



**UNIVERSIDAD JUAREZ AUTÓNOMA DE  
TABASCO**

**"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"**

**DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS  
SOCIALES Y HUMANIDADES**

**TESIS**

**“ORGANISMOS CONSTITUCIONALES  
AUTÓNOMOS,**

**HACIA UNA NUEVA DIVISIÓN DE PODERES”**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ESTUDIOS JURÍDICOS**

**PRESENTA**

**LUCIO DOMÍNGUEZ NÁREZ**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. GREGORIO ROMERO TEQUEXTLE**

**CODIRECTOR DE TESIS**

**DR. MARCO ANTONIO ZEIND CHÁVEZ**

**TUTOR**

**DR. PEDRO HUMBERTO HADDAD BERNAT**

**VILLAHERMOSA TABASCO. ABRIL 2022**



**UNIVERSIDAD JUÁREZ  
AUTÓNOMA DE TABASCO**

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"



**DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS  
SOCIALES Y HUMANIDADES**

Dirección



Of. No. DACSYH/CP/1637/2022  
Villahermosa, Tabasco a 05 de abril 2022  
Asunto: Modalidad de Tesis

**LIC. LÚCIO DOMÍNGUEZ NÁREZ**  
**EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN ESTUDIOS JURÍDICOS**  
**PRESENTE**

En atención a su solicitud de autorización de modalidad de titulación, me permito comunicarle que con fundamento en el artículo 69 fracción II del Reglamento General de Estudios de Posgrado vigente, se aprueba que pueda titularse mediante la modalidad de tesis con el trabajo recepcional "Organismos Constitucionales Autónomos, hacia una división de poderes", para obtener el grado de Maestro en Estudios Jurídicos.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

**DRA. FELIPA SÁNCHEZ PÉREZ**  
DIRECTORA

D.A.C.S. y H.



DIRECCIÓN

c.c.p. Archivo  
DRA. FSP/MTRO. JERGP/GPC

Wendy C. Díaz  
Consortio de  
Universidades  
Mexicanas  
ANEXO DE CALIDAD EDUCATIVA

PROLONGACIÓN PASEO USUMACINTA S/N  
BOULEVARD BICENTENARIO  
R/A. GONZÁLEZ 1RA SECCIÓN, CENTRO TABASCO  
TEL. (993) 358 15 00 EXT. 6535  
CORREO: PNPC.DACSYH@UJAT.MX

Facebook: dacsyh\_bicentenario/ twitter@DACSyH1 / www.youtube.com/ujat.mx



UNIVERSIDAD JUÁREZ  
AUTÓNOMA DE TABASCO

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"



Dirección

DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS  
SOCIALES Y HUMANIDADES



2022  
100 años  
PRESENCIA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Of. No. DACSYH/CP/1638/2022  
Villahermosa, Tabasco a 05 de abril 2022  
Asunto: Autorización de impresión de tesis

LIC. LUCIO DOMÍNGUEZ NÁREZ  
EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN ESTUDIOS JURÍDICOS  
PRESENTE

Con fundamento en el artículo 71 del Reglamento General de Estudios de Posgrado vigente y en atención a la tesis titulada "Organismos Constitucionales Autónomos, hacia una división de poderes" para obtener el grado de Maestro en Estudios Jurídicos, la cual ha sido revisada y aprobada por el Director de Tesis la Doctor Gregorio Romero Tequextle, y con la Comisión Revisora, me permito comunicar a usted que se autoriza la impresión de la misma, a efectos de que esté en posibilidad de presentar su examen respectivo.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

DRA. FELIPA SÁNCHEZ PÉREZ  
DIRECTORA

D.A.C.S. y H.



DIRECCIÓN

c.c.p. Archivo  
DRA' FSP/MTRO JERGP/GPC



PROLONGACIÓN PASEO USUMACINTA S/N  
BOULEVARD BICENTENARIO  
R/A. GONZÁLEZ 1RA SECCIÓN. CENTRO TABASCO  
TEL (993) 358 15 00 EXT. 6535  
CORREO: PNPC.DACSYH@UJAT.MX

Facebook: dacsyh\_bicentenario/ twitter@DACSyH1 / www.youtube.com/ujat.mx

### Carta de autorización

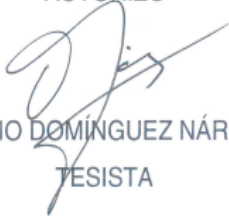
El que suscribe, autoriza por medio del presente escrito a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco para que utilice tanto física como digitalmente la tesis de grado de maestría denominada "Organismos Constitucionales Autónomos, hacia una nueva división de poderes", de la cual soy autor y titular de los derechos de autor.

La finalidad del uso por parte de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de la tesis antes mencionada será únicamente para difusión, educación y sin fines de lucro, autorización que se hace de manera enunciativa más no limitativa para subirla a la Red Abierta de Bibliotecas Digitales (RABID) y a cualquier otra red académica con las que la Universidad tenga relación Institucional.

Por lo antes manifestado, libero a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de cualquier reclamación legal que pudiera ejercer respecto al uso y manipulación de la tesis mencionada y para los fines estipulados en éste documento.

Se firma la presente autorización en la ciudad de Villahermosa, Tabasco al primer día de mes de abril del 2022.

AUTORIZO



LUCIO DOMÍNGUEZ NÁREZ

TESISTA

## Agradecimientos

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) la oportunidad que me brindó de haber cursado como becario del Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC), hoy Sistema Nacional de Posgrado (SNP) el programa académico de la Maestría en Estudios Jurídicos impartido por la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco inscrita, con lo cual pude dedicarme de tiempo completo no solo en mis estudios sino en la elaboración del presente trabajo de investigación, el cual es fruto de mi trayectoria como estudiante de posgrado.

Agradezco especialmente a:

Mi director de tesis Dr. Gregorio Romero Tequextle, quien, con su experiencia y dedicación, después de revisar y analizar el trabajo de investigación me aportó conocimiento suficiente y oportuno para la elaboración del mismo.

Mi codirector de tesis Dr. Marco Antonio Zeind Chávez, quien como experto en el tema de la presente tesis, me hizo sugerencias puntuales de cómo desarrollar mi trabajo de investigación.

Mi tutor Dr. Pedro Humberto Hadad Bernat, por su confianza, consejos y apoyo moral cuando lo requerí.

A la Directora de la DACSYH Dra. Felipa Sánchez Pérez, por su apoyo, entusiasmo y compromiso para consolidar la Maestría en Estudios Jurídicos. Mi gratitud por todas y cada una de sus atenciones hacia mi persona.

A todos y cada uno de mis profesores y profesoras que me impartieron clases en estos dos años, quienes en todo momento mostraron total compromiso para alcanzar los objetivos del plan de estudio de la maestría en Estudios Jurídicos.

A mi alma mater la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades, instituciones que me arroparon desde el primer día de clases y a quien le debo mi formación profesional y de posgrado en maestría de Estudios Jurídicos.

## **Dedico este trabajo de tesis a**

In memoriam a mi padre José del Carmen, agradecido por la formación basado en valores universales.

A mi madre, Amada Nárez, quien por decisión personal ha desempeñado un papel discreto en las diferentes etapas de mi vida, pero que ocupa un lugar privilegiado en mi corazón.

A mis hermanos,

Freddy, con infinita gratitud y cariño. Él ha sido la figura más importante en mi formación académica e intelectual. Pero sobre todo porque siempre ha creído en mí, incluso en los momentos en que yo no crea en mí mismo.

José del Carmen, con gratitud y cariño, quien me ha enseñado a como ser un abogado de excelencia, con sus oportunas asesorías, siempre pensando lo mejor para mí.

Amada Bercy, por el cariño muto que nos tenemos y darnos cálido aliento para avanzar en la vida.

A mis sobrinos

Karla, José del Carmen, José Antonio, César Román, Brenda del Carmen, Pablo Eduardo Napoleón e Inés Arantxa, de quienes espero ser un humilde ejemplo de resiliencia: "Todos tenemos el derecho de caer, pero también todos tenemos la obligación de levantarnos" para encontrarnos gustoso con nuestro destino.

A mis amigos

In memoriam a mi entrañable amigo Víctor Manuel Mosqueda Ramírez; Juan Guadalupe López Lepe y Esperanza Morales Ventura, por su amistad incondicional y valioso apoyo.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
---------------------------	----------

### **Capítulo 1**

#### **Metodología de la investigación**

<b>1. Planteamiento del problema</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1 Pregunta inicial</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2 Delimitación del tema-problema</b> .....	<b>5</b>
<b>1.3 Objetivos de la Investigación</b> .....	<b>5</b>
<b>1.3.1 Objetivo General</b> .....	<b>5</b>
<b>1.3.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>5</b>
<b>1.4 Justificación</b> .....	<b>6</b>
<b>1.5 Hipótesis</b> .....	<b>8</b>
<b>1.5.1 Variables</b> .....	<b>8</b>
<b>1.5.1.1 Variables Independientes</b> .....	<b>9</b>
<b>1.5.1.2 Variable Dependiente</b> .....	<b>9</b>
<b>1.6 Marco teórico</b> .....	<b>10</b>
<b>1.7 Metodología</b> .....	<b>25</b>
<b>1.8 Impacto (científico, tecnológico, social, económico y ambiental)</b> .....	<b>25</b>

### **Capítulo 2**

<b>2. Antecedentes</b> .....	<b>26</b>
<b>2.1 El status mixto: La División de Poderes de Platón, Aristóteles y Polibio</b> .....	<b>36</b>

2.2 El Principio de División de Poderes.....	43
2.3 Conceptos .....	46
2.3.1 División de Poderes .....	46
2.3.2 Poder legislativo .....	46
2.3.3 Poder Ejecutivo .....	47
2.3.4 Poder judicial.....	48
2.4 Otros tipos de sistemas y división de poderes. ....	48
2.4.1 Sistema Westminster de Reino Unido. ....	49
2.4.2 Sistema Alemán y Suizo.....	54
2.4.3 Bruce Ackerman: una propuesta de Nueva División de Poderes para E.U.A.....	54
2.4.4 División de Poderes en Colombia. ....	54
2.4.5 División de Poderes en Ecuador. ....	55
2.5 Antecedentes de la división de poderes en México. ....	56
2.6 Que se entiende por Autonomía.....	59
2.6.1 Autonomía en Ciencias Sociales o Autonomía Estatal.....	60
2.6.2 Autonomía del Estado .....	61
2.6.3 Principio de Autonomía .....	62
2.6.4 Autonomía Constitucional.....	63
2.6.4.1 Autonomía de Gestión.....	64
2.6.4.2 Autonomía Presupuestaria .....	66
2.6.4.3 Autonomía de Decisión .....	69
2.6.4.4 Autonomía Técnica.....	70
2.6.4.5 Autonomía Operativa.....	71
2.6.5 Autonomía Constitucional vs Autonomía Universitaria .....	72



