Silva Meza y otro del ministro Genaro Góngora. Si bien el ministro Silva Meza estuvo de acuerdo en general con la argumentación de la mayoría, expresó su desacuerdo específicamente con respecto a la declaración de invalidez del artículo transitorio del decreto de presupuesto, que prohíbe el otorgamiento de “bonos o percepciones extraordinarias a su salario” para mandos medios y superiores. Aquí indica que por mandato legal es responsabilidad de la Asamblea Legislativa fijar los tabuladores y los salarios para todos los órganos de gobierno del Distrito Federal, incluyendo los órganos autónomos. En suma, “los sueldos de los servidores públicos, incluidos los del Distrito Federal, no pueden ser determinados por cada órgano de gobierno o autoridad a la que correspondan, ya que deben precisarse en los presupuestos de egresos correspondientes”. Además, Silva Meza sostiene que este principio legal es particularmente importante cuando se trata de los organismos jurisdiccionales y de los organismos autónomos, ya que la au-

sencia de la posibilidad de modificaciones discrecionales en los emolumentos de los servidores públicos protegería su autonomía e independencia de acción:

...si tomamos en cuenta que la imparcialidad es un principio inherente a sus funciones, de ahí que si los salarios de los trabajadores están precisados en los presupuestos de egresos, eliminando la discrecionalidad en su integración, se puede garantizar con un mayor grado la imparcialidad de los integrantes de dicho órgano, en tanto no podrán ser tocados por promesas de índole económico por parte de los integrantes del propio órgano o de algunos externos.

En su voto particular correspondiente, el ministro Góngora Pimentel critica de manera más integral la argumentación de la mayoría. Específicamente, dice que “el hecho de que se reconozca la legitimación en la controversia constitucional a otros órganos, de ninguna manera implica darles el mismo grado de autonomía que a los poderes u órganos constitucionales”. Aclara que “en la Norma Fundamental existen diferentes grados de autonomía: el máximo grado es la de los poderes y, en segundo plano, la de los órganos constitucionales autónomos en sentido estricto. Otros órganos con autonomía reconocida en la Constitución tendrán un grado menor y así sucesivamente”. Aquí el ministro cita, por ejemplo, las disposiciones incluidas en el artículo 2o., de la Ley Federal de Presupuesto y Autonomía Hacendaria. El ministro también señala que la autonomía del TEDF no está plasmada en la Constitución federal, y, que en general, “no tiene garantías orgánicas específicas tuteladas en una norma de carácter superior, a diferencia de los órganos constitucionales autónomos”. Para Góngora, el TEDF más bien tiene el mismo “estatus” jurídico que los tribunales administrativos que cuentan con una autonomía de gestión presupuestaria más limitada que los órganos autónomos.

El ministro expresa su acuerdo con la argumentación de Silva Meza con respecto a la facultad de la Asamblea Legislativa

de no solamente asignar “cantidades globales”, sino también de especificar a “detalle” exactamente cómo se utilizaría el presupuesto.

Estimo que aprobar un presupuesto no es repartir cantidades globales, sino dar líneas esenciales de la política económica del Estado y ello implica la facultad de alterar las partidas específicas, por ello, el artículo quinto transitorio debe interpretarse como parte de un sistema normativo integral y no como una alteración posterior a una asignación previa.

Góngora Pimentel incluso va más allá al señalar los “peligros” de la decisión mayoritaria en este tema:

La sentencia socava de manera peligrosa las facultades de los órganos legislativos, al reducir la facultad presupuestaria a la mera aprobación de cantidades globales y, en una mal entendida autonomía, al permitir a quien ejerce el presupuesto realizar de manera abusiva cualquier asignación presupuestaria desplazando de esta manera a la representación popular.

### III. DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y AUTONOMÍA (JURISPRUDENCIA 97/2004)

Ahora bien, habría que reconocer que dentro del orden jurídico mexicano existen una amplia diversidad de autonomías. Por ejemplo, el primer paso hacia la autonomía para un órgano desconcentrado sería convertirse en un organismo descentralizado. De acuerdo con la jurisprudencia en la materia, la diferencia entre un organismo desconcentrado y uno descentralizado es que

...aún cuando aquellos organismos [descentralizados] son autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera indirecta, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecu-

tivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata.<sup>175</sup>

Esta jurisprudencia surge de un caso donde se analizó el estatus jurídico del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFA). Los demandantes argumentaban que el ISSFA “no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, ya que como entidad paraestatal que es, no tiene como finalidad la realización de las funciones que corresponden al área de atribuciones del titular del Ejecutivo Federal”. En contraste, la Cámara de Diputados alegaba que con el fin de “conservar la unidad del poder” los órganos descentralizados tendrían que ser considerados como “parte de la administración pública federal, la cual es parte integrante del Poder Ejecutivo Federal, que se encuentra a cargo del presidente de la República”.