### Capítulo 3

3. Organismos Constitucionales Autónomos .....	77
3.1 Reingeniería Institucional del Estado Mexicano .....	77
3.1.1 Descentralización .....	81
3.1.2 Desconcentración.....	83
3.1.3 Descentralización y Desconcentración.....	85
3.2 Definición de Organismos Constitucionales Autónomos .....	86
3.3 Características de los Organismos Constitucionales Autónomos .....	86
3.4 Naturaleza Jurídica de la Administración Pública Federal .....	86
3.5 Bases Constitucionales de los Organismos Constitucionales Autónomos .....	91
3.6 Los Organismos Constitucionales Autónomos (1993-2018) .....	92
3.7 Los OCA'S y los Poderes Constitucionales en México .....	95
3.8 Los OCA'S y la Transparencia, Rendición de Cuentas: Caso México .....	100

### Capítulo 4

4.1 Organismos Constitucionales Autónomos, hacia una Nueva División de "Poderes en México .....	102
4.2 Los Organismos Constitucionales Autónomos ¿Una especialización técnica, operativa, de gestión y decisión de las instituciones del Estado Mexicano o un organismo con facultades constitucionales que contribuye a la división de poderes? .....	102
4.3 Organismos Constitucionales Autónomos: Cuarto Poder Atípico Fragmentado .....	107

<b>Conclusiones .....</b>	<b>111</b>
---------------------------	------------

<b>Bibliografía.....</b>	<b>118</b>
--------------------------	------------

## Introducción

El presente trabajo recepcional, se inscribe en la línea de investigación “Derecho constitucional y de las personas” del programa de Maestría del Posgrado Integrado en Estudios Jurídicos (PNPC-CONACYT) de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

La presente tesis es un trabajo cualitativo, dogmático y doctrinal en donde se emplea el derecho comparado, para ir perfilando la respuesta de la pregunta inicial de investigación.

Con base en la pregunta inicial del planteamiento del problema se diseñó el objetivo general el cual pondera ¿Los Organismos Constitucionales Autónomos, constituye una nueva forma de división de poderes atípica en México?

Lo anterior da pauta a plantearnos 4 objetivos específicos que confirman o rechazan, según sea el caso, la hipótesis de la presente tesis el cual establece “La reingeniería institucional del Estado Mexicano que crea Organismos Constitucionales Autónomos va más allá de una descentralización, desconcentración y especialización de las funciones administrativas de la Administración Pública Federal, en virtud, que su naturaleza jurídica, se encuentran definida en la Constitución Federal y sus competencias están basadas en sus diferentes tipos de autonomías.

Reconocer su alcance de cuarto poder atípico fragmentado, abona a consolidar su capacidad de control constitucional a través de la teoría del *Check and balance* para la obtención de un equilibrio en el ejercicio del poder, que se traduce en el fortalecimiento del estado de derecho, la democracia, la transparencia, su consolidación como gobierno abierto, la eficiencia y eficacia de las instituciones y organismos del país, y un efectivo combate a la corrupción”.

Por lo que se estructuró la presente tesis en cuatro capítulos los cuales fueron diseñados siguiendo el criterio de un enfoque contemporáneo interdisciplinario.

En el primer capítulo titulado “Diseño metodológico” se plantea y desarrolla el planteamiento del problema, la delimitación del tema, el objetivo general, los objetivos específicos, la hipótesis, sus variables, el marco teórico, así como la metodología y el impacto científico que dicha obra aportará.

En el segundo capítulo denominado “Antecedentes” se hace un recorrido por las principales etapas históricas donde el concepto de división de poderes emergió por primera vez de forma rudimentaria, iniciando con los grupos nómadas como las hordas, continuando con el surgimiento de los grupos sedentarios, para continuar con las primeras civilizaciones avanzadas como Roma y Grecia, para posteriormente pasar a la época medieval y moderna en donde se analiza las contribuciones de John Locke, Montesquieu, Halmiton, hasta la época contemporánea como Norberto Bobbio, Bruce Ackerman entre otros. Así mismo se analizan los conceptos más importantes de la división de poderes, autonomías, se analizan sistemas de gobiernos en el mundo contemporáneo occidental y la evolución histórica de la división de poderes en México. En este capítulo también se encuentran estudios de derecho comparado en materia de Organismos Constitucionales autónomos como el caso de Ecuador, Colombia, Chihuahua de Zaragoza, México; Alemania, Suiza y Estados Unidos de América.

En el tercer capítulo, es una introducción a la figura de Organismos Constitucionales Autónomo, su definición, su naturaleza jurídica, sus características más importantes, sus bases constitucionales, y se analiza el caso en México de la transparencia y la rendición de cuentas.

En el cuarto capítulo, se aborda mediante la doctrina analítica los criterios para determinar si los Organismos Constitucionales Autónomos son una especialización técnica, operativa, de gestión y decisión de las instituciones del Estado Mexicano o un organismo con facultades constitucionales que constituye a

un nuevo poder atípico fragmentado. Los criterios que se aportan son una ponderación entre las características particulares que presenta para no considerarlos un nuevo poder y las características que aportan criterios positivos que nos indican que estamos ante un nuevo poder a la par de los tres poderes tradicionales: el ejecutivo, legislativo y judicial.

Los Organismos Constitucionales Autónomos son entidades que gozan de una supremacía constitucional equiparable a los poderes reconocidos por la constitución, los cuales no están sujeta a ningún de estos tres poderes, gozando de autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de gestión y decisión, lo que los convierten en un contrapeso de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; toda vez, que estos organismos promueven la calidad, eficiencia e innovación de los mismos, a través del diseño de sistemas de evaluación sólidos, confiables, oportunos y transparentes que abonan a la consolidación de la democracia.

## Capítulo 1

### Metodología de la Investigación

#### 1.- Planteamiento del Problema

En México a partir de 1994, se ha consolidado una reingeniería institucional que ha dado como resultado la creación de nuevas instituciones que garantizan la óptima función del Estado y salvaguarda el estado de derecho de los mexicanos, consolidando la democracia, la transparencia y rendición de cuentas, agrupados bajo la figura de Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's), una nueva expresión del Estado Mexicano que podría conducir a una nueva forma de división de poderes, que hace plantearnos la siguiente pregunta: ¿Qué necesitan estos OCA's, para que se consideren un nuevo poder atípico fragmentado en el Estado Mexicano que vienen a modificar la división de poderes clásica propuesta por John Locke<sup>1</sup>, Montesquieu<sup>2</sup> y Madison<sup>3</sup>?

---

<sup>1</sup> “John Locke nació en Wrington –condado de Somerset, cerca de Bristol- en 1632 y fallece -Essex, 28 de octubre de 1704). Autor de varias obras entre las que destaca *Ensayo sobre el Gobierno Civil*”. LOCK, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, Editorial Porrúa, Colección “Sepan Cuantos...”, Séptima Edición 2018, págs. VII-XXI.

<sup>2</sup> Carlos Luis de Socondat, también conocido como el Barón de Bréde y Montesquieu, nace un 18 de enero de 1689, cerca de Burdeos, Francia, y fallece el 10 de febrero de 1755 a la edad de 66 años. Autor del tratado *Del Espíritu de las leyes*, donde expone con rigor científico la constitución de los diferentes tipos de gobiernos, sentando la base de la división de poderes y los mecanismos de pesos y contrapesos que están vigente hoy día y rigen a muchos países del mundo contemporáneo. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Estudio Preliminar Moreno Daniel, Editorial Porrúa, Colección “Sepan Cuantos...”, Vigésima edición, México, 2015, págs. IX-XLVII.

<sup>3</sup> James Madison nace el 16 de marzo de 1751 y fallece el 28 de junio de 1836. Fue un político estadounidense, teórico político, coautor del libro *El Federalista*, fue el cuarto presidente de los Estados Unidos. Por su contribución a la redacción de la Constitución de los Estados Unidos y

## **1.1. Pregunta Inicial**

¿Los OCA'S, constituye una nueva forma de división de poderes atípica en México?

## **1.2. Delimitación del Tema-Problema**

En el periodo comprendido entre 1994 y 2018 ¿Los OC'AS han logrado consolidarse en un nuevo poder del Estado Mexicano o se trata de una especialización de las Instituciones ya existentes del Estado?

## **1.3. Objetivos de la Investigación**

### **1.3.1. Objetivo General**

Determinar si los OCA'S en México reúnen las características y los elementos para ser considerados un cuarto poder atípico fragmentado.

### **1.3.2. Objetivos Específicos**

1. Establecer los criterios de análisis y estudio de los Organismos Constitucionales en México, para determinar si constituyen un cuarto poder atípico fragmentado en el Estado mexicano.
2. Definir los antecedentes y evolución del principio de división de poderes en el mundo occidental para entender los elementos y las dinámicas de la división de poderes en México.
3. Identificar cuáles fueron los motivos que impulsaron la creación de los OCA'S a partir de las reformas constitucionales de 1993 en México y como estos organismos tienen paridad constitucional con los tres poderes de la Unión.
4. Determinar en qué medida los OCA'S constituyen un cuarto poder atípico fragmentado y cuál es su efecto en el Estado mexicano.

---

a la Carta de Derechos de los Estados Unidos, es considerado "El Padre de la Constitución".  
HALMITON, ALEXANDER y MADISON, *El federalista*, FCE, México, 2015, pág. 10.

#### 1.4. Justificación

Desde su origen como país independiente, México, a través de la Constitución, ha reconocido ser un estado soberano y federativo cuyo supremo poder se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tal como lo estipula el párrafo segundo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”<sup>4</sup>,

Lo anterior, constituye la base constitucional, que nos permite comprender que el modelo de la división de poderes tripartita no es rígido, y que ésta puede contraerse o expandirse a través de la especialización de los poderes.

Es precisamente esta capacidad de expansión-especialización que crea figuras que bien pueden considerarse nuevos poderes. Por ejemplo, se considera que el cuerpo burocrático del Estado constituye una nueva división de poderes que a los padres de la doctrina tripartita de la división de poderes se les pasó por alto considerar<sup>5</sup>.

Es por ello, que podemos vislumbrar que, desde las reformas constitucionales de 1994 comienzan a perfilarse la especialización de instituciones ya existentes dotándolas de autonomía constitucional, cuya característica primordial es que se tratan de organismos estatales con perfil técnico, como

---

<sup>4</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, H. Cámara de Diputados, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)

<sup>5</sup> ACKERMAN, Bruce; *La nueva división de poderes*, FCE, México 2008, p. 19.

ocurrió con el Banco de México, primera entidad del Estado Mexicano en obtener la autonomía constitucional en 1993.

Es hasta el año 2000, cuando se dio por primera vez -en los últimos sesenta años del siglo XX la alternancia del poder, es decir, que el poder hegemónico del partido dominante llamado Partido Revolucionario Institucional (PRI), es desplazado por la vía de las urnas electorales por el Partido de Acción Nacional (PAN), de quien se espera buscará establecer una nueva forma de gobernar.

Nuestro país, inició el nuevo milenio, con la convicción de transitar a una verdadera democracia y transparentar el ejercicio del poder, de tal manera que sean las bases para consolidar la impartición de justicia, el desarrollo social y económico de sus gobernados.

Es en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) que se crea una institución que por su naturaleza ontológica vendría ser un mecanismo de contrapeso para los tres poderes tradicionales del Estado Mexicano: El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Desde entonces a la fecha, se han ido otorgando en los últimos 22 años, la autonomía constitucional, a instituciones que en apariencia no existen hegemonías en su naturaleza jurídica y sus funciones, pero si, en el modo de ejercer las autonomías operativa, técnica, presupuestaria, de gestión y decisión presupuestaria.

Por todo lo anterior, el debate académico hoy día, gira en torno si estos Organismos Constitucionales Autónomos son una especialización de las instituciones del Estado Mexicano o constituyen una nueva división de poderes en México.

Es objetivo de éste trabajo recepcional para obtener el grado de maestría, demostrar que los OCA's, reúnen los elementos suficientes para otorgarles la denominación de un nuevo poder que cambia el rostro de la ingeniería institucional



del Estado Mexicano, a través de los atributos constitucionales que se les otorga y también de las doctrinas emanadas del derecho constitucional y la ciencia política, lo que conduce a replantearnos la forma de estudiar y aplicar la división de poderes tradicional.

## **1.5. Hipótesis**

La reingeniería institucional del Estado Mexicano que crea Organismos Constitucionales Autónomos va más allá de una descentralización, desconcentración y especialización de las funciones administrativas de la Administración Pública Federal, en virtud, que su naturaleza jurídica, se encuentran definida en la Constitución Federal y sus competencias están basadas en sus diferentes tipos de autonomías.

Reconocer su alcance de cuarto poder atípico fragmentado, abona a consolidar su capacidad de control constitucional a través de la teoría del *Check and balance* para la obtención de un equilibrio en el ejercicio del poder, que se traduce en el fortalecimiento del estado de derecho, la democracia, la transparencia, su consolidación como gobierno abierto, la eficiencia y eficacia de las instituciones y organismos del país, y un efectivo combate a la corrupción.

### **1.5.1. Variables**

El alcance de estudio de la tesis es, explicativo con un enfoque cualitativo, donde se formula una hipótesis causal, apoyándose en estudios teóricos previos.

### 1.5.1.1. Variables Independientes:

**Competencia:** Se trata de una facultad o autorización que la Constitución da a un órgano para ejercer una atribución determinada a través de una función.<sup>6</sup>

**Autonomía:** Significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley. Puede haber autonomía operativa, técnica, presupuestaria, de gestión y decisión.<sup>7</sup>

### 1.5.1.2. Variable Dependiente:

**División de Poderes:** Base de organización política de un Estado y de su estructura gubernamental basado en el principio de división de ejercicio del poder que fija reglas especiales de esa fragmentación en el ejercicio de las actividades que corresponde al Estado y la prohibición de que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico, Competencia, Concepto, disponible en <http://diccionariojuridico.mx//listado.php/competencia/?para=definicion&titulo=competencia>.

<sup>7</sup> Enciclopedia Jurídica on line, Autonomía, concepto, disponible en <https://mexico.leyderecho.org/autonomia-administrativa/#:~:text=Autonom%C3%ADa%20administrativa%20significa%20independencia%20de,decisiones%20de%20otro%2C%20por%20ley>.

<sup>8</sup> "División de poderes en el Estado Mexicano", *Manual del Alcalde 2016*. Colección del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4720/3.pdf>.

## 1.6. Marco Teórico

La tesis de la convergencia planteada por Norberto Bobbio<sup>9</sup>, es decir, entre filosofía política y ciencia política, la cual combina el análisis empírico comparado de diversas constituciones y sus concreciones, y los argumentos acerca de lo que considera que debe ser una nueva estructura de división de poderes en las democracias, son la base para que Bruce Ackerman<sup>10</sup> realice un ejercicio de reingeniería constitucional teórica a partir de las deficiencias y limitaciones que hoy día presentan los Estados Unidos de Norteamérica.

Para ello, es preciso comprender como ha evolucionado el concepto de legitimidad democrática. El cual tiene su origen en la legitimidad del establecimiento –la de la consagración a través de las urnas–, lo que conlleva a una segunda percepción de la legitimidad democrática: que es la identificación con la generalidad social<sup>11</sup>.

La gran mayoría de las naciones de América Latina comparten hoy dos características: haber transitado a la democracia y haber mantenido el sistema presidencial como forma de gobierno. De igual forma, por el alto grado de desigualdad que aqueja a sus sociedades y por los pobres indicadores en materia de bienestar, pero quizá también por la juventud de sus democracias comparten otra característica: la búsqueda incesante de reformas que contribuyan a mejorar su desempeño económico y la eficiencia de sus gobiernos<sup>12</sup>.

México no se ha sustraído a esta tendencia, aunque a diferencia de buena parte del resto de los países latinoamericanos no se ha embarcado en la re-

---

<sup>9</sup>BOBBIO, Norberto, *El Filósofo y la Política*, FCE, México, 1996.

<sup>10</sup>ACKERMAN, Bruce; *La nueva división de poderes*, FCE, México 2008, p. 194.

<sup>11</sup>ROSANVALLON, Pierre, *La legitimidad democrática, imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Manantial, Buenos Aires, 2009, pág. 25.

<sup>12</sup>CASAR, María Amparo, *Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo, y la administración pública*, Unam, México 2012, pág. 401.

dación de una nueva Constitución para la democracia, en parte, porque la misma Constitución no lo permite y también por el hecho de que permite reformas a la Constitución que ha hecho posible que el texto actual difiera significativamente del texto original.

También es importante destacar que, en el caso de México, a su sistema de gobierno se le clasificaba como un caso de autoritarismo limitado<sup>13</sup>, en el que formalmente se respetaban las formas democráticas mínimas, y el tránsito del país a la democracia se opera a través de una serie de reformas limitadas y paulatinas —principalmente de carácter electoral— que poco a poco fueron cambiando la naturaleza de su sistema político.<sup>14</sup>

Haciendo un análisis retrospectivo a principio de los ochenta del siglo xx, encontramos que es en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) -el cuál se caracterizó por tres ejes rectores que causarían un impacto en la forma de entender el poder en los últimos cuarenta años ya que se sentaron las bases de la meritocracia, la renovación moral y el neoliberalismo- lo que germinó en la instauración en nuestro país, de políticas públicas de corte neoliberal a tendiendo a las directrices del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, lo que impactó profundamente en la forma de gobernar y afrontar los problemas políticos, sociales y económicos del país en esa época.

El sucesor del expresidente Miguel de la Madrid, es un inteligente tecnócrata formado en economía en la prestigiosa Universidad de Harvard, el cual llega a la titularidad del poder ejecutivo federal de forma controversial y polémico, es decir, cuestionado por la legitimidad de las elecciones federales de 1988: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

---

<sup>13</sup>LINZ, Juan J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder Co, Lynne Rienner Publishers, 2000. Citado por CASAR, Amparo, , *Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo, y la administración pública*, Unam, México 2012, pág. 401

<sup>14</sup>Ibidem, pág. 401.

El expresidente Salinas de Gortari impulsa el sistema de la meritocracia como método para obtener posiciones claves en la estructura de poder del Estado Mexicano, modifica la renovación moral de su antecesor por el concepto de la solidaridad e impulsa como ninguno un programa económico neoliberal inspirado por los Chicago Boys, un grupo de economistas chilenos, la mayoría formados en el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, los cuales siguen las ideas de Milton Friedman y Arnold Harberger.<sup>15</sup> Dicha influencia, llega a la cúspide en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) con su programa de gobierno que dio paso a las reformas estructurales.

Es en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que se otorga a una institución del sector administrativo del Estado Mexicano la primera autonomía constitucional recayendo en el Banco de México, una entidad cien por ciento técnica.

Es también, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, donde derivado de las múltiples violaciones a los derechos humanos llevada cabo por entidades estatales y para estatales, que en 1989 se crea la dirección General de Derechos Humanos, (adscrita a la) Secretaría de Gobernación<sup>16</sup>, la cual tendrá la siguiente evolución:

Se crea en

1990: Comisión de Derechos Humanos, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>15</sup> RUMIÉ ROJO, Sebastián Andrés, Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia, en Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, vol. 64, no. 235, ciudad de México, enero/abril 2019, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182019000100139](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182019000100139)

<sup>16</sup>SALGADO LEDESMA, Eréndira, *Manual de Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Porrúa, 2ª. edición, México, D.F., 2015, pág. 211.

1992: Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 102 de la Constitución).

1999: Comisión Nacional de los Derechos Humanos dotada de autonomía constitucional (art. 102 de la Constitución)<sup>17</sup>.

Sin embargo, es en el inicio de sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) que se dan una serie de reformas a la Constitución que consolidan algunas instituciones del Estado Mexicano como lo es el Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral creada en 1990. Al respecto Eréndira Salgado Ledesma nos comenta:

"El 31 de diciembre de 1994 se publicó el decreto de reformas de varias disposiciones de la Constitución: artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, y 107, mismas que entraron en vigor el 1 de enero de 1995. Debido a que impactaron preponderantemente la organización y atribuciones del Poder Judicial de la Federación, el 3 de febrero de 1995 se publicó el decreto modificatorio de su ley orgánica... (De igual forma) La reforma constitucional de diciembre de 1994 responsabilizó a la Suprema Corte (de Justicia de la Nación, SCJN) del conocimiento de la Acción de Inconstitucionalidad... También se generaron transformaciones políticos-electorales que tienen como sustento fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país. Como la pluralidad partidista, la participación ciudadana y la certeza,

---

<sup>17</sup>SALGADO LEDESMA, pág. 211

legalidad, transparencia e imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias que en ellos se susciten para preservar la equidad en las condiciones de la competencia electoral”<sup>18</sup>.

Con la transición del poder ejecutivo federal que llevó al triunfo a Vicente Fox Quezada, emanado de las filas del Partido Acción Nacional, se retoma una demanda legítima de los diversos actores del Estado Mexicano, y es el hecho que a la par de la democracia se debía dar un paso muy importante en materia de Transparencia.

Es por ello, que en el 2002 “se crea, define y aplica una legislación en materia de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, promovido fundamentalmente por dos vertientes a saber: la intrínseca (mayor presión de los diferentes actores políticos, económicos, sociales e intelectuales del país); y la extrínseca (presión de organismos internacionales, para la creación de instituciones contemporáneas que combatan frontalmente la corrupción y la impunidad) en el caso de México estas instituciones a veces se ven sesgadas por una estructura basada en incentivos financieros y limitadas por la dinámica de un Estado autoritario como el nuestro”.