En su sentencia, los ministros optan por una decisión *salomónica*, y trazan una línea intermedia entre las dos posiciones. Por un lado, establecen una distinción sumamente importante entre la “administración pública federal” y el “Poder Ejecutivo Federal”, y argumentan que si bien los órganos desconcentrados desde luego forman parte de la primera, no pertenecen a la segunda:

Los órganos que conforman la administración pública centralizada dependen directamente del Poder Ejecutivo Federal, mientras que los entidades paraestatales, entre éstas los órganos descentralizados, se rigen por sus propias leyes, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, gozan de autonomía jurídica con respecto del Estado y está sujetos a diversos controles establecidos en los ordenamientos legales en cita, esto es no forman parte del Poder Ejecutivo Federal. Así es, del régimen constitucional y legal se deriva que jurídicamente no es posible considerar que la ad-

---

<sup>175</sup> “ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA”. Resolución de Acción de Inconstitucionalidad 16/2003. Jurisprudencia 97/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 21 septiembre de 2004.

ministración pública paraestatal forme parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que el ejercicio de dicho poder corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones lleva a cabo directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada.

Así, la Corte determina que sería incorrecto considerar a los organismos descentralizados como parte del Poder Ejecutivo Federal, ya que esto implicaría estar directamente al servicio del presidente de la República.

Estos órganos cuentan con una autonomía importante, al tener sus propias funciones y mandatos legales, independientes de la función y del mando del presidente de la República. Con lo cual, pareciera que la Corte estuviera preparando el terreno para proponer el establecimiento de un nuevo cuarto poder autónomo, que incorporaría las funciones diversas de los órganos descentralizados. De otra forma, estaríamos ante una situación en la que estos órganos no pertenecieran a ningún “poder”, ya que si no se integran al Poder Ejecutivo Federal tampoco podrían pertenecer al Poder Judicial o al Poder Legislativo. Estaríamos, entonces, ante una franca violación al artículo 49 constitucional.

Para arreglar este problema, la Corte una vez más quita con una mano lo que acababa de dar con la otra. Afirma que si bien los organismos descentralizados no pertenecen al Poder Ejecutivo sí “integran junto con la administración centralizada el concepto total e íntegro de administración pública”. Asimismo, señala que

La circunstancia de que un organismo descentralizado cuente con personalidad jurídica propia no significa que su actuación sea libre y esté exenta de control, toda vez que el funcionamiento de los organismos descentralizados, y especialmente las facultades de autoridad por desdoblamiento estatal éstos desempeñan, están garantizadas y controladas a favor de los gobernados y de la administración pública, dado que la toma de decisiones de esa clase de entidades se identifica con las finalidades de la administración

central y del Poder Ejecutivo, al establecer en ley que su control se ejerce por el propio Ejecutivo y que sus órganos directivos deben integrarse con personas ligadas a la administración central, con la finalidad de lograr una “orientación de Estado” en el rumbo del organismo.

De nuevo tenemos una situación en que aparentemente la Corte quiere “chiflar y comer pinole” a la vez. Al hablar de “el concepto total e íntegro de administración pública”, “desdoblamiento estatal” y una “identificación con las finalidades” del Poder Ejecutivo, la Corte busca argumentar que si bien *orgánicamente* los órganos descentralizados no son parte del Poder Ejecutivo, *funcionalmente* sí lo son. Específicamente, los descentralizados son “auxiliares” del Poder Ejecutivo: “dichas entidades no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, sino que únicamente son auxiliares de dicho poder en la ejecución de los programas de desarrollo”.

De allí la conclusión definitiva de esta sentencia, que posteriormente se elevaría a la jurisprudencia que surge de este caso:

Aun cuando los organismos descentralizados son autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de una manera indirecta, existiendo reemplazo de la “relación de jerarquía” por un “control administrativo” y, por ende, atento al texto de la ley es evidente que la única diferencia entre los organismos descentralizados y la administración central es la existencia de una relación diversa de la jerarquía entre ellos.

Aquí la distinción central es la que la Corte establece entre las “relaciones de jerarquía” y el “control administrativo”. Por medio de esta demarcación, la Corte busca liberar a los organismos desconcentrados sin permitir que se independicen completamente. Sin embargo, resulta algo cuestionable y contradictoria esta distinción, porque terminamos con una situación en que los órganos están simultáneamente subordinados y totalmente independientes de la administración pública centralizada.



Ahora bien, también existe una diferenciación importante entre los diferentes tipos de órganos descentralizados. Por ejemplo, los que tienen menos autonomía serían los “sectorizados”, que estarían sujetos a la estricta observancia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y del título tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluyen, por ejemplo, su adscripción a un sector específico de la administración pública federal, así como la participación de la Secretaría de Hacienda en sus órganos de gobierno.

Los organismos descentralizados o paraestatales, con más autonomía serían los no sectorizados. Aquí la misma Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), en sus artículos 3 a 5, señala una serie de organismos que si bien son formalmente entidades paraestatales de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tienen la obligación de sujetarse a todas las disposiciones de la LFEP. Este es el caso, por ejemplo, de la Procuraduría Agraria, de la Procuraduría Federal del Consumidor y de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (artículo 3). También es el caso de “el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero” (artículo 4). Asimismo, existen otros órganos descentralizados no sectorizados, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que aún sin ser mencionados explícitamente también en los hechos están libres de las disposiciones de la LFEP.