Por su parte, Eduardo Torres Arroyo sostiene:

“Los Organismos Constitucionales Autónomos surgen en México en los años 90. Los recurrentes golpes de timón que los mexicanos experimentábamos con los cambios de sexenio sustentaban las dudas de inversionistas nacionales y extranjeros e incluso de aliados estratégicos sobre la estabilidad en el mediano y largo plazos del nuevo modelo de desarrollo. Por ello, fue necesario transferir funciones esenciales del Estado a organismos que no se sometieran a ninguno de los poderes. Esa es, tal vez, la característica fundamental de los órganos

---

<sup>18</sup>SALGADO LEDESMA, Eréndira, Manual de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, 2 edición, México, D.F., 2015, pág. 37-39.

constitucionales autónomos: que ninguna autoridad pública, privada o política, pueda tener poder jerárquico o incidencia sobre ellos. Son parte del Estado mexicano, pero no del gobierno”.<sup>19</sup>

“Los Organismos Constitucionales Autónomos son una aparente contradicción del principio de división de poderes como fórmula integradora de los órganos formales de poder del Estado nacional. Se supone, en la tradición constitucional, que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial abarcan de manera total la acción estatal con sus objetivos y funciones. El surgimiento de los organismos autónomos es resultado del proceso social e histórico de cada país que los ha adoptado, hasta generar una tendencia constitucional contemporánea en la cual aparecen los OCA’S como una forma de completar o actualizar el modelo de división tripartita del Barón de Montesquieu”.<sup>20</sup>

“John M. Ackerman sostiene que, 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. En consecuencia, surge la urgente necesidad de repensar el diseño institucional del Estado mexicano para que los organismos autónomos cuenten con un lugar firme y debidamente regulado dentro de la carta magna. De otra forma, afirma, nos arriesgamos a caminar en dirección de una crisis constitucional de grandes proporciones que incluso podría poner en riesgo no solamente la vigencia de los organismos autónomos actualmente existentes.”<sup>21</sup>

“La teoría establece que como elemento esencial de los órganos constitucionales es la paridad de rango con los otros poderes y las relaciones de coordinación. Por un lado, un órgano constitucional digno de llamarse así no debe

---

<sup>19</sup> TORRES ARROYO, Eduardo, *Organismos Constitucionales Autónomos conflictos entre poderes*, disponible en <https://www.strmnoticias.com/single-post/2017/11/13/Organismos-Constitucionales-Autónomos-Conflicto-entre-poderes>

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.



estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado, sino que debe ser plenamente autónomo y contar con poder supremo en su ámbito de competencia. Ninguno de los llamados Organismos Constitucionales Autónomos del Estado mexicano actuales cuenta con todas las características necesarias para ser consideradas como un “órgano constitucional”, es suficiente simplemente contar con un respaldo constitucional explícito y no formar parte de los otros órganos del Estado”<sup>22</sup>.

“No obstante, es claro que la clásica división tripartita del poder es cada día más un esquema obsoleto que no se ajusta a la realidad del Estado contemporáneo, asegura John M. Ackerman y agrega que desde hace más de un siglo los Estados modernos ya cuentan con un “poder” adicional que no fue contemplado por los fundadores de las doctrinas clásicas de la división de poderes como Montesquieu y Madison: el “Estado administrativo” integrado por burócratas profesionales. Para atender esta situación, 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”<sup>23</sup>.

De acuerdo con una lectura estricta del primer párrafo del artículo 49 de la CPEUM, los OCA’S 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.<sup>24</sup>

En años recientes, sin embargo, ha surgido una corriente de pensamiento jurídico, así como de interpretación jurisprudencial que ha abierto un espacio para la reflexión y análisis de los organismos autónomos en México.

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> TORRES ARROYO, Op. Cit

<sup>24</sup> Idem, pág. 402.

Asimismo, a nivel internacional el fenómeno de los organismos constitucionales autónomos es cada vez más relevante debido a la multiplicación y trascendencia que estas instituciones año con año han ido adquiriendo.<sup>25</sup>

A grandes rasgos, existen dos enfoques teóricos dominantes para analizar los organismos constitucionales autónomos. Por un lado, se encuentra un enfoque que podríamos llamar “maximalista” que parte del esquema desarrollado por Manuel García-Pelayo en su texto clásico sobre “El ‘status’ del Tribunal Constitucional.”<sup>26</sup>

De acuerdo con este punto de vista, los únicos OCA’s dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva<sup>27</sup> y relaciones de coordinación con otros poderes.

Por otro lado, existe un enfoque que podríamos llamar “negativo” o “minimalista” de acuerdo con el cual, casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución<sup>28</sup> que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un Organismo Constitucional Autónomo (OCA). Este punto de vista es “negativo” en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismos no es lo que son, sino lo que no son.<sup>29</sup>

El surgimiento de nuevos organismos autónomos en otros países, incluyendo México, pone de manifiesto la necesidad de repensar las teorías

---

<sup>25</sup> Idem, pág. 402.

<sup>26</sup>ACKERMAN, John M, *Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, Unam, México 2015, pág. 5.

<sup>27</sup> Es decir, que el origen del Organismo Constitucional Autónomo esté debidamente legitimado por la Carta Magna.

<sup>28</sup>En la Constitución Española, que es el texto constitucional en que Manuel García-Pelayo se basa para escribir el artículo “El *status* del tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm.1, 1981, pp. 11-34.

<sup>29</sup>ACKERMAN, John M; *Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, Unam, México 2015, pág. 5.

clásicas de la división de poderes, y nos obliga a reflexionar si estamos ante el surgimiento de un nuevo poder público.

Sin embargo, con la excepción de Colombia y Ecuador, ambos países formalmente constituyen un cuarto poder estatal responsable de la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana en su respectivas naciones;<sup>30</sup> por lo que se han convertido en una región ejemplar respecto al rediseño institucional para la rendición de cuentas a través de la creación de organismos autónomos y por tanto la reingeniería del Estado plasmada en sus Constituciones<sup>31</sup>, lo que no sucede con el resto de las constituciones de América Latina donde todavía no reflejan de manera integral el surgimiento de este nuevo poder del Estado.

En el caso de Colombia, en su artículo 113 señala:

“Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”<sup>32</sup>

En México, las reformas del Estado que se emprendieron particularmente desde 1994<sup>33</sup> ha ido moldeando nuevas reglas de relación entre los tres poderes

---

<sup>30</sup>ACKERMAN, John M, *Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, Unam, México 2015, pág. 11.

<sup>31</sup>ACKERMAN, John M, pág. 11.

<sup>32</sup> Constitución Política de Colombia, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>.

<sup>33</sup> “El 31 de diciembre de 1994, el *Diario Oficial de la Federación* publicó reformas a 27 artículos constitucionales sobre cinco grandes temas estrechamente relacionados entre sí: la integración de la Suprema Corte de Justicia y los requisitos, designación y duración de los ministros; la creación del Consejo de la Judicatura Federal y sus principales características y facultades; la jurisdicción constitucional; el Ministerio Público y el Sistema Nacional de Seguridad”. En CARPIZO, Jorge;

tradicionales, dejando la posibilidad de caminar hacia una nueva división de poderes como se ha venido ejerciendo en gran medida por medio de la creación de nuevos OCA'S<sup>34</sup>.

En virtud de su naturaleza jurídica y sus funciones, surge la pregunta acerca de si se trata de un nuevo poder o bien de una especialización de las funciones de las instituciones del Estado<sup>35</sup>.

---

“Reformas constitucionales al poder judicial federal y a la jurisdicción constitucional”, del 31 de diciembre de 1994, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*; No. 83; visible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/el/el14.htm>.

<sup>34</sup>“Los Organismos Constitucionales Autónomos surgen en México en los años 90. Los recurrentes golpes de timón que los mexicanos experimentábamos con los cambios de sexenio sustentaban las dudas de inversionistas nacionales y extranjeros e incluso de aliados estratégicos sobre la estabilidad en el mediano y largo plazos del nuevo modelo de desarrollo. Por ello, fue necesario transferir funciones esenciales del Estado a organismos que no se sometieran a ninguno de los poderes. Esa es, tal vez, la característica fundamental de los órganos constitucionales autónomos: que ninguna autoridad pública, privada o política pueda tener poder jerárquico o incidencia sobre ellos. Son parte del Estado mexicano, pero no del gobierno”. En TORRES ARROYO, Eduardo, *Organismos Constitucionales Autónomos Conflicto entre poderes*, en página web del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, visible en <https://www.strmnoticias.com/single-post/2017/11/13/Organismos-Constitucionales-Autónomos-Conflicto-entre-poderes>.

<sup>35</sup>John M. Ackerman sostiene que, 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. En consecuencia, surge la urgente necesidad de repensar el diseño institucional del Estado mexicano para que los organismos autónomos cuenten con un lugar firme y debidamente regulado dentro de la carta magna. De otra forma, afirma, nos arriesgamos a caminar en dirección de una crisis constitucional de grandes proporciones que incluso podría poner en riesgo no solamente la vigencia de los organismos autónomos actualmente existentes”. En TORRES ARROYO, Eduardo, *Organismos Constitucionales Autónomos Conflicto entre poderes*, en página web del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, visible en <https://www.strmnoticias.com/single-post/2017/11/13/Organismos-Constitucionales-Autónomos-Conflicto-entre-poderes>.

Al hacer una revisión de los OCA's, se puede pensar que son una aparente contradicción del principio de división de poderes como fórmula integradora de los órganos formales de poder del Estado nacional<sup>36</sup>.

La teoría que se va perfilando sobre el tema, apunta hacia un nuevo poder del Estado, pues forma parte del Estado, pero no del Gobierno<sup>37</sup>.

Sin embargo, a pesar de su autonomía constitucional estos organismos en la práctica se encuentran limitados por la injerencia de los otros poderes, particularmente por el poder Ejecutivo, lo que nos lleva a concluir que en la práctica los OCA's son una especialización de las instituciones del Estado Mexicano<sup>38</sup>.

Lo anterior, pone de manifiesto, la necesidad de crear nuevos mecanismos de elección de titulares de los OCA's, los cuales, deberían ser electos por elección de la soberanía y no por propuesta del Jefe del Poder Ejecutivo Federal.

El sistema presidencialista con régimen autoritario de un solo partido político que se desarrolló en México en gran parte del siglo XX, creó instituciones que respondían a un solo poder, en este caso el poder ejecutivo. Con las alternancias en el poder del 2000-2006 y 2006-2012 se consolidaron la creación de algunos Organismos Constitucionales Autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

---

<sup>36</sup>TORRES ARROYO, *Ibidem*.

<sup>37</sup>TORRES ARROYO, *Idem*.

<sup>38</sup>“La teoría establece que como elemento esencial de los órganos constitucionales es la paridad de rango con los otros poderes y las relaciones de coordinación. Por un lado, un órgano constitucional digno de llamarse así no debe estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado, sino que debe ser plenamente autónomo y contar con poder supremo en su ámbito de competencia. Ninguno de los llamados Organismos Constitucionales Autónomos del Estado mexicano actuales cuenta con todas las características necesarias para ser consideradas como un “órgano constitucional”, es suficiente simplemente contar con un respaldo constitucional explícito y no formar parte de los otros órganos del Estado”. En TORRES, ARROYO, *Idem*.