Bajo este escenario, se supone que no habría ningún problema con respecto a la participación del Senado en el nombramiento y vigilancia de los integrantes de los órganos de gobierno respectivos. Por ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública indica que los comisionados del IFAI pueden ser objetados por el Senado de la República. De igual manera, la Ley de Protección al Ahorro Bancario marca que cuatro de los siete integrantes de la Junta de Gobierno del

IPAB serán “designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de la Comisión Permanente”. Entre 1992 y 1999 también hubo plena participación del Senado de la República en el proceso de nombramiento de los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando todavía era órgano descentralizado.

#### IV. ÓRGANOS REGULADORES Y AUTONOMÍA (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006)

Otro ámbito importante en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que desarrollar nuevos criterios con respecto a la autonomía de los organismos del Estado es en el de los órganos reguladores. El Estado mexicano cuenta con numerosos órganos reguladores, incluyendo la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, entre otros. Actualmente todos estos órganos son organismos desconcentrados de la administración pública federal. No cuentan con personalidad jurídica o patrimonio propios, están adscritos a la Secretaría de Estado correspondiente y son totalmente dependientes del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Con respecto al nombramiento de los titulares de estos órganos, habría que señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de Nación en su resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, promovida por senadores de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, resolvió expulsar del orden jurídico mexicano el último párrafo del artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que permitía al Senado de la República objetar los nombramientos que hiciera el presidente de la República de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), y que decía a la letra:

La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.

La Corte argumentó que si bien los órganos desconcentrados tienen cierto grado de autonomía técnica y financiera, existe al final de cuentas un “nexo de jerarquía, poder de nombramiento y mando disciplinario frente al órgano central”. Por lo tanto, en honor a la división de poderes y a las jurisprudencias en la materia, que indican que las relaciones entre los poderes tendrán que ser explícitamente y limitativamente señaladas en la Constitución,<sup>176</sup> los ministros resolvieron que la inclusión del párrafo arriba mencionado, implicaba una intromisión indebida del Poder Legislativo en un ámbito de competencia exclusivo del Poder Ejecutivo.

Específicamente, la mayoría argumentó que “si no lo prevé la Constitución, no se puede llegar al extremo de facultar a las Cámaras del Congreso de la Unión a intervenir directamente en el nombramiento de empleados de la administración pública federal”. Es decir, que no se puede permitir que un poder

...interfiera de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual colabora, es decir, la decisión de los poderes colaboradores no puede imperar sobre la del

---

<sup>176</sup> “PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN”, tesis 191089. P. CL-VIII/2000, pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, septiembre de 2000, p. 33.

poder con el cual colaboran, ya que, de ser así, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Aquí, los ministros inclusive citan los debates del Constituyente de 1917 para demostrar que en ese momento fue rechazada de manera contundente la propuesta de establecer un sistema parlamentario o por lo menos un sistema semiparlamentario, donde el Congreso de la Unión pudiera intervenir en los nombramientos del Poder Ejecutivo. De manera destacada, traen a colación las palabras de Martínez Escobar, cuando señala: “no nos embriaguemos con sueños; pues si nosotros disponemos que los ministros sean designados por el Congreso, entonces, señores constituyentes, ¿sabéis lo que determinamos? Que no haya gobierno estable, sino una constante sucesión de gobiernos en México”.

La sentencia también señala que de acuerdo con la fracción II del artículo 89 constitucional existirían tres tipos de nombramientos del titular del Poder Ejecutivo: 1) nombramientos absolutamente libres, incluyendo, por ejemplo, los secretarios de despacho; 2) nombramientos sujetos a ratificación aquellos expresamente señalados en la Constitución, como por ejemplo, el procurador, oficiales superiores del Ejército y empleados superiores de Hacienda; 3) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en una ley específica. El caso de los órganos reguladores desconcentrados entran en la primera categoría, ya que aunque “tienen cierta autonomía técnica que implica otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera, pero existe dependencia, nexo de jerarquía, poder de nombramiento y mando disciplinario frente al órgano central, ya que participan de su personalidad jurídica e incluso de su patrimonio”. En conclusión,

...la participación del órgano legislativo en el procedimiento de designación de este tipo de funcionarios resulta violatoria de la facultad de nombramiento que el artículo 89, fracción II, consti-

tucional establece en favor del Presidente de la República, pues se trata de empleados de la Administración Pública Federal que auxilian al Ejecutivo en el desempeño de sus funciones y cuyo nombramiento a él corresponde, sin encontrarse condicionado al móvil de actuación de otro de los poderes públicos, salvo en los casos expresamente previstos en el texto constitucional.

Sin embargo, aunque la Corte declara inconstitucional la intervención directa del Senado en la ratificación de los comisionados de los órganos reguladores descentralizados, sí permite que el Congreso de la Unión tenga facultades para regular los tipos de nombramientos y las causales de remoción de los comisionados correspondientes. Específicamente, la Corte declara constitucional el artículo 9-D de la ley, que señala que los comisionados “serán designados para desempeñar sus cargos por periodos de ocho años, renovables por un solo periodo, y sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada”.