Actualmente, en el 2019 un nuevo gobierno emanado de la Izquierda moderada está en el poder y tiene por objetivo redireccionar la ruta crítica del Estado Mexicano como lo podemos ver en su Plan Nacional de Desarrollo (PND).<sup>39</sup>

Sin embargo, la figura presidencial en México se encuentra muy desgastada, lo que nos conlleva a analizar sobre cuáles son las desventajas del sistema presidencialista en México y plantearnos la posibilidad de hacer una reingeniería institucional y redefinir la figura del Presidente y su relación con los otros poderes, por ejemplo, con la implementación de un parlamentarismo que realmente haga contrapeso al Presidente, y a su vez este parlamentarismo se encuentre basado en la voluntad soberana del pueblo de México.

De igual forma, se requiere de instituciones autónomas bien consolidadas que garanticen la democracia a través de la legalidad<sup>40</sup>, legitimidad<sup>41</sup> y sobre todo consenso por parte no solo de los tres poderes de la unión, sino fundamentalmente de los gobernados.

Por último, ante la enorme desigualdad en el reparto equitativo de las riquezas, que nos conlleva a que exista un sector muy limitado que vive en la

---

<sup>39</sup> El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 30 de abril del 2019. Visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>.

<sup>40</sup> Se entiende por legalidad a aquel “Régimen político estatuido por la ley fundamental del Estado. En este último sentido de habla de *gobierno legal* con referencia al establecido de acuerdo con las normas de la Constitución”. En OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Datascam, Guatemala C.A., 1 primera edición electrónica, visible en [https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction\\_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicasy%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf](https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicasy%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf).

<sup>41</sup> Es decir: “...lo que es conforme a las leyes”. En OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Datascam, Guatemala C.A., 1 primera edición electrónica, visible en [https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction\\_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicasy%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf](https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicasy%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf).

riqueza<sup>42</sup> en contraposición de la gran mayoría de mexicanos que viven en la pobreza<sup>43</sup> (este fenómeno se conoce como “la paradoja mexicana”<sup>44</sup>), se requiere de un poder capaz de garantizar los derechos económicos y sociales de los mexicanos.

No obstante, lo anterior, durante las últimas dos décadas se otorgó autonomía constitucional al IFE –hoy Instituto Nacional Electoral (INE)–, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), al Banco de México (BANXICO) y más recientemente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Así mismo, se han creado organismos como el IFAI hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)– y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y se incrementó significativamente la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>45</sup>

También se establecieron diversas nuevas procuradurías y organismos reguladores de mercado. La Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo (PROFEDET), la Procuraduría Federal de Protección al

---

<sup>42</sup>“Dos terceras partes de la riqueza están en manos del 10% más rico del país y el 1% de los muy ricos acaparan más de un tercio. Por ello, el coeficiente de Gini de la riqueza es de 0,79” En DEL CASTILLO NEGRETE, Miguel, *La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México*, CEPAL-ONU, Serie Estudios y Perspectiva, México 2017, Nú. 172, pág. 7 visible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41833/1/S1700548\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41833/1/S1700548_es.pdf).

<sup>43</sup> Para el 2016, el Inegi contó mediante el Censo 2015 un total de mexicanos de 119 millones 530 mil 753 habitantes. Visible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P> consultado el 3 de mayo del 2019. De los cuales el porcentaje de la pobreza en México era de 43.6% que equivale a 53.4 millones de personas y en la Pobreza Extrema 7.6% que equivale a 9.4 millones de personas. En CONEVAL, *Medición de la pobreza*, visible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>.

<sup>44</sup> LEVY Santiago, RODRIK Dani, *La paradoja mexicana*, Projec Syndicate, The World's Opinion page, Cambridge, edición electrónica del 10 de agosto del 2017, visible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexican-paradox-economic-orthodoxy-low-productivity-by-santiago-levy-and-dani-rodrik-2017-08/spanish?barrier=accesspaylog>.

<sup>45</sup>ACKERMAN, Jhon M, pág. 18

Ambiente (PROFEPA), y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) así como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) todos son ejemplos de la nueva fragmentación del poder público en México<sup>46</sup>.

Sin embargo, la CPEUM no agrupa estos organismos bajo un solo título o capítulo en LA Constitución para darles una regulación común. Cada organismo está constituido por un artículo diferente de la carta magna, muchas veces a una gran distancia los unos de los otros<sup>47</sup> debido a sus ámbitos de validez y jurisdicción.

Lo anterior podría explicarse porque muchos de estos organismos autónomos fueron creados no tanto para resolver los problemas internos del Estado Mexicano en armonía con la Constitución, sino porque organismos internacionales como el Banco Mundial (BM); Fondo Monetario Internacional (FMI); La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); el G-20; Alianza para el Gobierno Abierto; o tratados internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre otros, se lo piden como requisito para su ingreso y permanencia<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup>ACKERMAN, John M, pág. 18.

<sup>47</sup>Ibidem, pág. 18.

<sup>48</sup> “En la firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Cánada (T-MEC) nuestro país se comprometió a llevar a cabo una reforma laboral para promover, de manera efectiva, la aplicación de diversos derechos laborales, tal y como lo establece la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo” en PALACIOS,Surya, “La reforma laboral que México debe lograr para que EU avale el T-MEC”, *Alto Nivel*, economía, versión electrónica de fecha 04/04/2019, visible en <https://www.altonivel.com.mx/economia/reforma-laboral-mexico-lograr-eu-avale-t-mec/>. Es así que “la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en materias de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva” (entre otros) que



Por último, queda demostrado que cualquier país que decida transitar por el camino de la democracia, necesariamente debe estar comprometido con el bienestar de sus gobernados en una lucha real contra la corrupción y la impunidad y velar por el bienestar social y económico del país, que en la actualidad en el caso de México, recae en la responsabilidad del Poder Ejecutivo, que se ha visto rebasado e ineficiente en procurar el bienestar de los gobernados<sup>49</sup> y que estos últimos no cuentan con mecanismos de gestión para exigir del ejecutivo su correcta función de garantizar a los mexicanos los medios de acceder al bienestar producto del desarrollo y progreso del país.

En este sentido, puede decirse que en nuestro país, es necesario la creación de Instituciones Autónomas que garanticen estos derechos humanos a los ciudadanos como lo son el libre acceso y desarrollo de los derechos sociales y económicos.

---

entró en vigor el 2 de mayo del 2019. En Agencia Notimex, Publican en Diario Oficial de la Federación la Ley Federal del Trabajo, Excelsior, Nacional, versión electrónica del 01 de mayo del 2019, visible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/publican-en-diario-oficial-de-la-federacion-la-ley-federal-del-trabajo/1310458#view-1>.

<sup>49</sup>Con base a las cifras del Coneval el índice de pobreza en nuestro país aumento significativamente. En el Informe presentado por este organismo en el 2017 registró que 53.4 millones de mexicanos viven en la pobreza y 9.4 millones viven en la pobreza extrema. En CONEVAL. Medición de la Pobreza, 2017. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

## **1.7. Metodología**

El presente trabajo de investigación que sustentará la realización de la tesis para obtener el grado de maestría en Estudios Jurídicos es dogmática y doctrinal que analiza y estudia a los Organismos Constitucionales Autónomos en México y que trata de sustraerlo del proceso de descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal (APF) y posesionarlo como un cuarto poder fragmentado en diversas organizaciones.

El alcance de estudio de la tesis es explicativo con un enfoque cualitativo donde se formula una hipótesis causal, apoyándose en estudios previos, para ello se basa en el estudio de derecho comparado y en el análisis de un estudio de caso.

Bibliografía y fuentes de información comentada y clasificada por capítulo. Así también deberá ir citada conforme los lineamientos y criterios del proceso editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## **1.8. Impacto (científico, tecnológico, social, económico y ambiental)**

Con este trabajo de investigación se pretende identificar, analizar y aportar los elementos constitucionales y de la ciencia política que dan soporte a la reingeniería institucional del Estado Mexicano, con la finalidad de poder determinar si las reformas emprendidas en 1994 pasando por la creación de los Organismo Constitucionales Autónomos, constituyen una nueva división de poderes y de esta manera abonar al debate académico que en la materia existe.

## Capítulo 2

### 2. Antecedentes

Desde su origen y para su supervivencia, el ser humano se ha procurado reunir en torno a un grupo con el cual comparte ciertas características y necesidades. En la prehistoria, con base en vestigios antropológicos y análisis históricos y sociológicos, se sabe que los primeros hombres y mujeres eran nómadas y se agrupaban en lo que se ha denominado hordas<sup>50</sup>, comunidad nómada que se distingue de la tribu por el carácter rudimentario de los vínculos sociales y espirituales que unen a los que la integran<sup>51</sup>.

Estos primeros grupos de personas se encontraban en constante enfrentamiento con otras hordas, motivados por una lucha encarnizada de sobrevivir en un medio ambiente que les resultaba amenazante por carecer de un conocimiento que permitiera el dominio, control y manipulación a su favor de la naturaleza.

Existen diversas teorías que tratan de explicar cómo estaban estructuradas las primeras sociedades<sup>52</sup>; en este trabajo recepcional solo se abordara cinco de ellas las cuales son expuestas por: Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rousseau, Henry Manie, Sigmund Freud y Federico Engels.

En primer lugar, abordaremos la teoría de Thomas Hobbes<sup>53</sup>, quien sostiene que, el estado de naturaleza del hombre es el instinto de conservación

---

<sup>50</sup>Del fr. *Horde*, y este del mongol *orda*; cf. Turco *ordu* 'Campamento militar'. 1. F. Comunidad de salvajes nómadas. 2. F. Grupo de gente que obra sin disciplina y con violencia. Diccionario de la Real Academia Española, Horda, disponible en <https://dle.rae.es/?w=hordas>.

<sup>51</sup> Definición de Horda, en *Diccionario en línea*, disponible en <https://www.google.com.mx/search?q=Diccionario#dobs=horda>.

<sup>52</sup> RODRÍGUEZ PUERTA, Alejandro, *Sociedad Humana: Historia, evolución y tipos*, disponible en <https://www.lifeder.com/sociedad-humana/>.

<sup>53</sup> Thomás Hobbes, nace en Westport, cerca de Malmesbury, el 5 de abril de 1588 y fallece en Derbyshire, el 4 de diciembre de 1679, es considerado uno de los fundadores de la filosofía

que lo impulsa a sostener una lucha implacable de vida y muerte con sus semejantes<sup>54</sup>. Dicho estado es incompatible con la consolidación de culturas como las que existen en la actualidad. Por esta razón, se vieron obligados a elaborar un primer pacto social, que propone el trabajo cooperativo como mecanismo para la supervivencia.

Por otro lado, Juan Jacobo Rousseau<sup>55</sup> propone la existencia de un pacto entre los hombres en su estado natural, al que denominó *contrato social*, cuya característica fundamental es dotar a la agregación<sup>56</sup> nuevos elementos, que le permita inmigrar de una simple unión de personas a una unidad con las

---

moderna (dándole un nuevo enfoque a la relación del hombre con la sociedad), fundador de la teoría contractualista (que postula el sacrificio de ciertas libertades del hombre en aras de garantizar la supervivencia y ciertas ventajas del cuerpo social) y considerado un teórico del absolutismo político (al proponer que debe existir solo un poder concentrado en un solo hombre, de preferencia el rey, quien debería de presidir o ejercer los actos positivos del poder, como lo son la legislación, administración y jurisdicción del Estado a través de la monarquía). SÁNCHEZ SARTO, Manuel, *El Leviatán*, Prefacio, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, págs. VII-XVII.