Aunque también habría que señalar que si bien la Suprema Corte ha declarado inconstitucional el último párrafo del artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los ministros no han hecho lo mismo con respecto al artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica, que contiene disposiciones similares con respecto al nombramiento de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia, igualmente un órgano desconcentrado de la administración pública federal:

Artículo 26. Los Comisionados serán designados por el titular del Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.

Este texto legal sigue vigente, porque no ha sido impugnado por ningún actor político. Redacciones similares se podrían introducir para los otros órganos reguladores desconcentrados

siempre y cuando se establezca el acuerdo político necesario para no impugnarlas ante la Suprema Corte.

En su exposición durante la sesión pública para debatir la acción de inconstitucionalidad 26/2006, el ministro Góngora Pimentel va aún más allá, al afirmar que desde su punto de vista es inconstitucional el hecho de que la Cofetel sea un órgano desconcentrado dependiente de la administración pública federal: “la creación de la Cofetel como un órgano desconcentrado resulta inconstitucional, porque sus facultades en materia de radio y televisión no pueden ser ejercidas por un órgano que guarde una relación de jerarquía con el presidente de la República”. Aquí, el ministro sostiene que “los derechos de expresión, información y prensa, contenidos en los artículos 6 y 7 de la Constitución federal, exigen que el órgano técnico regulador de la radiodifusión, encargado de otorgar concesiones en la materia, esté aislado de todo control político o económico”.

## V. OTROS CASOS CLAVES

El pleno de la SCJN, refiriéndose a la independencia de los poderes judiciales, estableció en la controversia constitucional 35/2000 lo siguiente: “...es importante considerar que la *autonomía de la gestión presupuestal* viene a ser una condición necesaria para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia”.

Asimismo, en la tesis aislada I.3o.T.157 L,<sup>177</sup> el Poder Judicial, al abordar la revisión de un amparo interpuesto en contra de actos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que acoataban el ejercicio presupuestal en lo tocante a bonos y remuneraciones extraordinarias del Tribunal Electoral del Distrito Federal, enuncia la importancia para la preservación de principios

---

<sup>177</sup> Tesis aislada I.3o.T.157 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 1797.

rectores como los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia:<sup>178</sup>

...la Asamblea Legislativa tampoco debe delimitar su soberanía e independencia restringiendo las prestaciones de sus trabajadores de mandos medios y superiores, ni los montos de las remuneraciones que les corresponden a los servidores públicos por trabajos extraordinarios derivados de las elecciones efectuadas en el año dos mil seis.

La autonomía presupuestaria es garante de que a través de la administración de sus recursos se evite la coacción política al órgano fiscalizador y éste pueda estar en condiciones de ejercer su presupuesto con base en las estrategias y prioridades que él mismo establezca.

La Suprema Corte también ha establecido que para dar cumplimiento a los principios de independencia (en el caso de los tribunales) se requiere necesariamente garantizar la autonomía presupuestal, tal como se desprende de la tesis de jurisprudencia “PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> “SERVIDORES PÚBLICOS DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA CITADA ENTIDAD AL DISPONER EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2006, QUE NO SE LES AUTORIZARÁN BONOS O PERCEPCIONES EXTRAORDINARIAS A SU SALARIO DURANTE EL CITADO EJERCICIO FISCAL, VIOLA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL INVADIR LA AUTONOMÍA Y COMPETENCIA DEL ALUDIDO TRIBUNAL”, tesis aislada I.3o.T.157 L, *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XXV, marzo de 2007, p. 1797.

<sup>179</sup> Tesis 1a./J. 83/2004, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 170; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 171.

La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditéz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

En relación con lo anterior, en la tesis de jurisprudencia P/J. 39/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>180</sup> se establece, al referirse a la división de poderes en una entidad federativa, que:<sup>181</sup>

...por otra parte, la autonomía e independencia de los poderes públicos en los Estados, implica la no intromisión, dependencia o subordinación de uno a otro, que permita que cada uno realice las funciones que tiene encomendadas con plena libertad de decisión, sin más restricciones que las que la propia Constitución o las leyes les impongan.

De manera similar, la tesis de jurisprudencia P/J. 81/2004 indica que la autonomía en la gestión presupuestal de los pode-

---

<sup>180</sup> Tesis P/J. 39/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1377.

<sup>181</sup> “PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO PREVEA QUE ÓRGANO SERÁ SU REPRESENTANTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES, NI VULNERA LA AUTONOMÍA DE AQUÉL”.



res judiciales locales es fundamental para asegurar la autonomía técnica de éstos.

PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

La autonomía técnica también ha sido tratada con respecto a otro órgano que goza de autonomía constitucional; el Instituto Federal Electoral, a saber:

AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL.<sup>182</sup>

Conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales prevén que las autoridades en materia electoral deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, este último concepto implica una garantía constitucional en favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, *emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la nor-*

---

<sup>182</sup> Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-009/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, pp. 37 y 38, Sala Superior, tesis S3EL 118/2001.

*matividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política, social o cultural.*

También habría que tomar en cuenta las consideraciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado con respecto a las labores de fiscalización de la ASF. En los resolutivos de la controversia constitucional 36/2003, la Corte atinadamente distingue entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la EFSF, tanto en sus características como en sus alcances. Para la Corte, con la creación de la EFSF quedó atrás la etapa en que la Contaduría Mayor de Hacienda era un órgano “dependiente y subordinado de la Cámara de Diputados”, y que

...la revisión de la cuenta pública era prácticamente un ejercicio contable en el que se verificaban entradas y salidas y cumplimiento de programas, pero no comprendía un ejercicio valorativo respecto de la eficacia con que se utilizaron los recursos, de si se habían utilizado racionalmente y otros elementos que resultaban exorbitantes a una mera revisión contable legalista.<sup>183</sup>

La Corte considera que la ASF “tiene marcadas diferencias” con respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda, “tanto en su denominación, *en su ámbito de facultades de que goza y destacadamente en su relación de coordinación respecto de la Cámara de Diputados, consecuencia de su autonomía técnica y de gestión*”.<sup>184</sup>

La SCJN refuerza las consideraciones anteriores en la resolución de la controversia constitucional 61/2004, al abundar sobre las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación. Reconoce la legitimación pasiva que tiene el auditor

---

<sup>183</sup> Controversia constitucional 36/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o Auditoría Superior de la Federación.

<sup>184</sup> *Idem.*

como responsable de actos en ejercicio de la autonomía técnica y de gestión que constitucionalmente se le otorga. La Corte expresa textualmente: “como se advierte, la entidad de fiscalización demandada goza de autonomía de gestión, por lo que si los actos que se le impugnan fueron emitidos por dicha autoridad en ejercicio de su autonomía técnica, resulta evidente que sí goza de legitimación pasiva en el presente juicio”.<sup>185</sup>

Asimismo, la Corte toma en cuenta la exposición de motivos de la reforma constitucional que dio origen a la ASEF, y considera:

...en el proceso legislativo de creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se concibió al ente auditor como un órgano rector de la auditoría gubernamental en materia de gestión financiera. Para colmar lagunas y evitar ambigüedades se considera necesario conceptualizar las nociones de Cuenta Pública y gestión financiera recogiendo con ello los principios establecidos en el texto constitucional. Se consideró como gestión financiera, la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados y la Cuenta Pública se consideró como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera y se constituirá por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos, y demás información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del Ejercicio del Presupuestos de Egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y del patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el

---

<sup>185</sup> Controversia constitucional 61/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; el mismo argumento acerca de la legitimación pasiva se usó en la controversia constitucional 84/2004.

resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal.<sup>186</sup>

También es relevante para establecer las facultades y límites que tiene la EFSF la resolución sobre la controversia constitucional 87/2003 entablada por el ayuntamiento de Guadalajara en contra del Congreso y del Ejecutivo estatales. En ella se refiere a la Entidad de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco, que de acuerdo con la Constitución estatal tiene un “carácter técnico e imparcial”. En los conceptos de invalidez que expresó el ayuntamiento de Guadalajara se destaca el siguiente:

...que las reformas a su constitución local son contrarias a la autonomía municipal que consagra el artículo 115 constitucional, particularmente a partir de la reforma municipal publicada en mil novecientos noventa y nueve. En resumidas cuentas, aduce que estas reformas, al autorizar al ente de fiscalización a revisar el cumplimiento de los planes y programas del municipio, lo autoriza a realizar una “revisión política” y que “...pretende establecer conjuntamente con la facultad de revisión de las cuentas públicas una facultad *política* de revisar ‘el cumplimiento de los objetivos en los programas’ o ‘planes propuestos’...” siendo que fijar, modificar y evaluar dichos planes y programas es una facultad que corresponde al propio municipio en ejercicio de la facultad de autogobierno y autonomía de que está dotada la entidad municipal y que la reforma le desconoce estas características que la reforma municipal de mil novecientos noventa y nueve consagró.<sup>187</sup>

Contra este argumento la SCJN sostuvo que el concepto de invalidez era infundado por las siguientes consideraciones:

...este Tribunal considera que el precepto impugnado no vulnera la autonomía municipal que tutela el artículo 115 de la Constitu-

---

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> Controversia constitucional 87/2004, promovida por el ayuntamiento de Guadalajara en contra del Congreso del Estado de Jalisco y otros.

ción federal, pues, se reitera, en ningún momento faculta al ente fiscalizador a interferir en la confección de los planes y programas municipales, como tampoco a opinar acerca de su contenido, sino que se concreta a indicar cuáles son las bases sobre las que determinará si la aplicación de los recursos que refleja la cuenta pública municipal fue conforme o no con lo que el propio municipio dispuso en su presupuesto, en los planes o programas que consignó en él. La revisión que debe realizar es, como lo indica la propia normatividad, acerca del cumplimiento de los programas, función que es, per se, estrictamente fiscalizadora.<sup>188</sup>