<sup>54</sup> HOBBS, Tomás. *El Leviatán*, Capítulo XIV, de las leyes naturales primera y segunda, y de los contratos. Fondo de Cultura Económica, México, 2005 pág. 106.

<sup>55</sup> Juan Jacobo Rousseau nace en Ginebra, 28 de junio de 1712 y fallece en Ermenonville, el 2 de julio de 1778. Es considerado uno de los principales filósofos del totalitarismo del siglo XX, al proponer el sacrificio individual por el bien de una colectividad. ROUSSEAU, Juan Jacob, *El Contrato Social*, Editores Unidos, S.A., México, 1992, pág. 3.

<sup>56</sup> “J.J. Rousseau concibe, en oposición a Tomás Hobbes, la construcción de una “república legítima” entendida ésta como una “organización política-Estado de un pueblo que se basa en el concepto de soberanía popular... Para ello, esta determinación, demasiado esquemática, supone el desarrollo de un conjunto de conceptos o categorías articuladas, a saber, por una parte las de unión, asociación y pueblo, y por otra, las de república o Estado, soberanía y gobierno. En resumen, un pueblo se distingue de una mera “agregación” o “agrupación” de hombres –es decir, de un simple conjunto- por el hecho de que constituye una unidad, una “unión”. En otras palabras, un “todo””. BOLÍVAR ESPINOSA, Gardy Augusto y CÚELLAR SAAVEDRA, Oscar, *La república legítima y el orden político en Rousseau*, Polis, Revista Latinoamericana, Núm 20, Universidad de los Lagos, Santiago de Chile, 2008, pág. 5.

características de un todo, donde la fuerza y libertad de cada hombre son los principales instrumentos para su conservación<sup>57</sup>.

Así mismo, la teoría de Henry Maine<sup>58</sup>, postula que los primeros grupos humanos estarían formados por grupos patriarcales; es decir, por familias con un hombre poderoso a la cabeza que protegería a las mujeres y a los niños, donde cada individuo pertenecía a una familia comunitaria y velaba por el bienestar colectivo, una característica fundamental en esta sociedad primitiva es que no existe la identidad individual, muy diferente a la sociedad moderna, en la que Maine resalta la individualidad de cada miembro y su libertad de contratar y asociarse con quien él desee.<sup>59</sup>

Por otra parte, tenemos la teoría del Sigmund Freud<sup>60</sup>, quién no obstante tener una formación académica de médico, hace un análisis sociológico y antropológico que lo lleva a concluir que “los grupos sociales primitivos se parecerían a los de los gorilas. Por lo tanto, habría un «macho alfa» que tendría un harén de mujeres a su disposición a las que protegería y aportaría comida, y el

---

<sup>57</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, capítulo VI El pacto social, editores unidos S.A. México, S.A. México, 1992, pág. 14.

<sup>58</sup> “Sir Henry James Sumner Maine, de nacionalidad Británica, nace el 15 agosto 1822 y fallece el 3 febrero 1888. Su libro *Ancient Law* (El derecho Antiguo) lo consolidó como un destacado investigador en Historia, jurista comparativo y sociólogo del derecho”. MAINE, Henry, *El derecho Antiguo*, Parte General, Biblioteca Jurídica de Autores Contemporáneos, Madrid, 1893, pág. 4.

<sup>59</sup> MAINE, Henry, *El derecho Antiguo*, Parte General, Biblioteca Jurídica de Autores Contemporáneos, Madrid, 1893, pág. 16.

<sup>60</sup> “Sigmund Freud nace en Příbor el 6 de mayo de 1856 y fallece en Londres, el 23 de septiembre de 1939. Como Médico y Neurólogo realizó importantes estudios sobre las psicopatologías del ser humano, por lo que, por sus contribuciones, es considerado el Padre del Psicoanálisis, método que consiste en que un paciente -bajo supervisión de un profesional- haga un análisis de la mente para resolver problemas emocionales que puedan tener un origen en la niñez del individuo. Esto a través de la interpretación de los sueños, los actos fallidos y la asociación libre”. FREUD, Sigmund, *Totem y Tabú y otras obras (1913-1914)*, Obras Completas Volumen XIII, Amarratur editores, Buenos Aires, 1991, pág. 1.

resto de los machos tendrían que competir para poder reproducirse”<sup>61</sup>. En estas primeras sociedades el instinto de supervivencia es el eje que los aglutina y mueve.

Finalmente, la teoría de Federico Engels<sup>62</sup> creía que la unidad fundamental de las sociedades primitivas era el clan, *gens* o tribus, los cuales se caracterizaba en dos aspectos fundamentales: la poligamia, el patriarcado, y la división de trabajos: “el hombre a la caza y la mujer a la casa”<sup>63</sup>.

Ahora bien, uno de los obstáculos que las primeras sociedades primitivas tuvieron que enfrentar al carecer de elementos y herramientas que les permitiera desarrollar sociedades bien organizadas dando paso a las civilizaciones, fue su condición nómada<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> FREUD, Sigmund, *Totem y Tabú y otras obras (1913-1914)*, Obras Completas Volumen XIII, Amarratur editores, Buenos Aires, 1991, pág. 128.

<sup>62</sup> Federico Engels nace en Barmen-Elberfeld, Prusia el 28 de noviembre de 1820 y fallece en Londres; el 5 de agosto de 1895). Filósofo que hizo importantes aportaciones a la sociología y cuyo enfoque revolucionario y combativo lo lleva hacer un teórico comunista y socialista alemán. ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, pág. 1.

<sup>63</sup> ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, capítulo II La familia, y IX, Barbarie y civilización, págs.6-38 y 86. edición digital: Archivo Marx-Engels de la Sección en Español del Marxists Internet Archive, disponible en [www.marxistas.org](http://www.marxistas.org), 2017.

<sup>64</sup> “Nómada: Del lat. *nomas*, -*adis*, y este del gr. νομάς, -*ádos nomás*, -*ádos*.

1. adj. Dicho de un individuo, de una tribu, de un pueblo: Carente de un lugar estable para vivir y dedicado especialmente a la caza y al pastoreo. Apl. a pers., u. t. c. s.

2. adj. Propio o característico de los nómadas. *Cultura nómada*.

3. adj. Que está en constante viaje o desplazamiento. *Familia nómada*. Apl. a pers., u. t. c. s. *Este periodista es un nómada*”. Diccionario de la Real Academia Española, Nómada, disponible en <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=nómada>.

“Nómada: Su existencia se remonta a todos los continentes del planeta mucho antes de que el hombre descubriera la agricultura sustentable”. Ecured: *Enciclopedia Cubana*, Nómada, disponible en [https://www.ecured.cu/Tribus\\_n%C3%B3madas](https://www.ecured.cu/Tribus_n%C3%B3madas).

Una vez que esto quedó solucionado, gracias al desarrollo de la agricultura, que permitió se dieran los primeros grupos sedentarios<sup>65</sup> –resultante en muchos casos de la unión de otras tribus- trajo consigo el florecimiento de pueblos que fueron trazando las bases de civilizaciones muy antiguas, de las cuales en algunos casos aún tenemos vestigios.

Con el criterio anterior, se establece que es en Asia Oriental, donde surgen las primeras formas de gobierno, entre las que destacan China, Egipto, Persia, Asiria, Babilonia, Israel, etc<sup>66 67</sup>.

“Los anales de la historia registran que, a partir del Siglo VIII, a. c. empieza una nueva época histórica de la cual tenemos ya un conocimiento exacto, por medio de fuentes históricas más completas. El hecho político notable de esta

---

<sup>65</sup> “Sedentarismo: Del lat. *sedentarius* 'que trabaja sentado', der. de *sedēre* 'estar sentado'.  
1. adj. Dicho de un oficio o de un modo de vida: De poca agitación o movimiento.  
2. adj. Dicho de una tribu o de un pueblo: Dedicado a la agricultura, asentado en algún lugar, por o posición al nómada. Diccionario de la Real Academia Española, Sedentarismo, disponible en <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=sedentario>.

<sup>66</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, trigésima novena edición, México D.F. 2005, pág. 48.

<sup>67</sup> “Las primeras civilizaciones históricas surgieron en torno a las cuencas de los grandes ríos del Próximo Oriente. Fue en Egipto, a lo largo del río Nilo, y en Mesopotamia, en las cuencas de los ríos Tigris y Eufrates, donde se desarrollaron las primeras civilizaciones consideradas históricas. Según fueron pasando los siglos otros pueblos o imperios fueron surgiendo sustituyendo a algunos de los existentes, de manera que hay que prestar atención también a los persas, los fenicios y los hebreos. En esa zona del Creciente Fértil el hombre había descubierto la agricultura”. *Prehistoria e historia antigua, 2. Las primeras civilizaciones antiguas*, Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Gobierno de España, disponible en [http://recursostic.educacion.es/kairos/web/enseanzas/eso/antigua/egipto\\_00.html](http://recursostic.educacion.es/kairos/web/enseanzas/eso/antigua/egipto_00.html).

época consistió en la existencia de sociedades políticas gobernadas por un monarca.”<sup>68</sup>

En ese orden de ideas, Grecia<sup>69</sup> y Roma<sup>70</sup> se erigen como la cuna de la civilización del mundo occidental actual<sup>71</sup>.

De Grecia surgen dos organizaciones políticas típicas: la espartana y la ateniense<sup>72</sup>. “Esparta tenían un gobierno compuesto por dos reyes, que eran vigilados por treinta ancianos o *gerontes*<sup>73</sup>, su autoridad era prácticamente ilimitada, existían también los *éforos*<sup>74</sup> encargados de la vigilancia en general<sup>75</sup>”.

Desde el punto de vista político los Atenienses presentan características muy diferentes a los espartanos:

---

<sup>68</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, trigésima novena edición, México D.F. 2005, pág. 48

<sup>69</sup> OLALLA, Pedro, *Historia Menor de Grecia: Una mirada humana, sobre la agitada historia de los griegos*, Acantilado, 2012, pág. 384.

<sup>70</sup> TITO LIVIO, *Historia de Roma desde su fundación*, Tomo I, Editorial Gredos, España, 1990, pág. 420.

<sup>71</sup> HERNÁNDEZ DE LA FUENTE, David, *Civilización Griega*, Alianza Editorial, Madrid España, 2014, pág. 432.

<sup>72</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 51.

<sup>73</sup> “También conocida como *Gerousía*. ‘Consejo de ancianos’ (de *gérón*, “anciano”) Término utilizado en Esparta y otras *polis* para designar al consejo aristocrático. La *gerousía* estaba formada por los dos reyes y veintiocho ancianos mayores de 60 años, cuyo cargo era vitalicio.” POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, págs.181 y 517.

<sup>74</sup> “Éforo (*éphoros*): ‘supervisor’; magistrado existente en Esparta y en otros estados dorios. En Esparta, la asamblea elegía anualmente un colegio de cinco éforos; el de más edad daba el nombre al año. Los éforos tenían mucho poder en el estado espartano, encargándose entre otras cosas de controlar la conducta de los reyes”. POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, págs.181 y 516.

<sup>75</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 52.



“Basan su organización en torno a vínculos biológicos y lazos religiosos, constituyendo grupos tribales llamados *demos*<sup>76</sup>, similares a la *gens*<sup>77</sup> romana, y de ahí surgió la primitiva sociedad política monárquica<sup>78</sup>.”

Grecia hace aportes considerables a la organización de un Estado y su gobierno, a través de la constitución de *polis*<sup>79</sup>. La población estaba constituida por ciudadanos y no ciudadanos. La Atenas de la época clásica comprende tres categorías legales: ciudadanos libres (*politeis*)<sup>80</sup>, metecos o

---

<sup>76</sup> “*Démos* Territorio y población que vive en él; así pues, es ‘el país’ y ‘el pueblo’. El término aparece en las tablillas en lineal B en la forma *damo*, y significa, al parecer, comunidad de la aldea y sus habitantes de condición libre. Término originalmente neutral, pasó a ser usado por los aristócratas (probablemente en el siglo VII) para designar exclusivamente a los ‘humildes’ o ‘las masas’, aunque técnicamente (como ocurre en las inscripciones de carácter legal) seguiría manteniendo su significado exclusivo de ‘(todo) pueblo’”. POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, pág. 515.

<sup>77</sup> “La *gens* era una agrupación civil o sistema social de la Antigua Roma. Cada *gens* comprendía a varias familias que se identificaban a través del *cognomen* (rama de la familia a la que pertenecían) los individuos, por lo que sus integrantes eran *agnados* (pariente consanguíneo por línea masculina) o gentiles entre sí y estaban dirigidos por varios *pater familias*”. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis; ISLAS COLÍN, Alfredo y LÉZÉ, Florence, *Locuciones Latinas Jurídicas*, editorial Porrúa coeditada por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2013, pág.46.

<sup>78</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág 52.

<sup>79</sup> “*Pólis* ‘Ciudad’, ‘Población’. A partir del siglo VIII, el término *pólis* pasó a designar a la comunidad política compuesta por una ciudad principal y las zonas rurales vecinas, que en conjunto formaban una entidad de autogobierno llamada habitualmente ‘ciudad-estado’”. POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, pág. 523.

<sup>80</sup> Los *Politeis* eran ciudadanos libres, es decir, que no pertenecían a nadie y en función a sus riquezas podían tener esclavos a su servicio. Existían dos tipos de personas libres: los ciudadanos y los no ciudadanos también conocidos como *metecos*, es decir forasteros que residían en la ciudad pero que no tenían derechos políticos. POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN,

forasteros (*metoikoi*)<sup>81</sup> y siervos (*douloi*)<sup>82</sup>, pertenecientes al pueblo o privados).

La sociedad ateniense se dividía en cuatro clases, según la fortuna de los atenienses, y los derechos y deberes de los ciudadanos estaban en proporción a su riqueza<sup>83</sup>:

1.- Los *Pentakosiomedimnoi*: hombres cuyas propiedades podían producir anualmente quinientas medidas de grano

---

Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, pág. 180.

<sup>81</sup> “*Metecos*: Extranjeros residentes en una ciudad-estado griega. Probablemente hubiera *metecos* en toda Grecia, pero solo conocemos los de Atenas. Aunque carecían de derechos de ciudadanía, los metecos se mezclaban sin ningún problema con el resto de la sociedad ateniense, y a veces se reclamaba su concurso en tiempos de guerra. Las *heteras* (Compañeras o Cortesanas en la Atenas Clásica) solían ser *metecas*, aunque la mayoría de las mujeres de esta clase probablemente fueran respetables amas de casa” POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, págs. 518 y 520.

<sup>82</sup> También conocidos como esclavos, estaban desprovisto de cualquier tipo de derecho y estaban privados de la libertad al servicio del Estado o de un particular (ciudadano libres o metecos). Esta condición se podía obtener de diferentes maneras: por caer prisioneros de guerra, por nacer de padres esclavos, por deudas y por raptos o secuestros. POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, pág. 179.

<sup>83</sup> A esta clasificación se le dio el nombre de “Sistema de Solón: Según las reformas introducidas a comienzo del siglo VI a.C. por Solón (Rey de Grecia)... dividió a los ciudadanos en cuatro categorías para pertenecer a la clase más alta, la de los *Pentakosiomedimnoi* o ‘(productores)’ de 500 *medimnos*’, un individuo debía de poseer unas tierras que produjeran por lo menos 500 *medimnoi* (barriles) de aceite, vino, o grano en general. Por debajo de ellos se situaban los *hippeis* (‘caballeros’) es decir, los que podían permitirse el lujo de criar un caballo para servir a la caballería), cuya renta superaba los 299 *medimnos*. La clase más baja (pero siempre por encima los esclavos) eran los *thétes*, los hombres más pobres cuyas tierras producían menos de 200 barriles; algunos ni siquiera tenían tierras y por lo tanto no producían ni un solo *medimno*.” POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, pág. 525.

("medimnoi")<sup>84</sup> o más de 500 metretas<sup>85</sup> de vino o aceite. Los atenienses de clase noble formaban el grupo de los eupatridas<sup>86</sup>, y monopolizaban el poder del Areópago<sup>87</sup>.

2.- Los *hippeis* o jinetes que podían costearse un caballo y equiparse para el servicio de caballería.

3.- *Zeugitai* u *hoplitas*, aquellos que podían armarse para servir en la infantería. Solían recoger unos 200 *medimnos*.

4.- *Thetes*: quienes no podían hacerlo.

No obstante lo anterior, todos los ciudadanos tenían derecho de asistir y participar con su voto en la asamblea popular, que se reunía en la plaza pública o *Ágora*<sup>88</sup> para elegir a

---

<sup>84</sup> Era la unidad de medida de volumen arcaica de la Antigua Grecia para la materia seca. RACHET, G. e RACHET, M.F. *Dizionario Larousse della civiltà greca*, Gremese Editore, Roma, 2001, pag. 155.

<sup>85</sup> "Metreta: Del lat. *metrēta*, y este del gr. μετρητής *metrētēs*.

1. f. Medida para líquidos usada por los griegos y después por los romanos, equivalente a doce congios. 2. f. Vasija en que guardaban el vino o el aceite los griegos y los romanos. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Metreta, disponible en <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=metreta>.

<sup>86</sup> *Eupatridas*: Deriva del griego antiguo y designa a los "bien nacidos" asociándose éste término a los aristócratas. ". Pomeroy, Sarah; Burstein, Stanley; Donlhan, Walter y Tolbert, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, pág. 304.

<sup>87</sup> Areópago: Del lat. *areopāgus*, y este del gr. Ἀρειόπαγος *Areiópagos* 'colina de Ares'.

1. m. Tribunal superior de la antigua Atenas que se reunía en la colina de Ares.

2. m. Grupo de personas graves a quienes se atribuye, las más veces irónicamente, predominio o autoridad para resolver ciertos asuntos. Diccionario de la Real Academia Española, disponible en <https://dle.rae.es/?id=3VDdL8T>.

<sup>88</sup> *Ágora*: En Homero, término utilizado para designar el 'lugar de reunión' la asamblea del pueblo. En la época de la ciudad-estado designaba el espacio público de cualquier ciudad o población que se utilizaba a la vez como mercado y centro cívico. Pasear por el ágora era la mejor manera de

los magistrados que tenían el poder ejecutivo o arcontes<sup>89</sup>, al consejo de los cuatrocientos o senado, órgano legislativo; el órgano judicial estaba constituido por los antiguos arcontes que al cesar en sus cargos, integraban el tribunal del Areópago, encargado de administrar justicia, aun cuando las funciones típicas aludidas no estaban diferenciadas como ocurre en el Estado moderno<sup>90</sup>.

---

mantenerse informado acerca de los asuntos públicos, de hacer contactos y negocios, y de escuchar rumores y habladurías". POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, pág. 513.

<sup>89</sup> *Arconte*: Título genérico (que significa 'autoridad') con el que se designaba al magistrado de mayor rango en las ciudades-estado primitivas. Durante la época clásica, incluso cuando los stratégoi se habían convertido en los magistrados más importantes, en Atenas siguieron eligiéndose (por sorteo) nueve arcontes, encargados de desempeñar funciones judiciales y administrativas. El arcontado era utilizado también en contextos más amplios; por ejemplo, era el título del jefe civil y militar de la Liga Tesalia. Este arconte era elegido por la asamblea de la Liga y su mandato era vitalicio". POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, págs.. 513-514.

<sup>90</sup>PORRÚA PÉREZ, F. pág. 52-53

## 2.1. El status mixto: La División de Poderes de Platón, Aristóteles y

### Polibio

Encontramos en Platón<sup>91</sup> el eslabón que nos permite comprender la doctrina política de los clásicos<sup>92</sup>, toda vez que fue alumno de Sócrates<sup>93</sup> y posteriormente, maestro de Aristóteles<sup>94</sup>.

Su obra política se concentra en sus Diálogos entre los que destaca: *La República*<sup>95</sup>, *Las Leyes*<sup>96</sup> y *El Político u Hombre de Estado*<sup>97</sup>.

Es en *La República* donde encontramos el cimiento de un Estado ideal en el que debería de prevalecer la justicia como valor supremo<sup>98</sup>. Francisco Porrúa señala que Platón “siguiendo su estilo alegórico concibe al Estado como un hombre gigantesco que habría de realizar sus funciones sirviéndose de tres clases importantes; los labradores encargados de satisfacer las necesidades materiales del Estado; los militares protectores de los labradores y de la seguridad general del Estado y, por último, los magistrados encargados de gobernar la comunidad, en interés general.”<sup>99</sup>

---

<sup>91</sup> PLATÓN, nace en Atenas en el año 427 a.c. y fallece en Atenas en el año 347 a. c. Fundó la Academia, una de las primeras instituciones formales de educación en occidente, su influencia en el pensamiento a lo largo de la historia es fundamental para entender las civilizaciones contemporáneas. PLATÓN, *Diálogos*, Biblioteca Filosófica, Tomo I, Madrid, págs. 3.

<sup>92</sup> PLATÓN, *La República*, Editorial EMU, Primera Edición 2013, pág. 5.

<sup>93</sup> Sócrates nace en Atenas, Antigua Grecia, 470 a. C. y fallece en el año de 399 a. c. Es considerado el padre de la filosofía política y la ética. Fue pionero en desarrollar la dialéctica y el método mayeutico. Ambos métodos utilizan la estructura de la lógica y la inducción. PLATÓN, *La República*, Editorial EMU, Primera Edición 2013, pág. 5.