El ayuntamiento de Guadalajara también consideró como inconstitucional la facultad del órgano de fiscalización local para establecer procedimientos, pues lo consideró contrario al principio de legalidad y seguridad jurídica que debe privar en los procedimientos de revisión al ser de orden público. Al respecto, la SCJN señaló lo siguiente:

...puede advertirse que se trata simplemente de dotar a la Auditoría Superior del Estado de facultades, al igual que a los órganos de control interno de las entidades auditadas, para que cada uno señale las criterios de operación o técnicos bajo los cuales, dentro de sus respectivos ámbitos, realizarán sus tareas relativas al control o evaluación del ejercicio del gasto público. No se trata de reglas que aspiren a una calidad material o formalmente legislativa, ni que tengan por objetivo regular el alcance, contenido u objeto de la revisión, pues eso lo disponen ya la propia Constitución estatal y las leyes aplicables, sino de que los órganos que habrán de involucrarse en estas responsabilidades puedan fijar por sí mismos cuál es la mecánica de trabajo conforme a la cual operarán, de manera que resulta infundado el dicho del actor.<sup>189</sup>

La situación ambigua en que se encuentran los organismos autónomos en el orden jurídico mexicano se percibe con particular claridad en el caso del diseño legal del Instituto Nacional

---

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> *Idem.*

de Estadística y Geografía (INEG). Si bien la Constitución formalmente le da el carácter de ser un organismo constitucional autónomo, la ley secundaria le da el trato más bien de un órgano descentralizado.

La adición de un nuevo apartado B al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 2006, creó un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para garantizar la objetividad y la confiabilidad de la información sobre el país. Los datos manejados por este Sistema serán considerados oficiales y de uso obligatorio para todas las autoridades del país. El Sistema será normado y coordinado por un nuevo organismo constitucional autónomo que cuenta con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios rectores del Sistema serán de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.

Se transcribe el nuevo texto del apartado B del artículo 26 de la Constitución:

Artículo 26.

A. ...

...

...

...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la

República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

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

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

El artículo 26, apartado B, de la carta magna convierte al INEG en el cuarto organismo constitucional autónomo del Estado mexicano. De manera paralela a las reformas al artículo 28 constitucional promulgado en 1993, que otorgaron autonomía constitucional al Banco de México, al artículo 41 constitucional promulgado en 1996, que dotó de autonomía al Instituto Federal Electoral, y al artículo 102, apartado B, constitucional, aprobado en 1999, que otorgó autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el constituyente permanente se ha visto en la necesidad de otorgar autonomía constitucional a otro organismo fundamental para la efectividad y la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tal y como se buscó en su momento blindar a la política financiera, a la organización de las elecciones y a la defensa y protección de los derechos humanos de la influencia indebida de parte de los partidos políticos y del Poder Ejecutivo, ahora los legisladores han decidido que la mejor forma de asegurar datos estadísticos y geográficos objetivos y confiables también sería por medio de la creación de un organismo constitucional autónomo.

La exposición de motivos del decreto de la reforma constitucional del Senado de la República del 24 de noviembre de 2005 ratifica este análisis:

En el [apartado] B se propuso agregar los supuestos normativos por los cuales se dote de autonomía constitucional al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. De esta manera, se proponía fortalecer al INEGI, dotándolo de una naturaleza jurídica con base en: a) autonomía de gestión y presupuestaria; b) personalidad jurídica y c) patrimonio propios para que pueda garantizar al Estado y a los ciudadanos, el acceso oportuno y responsable a la información estadística y geográfica del país (p. 2).

Asimismo, en el debate del Senado de la República no queda duda con respecto a la intención de los legisladores de dotar de autonomía constitucional al INEGI. La reforma fue aprobada en el Senado por unanimidad el 24 de noviembre de 2005. A favor del proyecto de decreto hablaron representantes de una diversidad de partidos políticos. El senador Adrián Alanís Quiñones dejó el proyecto de decreto bajo discusión

...se refiere a la transformación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en un organismo de autonomía constitucional, para otorgarle independencia de los poderes, el cual gozará de personalidad jurídica y patrimonio propios, y será el responsable de la política nacional y de los sistemas estadísticos y geográficos en el marco de la nueva cultura de la transparencia y acceso universal a la información que fortalece a la planeación democrática nacional.

Por su parte, la senadora Dulce María Sauri Riancho manifestó que “a partir de hoy, cuando concluya el proceso jurídico del Constituyente Permanente, el INEGI dejará de ubicarse en la esfera del Poder Ejecutivo, dejará de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y será autónomo. Nace así un nuevo órgano constitucional”.

De igual forma, el senador Miguel Ángel Navarro Quintero señaló que

...los cambios aquí referidos muestran el final de una larga lucha de legisladores de todas las políticas representadas en el Congreso



de la Unión, así como de investigadores, miembros de la academia, y de los propios trabajadores del INEGI para otorgarle la autonomía constitucional a dicho organismo... Contará con una junta de gobierno que no tendrá actitudes cortesanías ante el Poder Ejecutivo, y si de una información veraz ante el pueblo de México.

Finalmente, el senador Alfredo Martín Reyes Velásquez sostuvo que “en el grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional hemos buscado desde hace 15 años que instituciones como la que hoy nos ocupa, tengan un marco normativo que les permita actuar con independencia y objetividad para que, de esa forma, su función técnica no se vea opacada por intereses particulares”.

La redacción del nuevo apartado B del artículo 26 constitucional no deja lugar a dudas. No estamos ante un nuevo organismo descentralizado o desconcentrado, para lo cual no hubiera hecho falta una reforma constitucional, sino ante un organismo con autonomía plena de los tres poderes de la Unión equivalente al Banxico, al IFE y a la CNDH.

Sin embargo, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica aprobada en 2008 desconoce esta situación y le da un trato de órgano descentralizado al INEG. Específicamente, existen varios artículos de la ley que violan la autonomía constitucional del INEG.

Primero, la facultad del jefe del Ejecutivo Federal de designar al presidente de la Junta de Gobierno del INEG plasmada en el artículo 67 implica subordinación al Poder Ejecutivo:

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

De entre los miembros de la Junta de Gobierno, *el Ejecutivo Federal nombrará al Presidente del Instituto, quien presidirá el citado órgano colegiado*. El resto de los miembros de la Junta de Gobierno actuarán como vicepresidentes de la misma.

La designación del presidente de la Junta de Gobierno del Instituto por el presidente de la República violenta la independencia del Instituto, porque entre las atribuciones que el artículo 80 de la ley de referencia asigna al presidente de la Junta de Gobierno figura la de tener a su cargo la administración del Instituto, la representación legal de éste, y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a la Junta de Gobierno.

Segundo, la intromisión del Ejecutivo Federal en la remoción de un miembro de la Junta de Gobierno plasmada en el artículo 74 implica subordinación al Poder Ejecutivo. El artículo 74 de la ley en comento señala que

Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, *debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República* o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, *será enviado al Ejecutivo Federal para su resolución definitiva.*

La redacción de este artículo es a todas luces inconstitucional, ya que erige al presidente de la República como una autoridad superior por encima tanto de la Junta de Gobierno del INEG como del Congreso de la Unión, lo cual implica intromisión, subordinación y dependencia del INEG al Ejecutivo Federal. En apoyo a este análisis podemos citar una serie de tesis con respecto a la necesidad de proteger la autonomía de los órganos constitucionales autónomos.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, Registro No. 172456, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647; tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, Pleno, Registro No. 174822, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004,

Tercero, el texto del artículo 83 implica una abierta violación a la autonomía presupuestal del INEG. El artículo 83 de la ley señala:

Artículo 83. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para su tratamiento presupuestario el Instituto se sujetará a lo siguiente:

I. Aprobará su proyecto de presupuesto y deberá enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, observando los criterios generales de política económica *y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;*

II. Ejercerá su presupuesto observando lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes;

III. Autorizará las adecuaciones a su presupuesto sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *siempre y cuando no rebasen el techo global de su presupuesto aprobado;*

IV. Realizará sus pagos a través de su tesorería;

V. Determinará los ajustes que correspondan en su presupuesto en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y

VI. Llevará la contabilidad y elaborará sus informes conforme a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y deberá enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

El Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal en que deban realizarse los censos nacionales, las cuentas nacio-

p. 122; tesis de jurisprudencia P./J. 82/2006; juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-009/2001; tesis de jurisprudencia P./J. 9/2006.

nales y los índices nacionales de precios, a que se refiere el artículo 59 de esta Ley, deberá contemplar los recursos suficientes para que el Instituto los lleve a cabo.

Las Actividades Estadísticas y Geográficas que, en adición a las señaladas en el párrafo anterior, el Instituto determine llevar a cabo en los términos de esta Ley, *estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria que, en su caso, se apruebe para tales efectos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

Dada la naturaleza de organismo autónomo de rango constitucional, el INEG no debería ser sometido a las disposiciones y a los techos globales de gasto en la aprobación de su proyecto de presupuesto y en el ejercicio del mismo, establecidos por el Ejecutivo Federal, o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto implicaría una subordinación inaceptable para un organismo que tendrá entre sus funciones la de regular la información que permitirá evaluar el desempeño del gobierno federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la autonomía presupuestal o financiera es un requisito esencial para que los organismos constitucionales autónomos estén en condiciones de cumplir con sus funciones.<sup>191</sup> Sirva para ilustrar lo anterior la transcripción de los argumentos de la Corte al decidir a favor del Tribunal Electoral del Distrito Federal en su controversia con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

...En cuanto a la intromisión, consideramos que el hecho de que la Asamblea Legislativa haya previsto que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal está facultada para interpretar para efectos administrativos, las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos, y establecer con la participación de la Contraloría General del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de recursos públicos, sí constituye una intromisión

---

<sup>191</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2007, Registro 172456, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

en el ámbito de competencias de este órgano jurisdiccional, ya que a través de este precepto se permite que las dependencias del Ejecutivo Local citadas, se inmiscuyan en la forma en que el Tribunal Electoral ejercerá y manejará su presupuesto, ya que éstas establecerán las “medidas conducentes para su correcta aplicación”, lo cual evidentemente podría incidir de manera determinante en la toma de decisiones del órgano autónomo, pudiendo generarse algún tipo de sumisión o relación jerárquica.

En cuanto a la dependencia, consideramos que también se actualiza este grado ya que, con lo establecido por el artículo 3º impugnado, se faculta a dos dependencias del Ejecutivo Local para que “interpreten las disposiciones del presupuesto y establezcan las medidas conducentes para su correcta aplicación”, lo cual puede tener como consecuencia que se impida al Tribunal Electoral del Distrito Federal tomar decisiones o actuar en forma autónoma respecto de su presupuesto autorizado.

Es decir, con lo previsto por este precepto, el órgano jurisdiccional autónomo ya no podrá llevar a cabo el manejo y ejercicio autónomo de su presupuesto, pues se verá obligado a seguir las medidas establecidas, con lo cual estimamos que se genera un ámbito de dependencia, ya que el Tribunal Electoral estará sujeto a las interpretaciones y medidas que respecto de su presupuesto establezcan dos órganos del Ejecutivo Local.

En cuanto a la subordinación, consideramos que también se actualiza este grado ya que, con lo dispuesto por el artículo 3º impugnado, el Tribunal Electoral del Distrito Federal no tiene otra opción más que aceptar la interpretación y establecimiento de medidas conducentes que sobre su presupuesto autorizado establezcan dos órganos del Ejecutivo Local, sometándose así a la voluntad de ellos, lo cual atenta contra la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional electoral.

La Suprema Corte también ha sostenido que el proyecto de presupuesto de egresos de un organismo autónomo debe ser incluido sin modificaciones por parte del Poder Ejecutivo en el presupuesto de egresos, siendo únicamente posible su modificación por parte del Poder Legislativo.

Finalmente, en una resolución histórica tomada en mayo de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de manera contradictoria, concluyó que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico de la Cámara de Diputados, no cuenta con facultades plenas para solicitar información a los órganos del Poder Judicial.

De acuerdo con la SCJN, el Poder Legislativo únicamente tiene derecho de acceder a información que a juicio de los mismos jueces sea “pertinente” y “razonable”. La Corte sostiene que de permitir a la ASF acceso libre a todos los documentos en su poder, el auditor se convertiría en una especie de superpoder, ya que podría “interferir” y “entrometerse” en las funciones propias del Poder Judicial.

Con esta resolución, los ministros violan el texto del artículo 6o. constitucional, que consagra el principio de máxima publicidad para solicitudes de acceso a la información. Asimismo, sostienen el falaz argumento de que el acto de informar es equivalente a un acto de subordinación al solicitante de la información. En suma, tuercen la ley con tal de extender un cheque en blanco al Poder Judicial para escabullirse de la transparencia a su antojo.

Todo empezó cuando Roberto Salcedo, miembro de la ASF, intentó hacer uso pleno de sus facultades para auditar el desempeño del sistema de carrera judicial. En 2007 solicitó al ministro Ortiz Mayagoitia, presidente tanto del Consejo de la Judicatura como de la Suprema Corte, toda la información existente sobre la evaluación, promoción y calificación de los jueces y magistrados federales. En el caso, la Corte decidió que el Consejo no debe proporcionar todos los documentos solicitados, sino únicamente aquellos que a juicio del propio Consejo estén vinculados con su “gestión financiera”.

Existe, desde luego, un debate importante con respecto al alcance de las atribuciones de la ASF. En años recientes, la misma SCJN ha dictado jurisprudencias claves que concluyen que las revisiones de la Auditoría siempre deben enfocarse a la “gestión financiera” del ente fiscalizado.

Sin embargo, este concepto es sumamente amplio, y el auditor tiene la facultad legal de “solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones”. La ASF incluso tiene derecho de acceder a información reservada, siempre y cuando mantenga la documentación en secreto. En todo caso, debe ser el mismo auditor, no el ente fiscalizado, quien decida qué información es “pertinente” y “necesaria” para la realización de sus funciones. El intento de la SCJN de censurar la información que se proporciona al auditor implica una franca intromisión en las facultades propias del Poder Legislativo.

En su resolución, los ministros de la Corte se erigen como defensores de la “autonomía judicial” en contra de los intentos de intromisión de la ASF. En palabras del ministro Gudiño Pelayo, “consentir que la Auditoría pueda supervisar, fiscalizar y emitir recomendaciones sobre políticas, procedimientos, métodos y parámetros aplicados para la selección de jueces y magistrados significaría también la vulneración de la garantía orgánica de independencia de la Judicatura”. Pero en realidad no es el auditor quien se entromete en las funciones del Poder Judicial al solicitar información, sino la Corte, quien se inmiscuye en las facultades del Poder Legislativo en materia de fiscalización, al querer determinar qué información se encuentra o no relacionada con la revisión de la gestión financiera del consejo.

Esta decisión hubiera dado lugar a que la Cámara de Diputados presentara una controversia constitucional en contra de esta resolución. Asimismo, sería recomendable realizar reformas legales para fortalecer las capacidades de investigación tanto de la ASF como del Poder Legislativo, así como abrir el Poder Judicial a mayor escrutinio público.