<sup>94</sup> PLATÓN, *La República*, Editorial EMU, Primera edición 2013, pág. 5.

<sup>95</sup> PLATÓN, *La República*, Editorial EMU, Primera edición 2013, págs. 226.

<sup>96</sup> PLATÓN, *Las leyes, Obras Completas de Platón*, Tomo IX, Madrid, págs. 362.

<sup>97</sup> PLATÓN, *Diálogos El Político-Timeo-Critias*, Biblioteca Filosófica, Tomo VI, Madrid, págs. 130.

<sup>98</sup> PORRÚA PÉREZ, F., pág. 59.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pág. 59.

De lo anterior se desprende que para Platón existe una casta única y privilegiada capaz de gobernar con eficacia, y postula en su obra *La República* la máxima de que “los filósofos deben ser reyes y los reyes filósofos.”<sup>100</sup>

Sin embargo, al observar que el Estado ideal propuesto en *La República* era poco probable su instauración dada la naturaleza humana, Platón evoluciona en su concepción del Estado ideal y en su obra *Las Leyes* toma como premisa la imperfección humana, lo que le lleva a concluir que debido a ésta no puede existir un régimen político ideal que pueda responder a las exigencias de la realidad y para poder salvar de la mejor manera posible éste obstáculo propone incorporar el orden jurídico como algo imprescindible en la comunidad política, donde la justicia y la virtud son la base de su filosofía moral política que debe regir a los gobernantes.<sup>101</sup>

En su obra *El Político u Hombre de Estado*, Platón formula su teoría de las formas de gobierno, a las que divide en monarquía, aristocracia y democracia<sup>102</sup>, las cuales constituyen los antecedentes de la doctrina política de Aristóteles.

Por su parte, Aristóteles<sup>103</sup> en su obra *La Política*<sup>104</sup> da un giro importante a la visión de Platón, su doctrina no es idealista sino realista, en virtud de que aplica el

---

<sup>100</sup>PLATÓN, *La República*, Editorial EMU, Primera edición 2013, pág. 120.

<sup>101</sup> PLATÓN, *Las leyes*, Obras Completas de Platón, Tomo IX, Madrid, pág. 54.

<sup>102</sup> PLATÓN, *Diálogos El Político-Timeo-Critias*, Biblioteca Filosófica, Tomo VI, Madrid, pág. 88.

<sup>103</sup> Aristóteles nace en Estagira, en el año 384 a. c. y fallece en Calcis, en el año 322 a. c. Es considerado el padre fundador de la lógica y la biología. Aristóteles construye las bases de la teoría política partiendo de la observación de la realidad histórica de la decadencia de las polis y del conocimiento de otras nacionalidades. Su obra se apoya en el método inductivo-comparativo-jurídico de las instituciones políticas y sistemas de gobierno, estructurando de esta manera un modelo proyecto de Estado Moderado, resultante del equilibrio de los intereses de los miembros de las polis, PORRÚA PÉREZ, F. págs, 60-63.

<sup>104</sup> ARISTÓTELES, *La política*, Panamericana Editorial, Primera Edición, Colombia, 2000, pág. 363.

método de la observación de los datos reales en fenómenos políticos y de esta forma establece los principios de la Ciencia Política y la Sociología Política.<sup>105</sup>

Aristóteles es el primero en hacer un análisis comparativo de las Constituciones de las *polis* de su época, entre la que destacan Esparta, Atenas, Creta, Cartago, etc, de la que solamente se conserva el estudio correspondiente a la Constitución de Atenas.<sup>106</sup>

Esta visión de Aristóteles de un Estado más realista, la enriquece con otros elementos que describe en su obra *Ética de Nicómaco*<sup>107</sup>, en la cual plantea que “la perfección y plenitud de la moralidad, esto es, del bien, la encontramos en la comunidad política”<sup>108</sup>. Y concluye, “la sociedad política logra el hombre su perfección y únicamente en ella se realiza el bien en gran escala”<sup>109</sup> “si esto en todas las cosas es así, la virtud del hombre será hábito que hace al hombre bueno y con el cual hace el hombre su oficio bien y perfectamente”.<sup>110</sup>

La aplicación de estas doctrinas la tenemos consolidadas en las bases doctrinales del derecho natural<sup>111</sup> que a su vez sustenta el iusnaturalismo

---

<sup>105</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 60-61.

<sup>106</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 61.

<sup>107</sup> ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco-Política*, Editorial Porrúa, Colección “Sepán Cuantos No. 70, Vigésima Segunda Edición, México, 2010, pág. 363.

<sup>108</sup> Porrúa Pérez, F. pág. 62.

<sup>109</sup> Porrúa Pérez, F. pág. 62.

<sup>110</sup> ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, libro segundo, Capítulo VI, editorial Luarna, España, 2014, pág. 74.

<sup>111</sup> “En su obra *Ética a Nicómaco*, en el capítulo séptimo, del libro segundo, Aristóteles hace una clara diferencia entre lo justo natural y legítimo. El primero es contrario al derecho positivo, toda vez que el primero “tiene carácter inmutable, no sujeto a las circunstancias particulares de un determinado país o de una constitución particular, un derecho que se cierne por encima de la inconstancia de las leyes particulares, positivas y variables de una nación frente a las de otra, de una forma de constitución ante otra”, HOBUSS, João, “Derecho Natural y derecho legal en Aristóteles”, *Diánoia*, volumen LIV, número 63 (noviembre 2009): pp. 133–155. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/dianoia/v54n63/v54n63a6.pdf>.

cristiano<sup>112</sup>, el cual sostiene que los principios de moralidad son eternos y universalmente verdaderos, y que dichos principios son cognoscibles para el hombre a través de la razón humana<sup>113</sup>.

Con estos principios Aristóteles concluye que siendo lo natural que el hombre viva en comunidad, pero que deben velar por el bien individual, se fija en la familia como la unidad fundamental de las sociedades, las cuales giran en torno al eje de la propiedad privada, ambas tuteladas por el Estado virtuoso descrito líneas arriba.

Junto a Grecia destaca Roma<sup>114</sup> como modelos rectores de los Estados de la civilización occidental contemporánea. Tito Livio<sup>115</sup> sitúa la fundación del imperio romano en el 753 a. C. y describe la personalidad y destino de sus dos fundadores, Rómulo y Remo:

---

<sup>112</sup> El iusnaturalismo cristiano o teológico sostiene que el origen del derecho natural es Dios y que de ella debe derivar el derecho positivo. Por lo que el Estado debe estar supeditado a las leyes divinas. ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de filosofía*, Fondo de Cultura Económica, 2da edición, México, 1986, pág. 426.

<sup>113</sup> FARIÑAS, María José Dulce, *El iusnaturalismo Teológico, apuntes de Teoría del Derecho*, Universidad Carlos III de Madrid, 2017, papers disponible en <https://www.docsity.com/es/el-iusnaturalismo-teologico/3351551/> consultado.

<sup>114</sup> “Fundada en el 735 a.c. por Rómulo y Remo dos gemelos que tenían ascendencia helénica por la línea de los troyanos”. TITO LIVIO, *Historia de Roma desde su fundación*, Libro I, Editorial Gredos, España, 1990, pág. 11 (1,7). “En los primeros tiempos la forma de gobierno fue monárquica electiva. Había dos clases sociales: una de ellas, los patricios, eran ciudadanos y tenían derechos políticos, la otra, sin derechos políticos, constituían la plebe”. PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 63.

<sup>115</sup> “Titus Livius o Tito Livio (59 a. C – 17 d. C.): Nacido y muerto en lo que hoy es Padua, capital de la Venetia, se traslada a Roma con 24 años. Se le encargó la educación del futuro emperador Claudio. Tito Livio escribió una Historia de Roma, desde la fundación de la ciudad hasta la muerte de Nerón Claudio Druso en 9 a. C., *Ab urbe condita libri* (normalmente conocida como las Décadas). La obra constaba de 142 libros, divididos en décadas o grupos de 10 libros. De ellos, sólo 35 han llegado hasta nuestros días (del 1 al 10 y del 21 al 45)”. TITO LIVIO, *Historia de Roma desde su fundación*, Libro I, Editorial Gredos, España, 1990, pág. 11



“Remo había sido el primero en recibir un presagio: seis buitres se le aparecieron. Justo tras producirse el augurio, a Rómulo se le apareció el doble. Cada uno fue saludado como rey por su propio partido. Los unos basaron su aclamación en la prioridad de la aparición, los otros en el número de aves. Luego se siguió un violento altercado; el calor de la pasión condujo al derramamiento de sangre y, en el tumulto, Remo fue asesinado. La creencia más común es que Remo saltó con desprecio sobre las recién levantadas murallas y fue de inmediato asesinado por un Rómulo enfurecido, que exclamó: "Así será de ahora en adelante con cada uno que salte por encima de mis muros." Rómulo se convirtió así en gobernante único, y la ciudad fue nombrada tras él, su fundador”.

Una de las primeras estructuras de gobierno que diseñó Rómulo fue la creación del “Senado integrado por cien jefes (de *gens*) que pertenecían a la clase aristocrática, a los que llamó “*Patres*” en virtud de su rango, y sus descendientes fueron llamados “patricios”.<sup>116</sup> Estos cien jefes estaban agrupados en diez curias que en conjunto constituían la asamblea curial.<sup>117</sup>

Es con la expulsión de los primitivos reyes etruscos que apareció la República, como una forma de gobernar en el año 508 a. c.<sup>118</sup>

La jefatura de la comunidad política recayó en dos *cónsules* electos por los patricios<sup>119</sup>: Publio Valerio, por segunda vez, y Tito Lucrecio<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> TITO LIVIO, *Historia de Roma desde su fundación*, Libro I, Editorial Gredos, España, 1990, pág. 11 (1,8).

<sup>117</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 63.

<sup>118</sup> TITO LIVIO, *Historia de Roma desde su fundación*, Libro 2 Los primeros años de la República, Editorial Gredos, España, 1990, pág. 56 (2,9).

<sup>119</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 63.

<sup>120</sup> TITO LIVIO, pág. 56 (2,9).

“Fue un régimen aristocrático. Se conservó el *Senado* integrado por trescientos patricios electos por los cónsules. Con el tiempo los plebeyos reclamaron sus derechos y aparecieron los *tribunos de la plebe* y poco a poco se fue ampliando la concesión de derechos civiles y políticos a todos los habitantes de Roma, excepción hecha de los esclavos que siguieron siendo considerados como cosas y de todos aquellos que el derecho romano consideraba como *alieni juris*<sup>121, 122</sup>.”

La República romana entra en decadencia a finales del siglo II a.c.<sup>123</sup> por lo que podemos resumir que, la historia del Imperio Romano se clasifica en cuatro etapas bien definidas: monarquía<sup>124</sup>, república<sup>125</sup>, principado o diarquía<sup>126</sup> y el imperio absoluto o dominante.<sup>127</sup>

---

<sup>121</sup> “Los *Alieni juris* o sujetos a potestad ajena son todos aquellos que están en la patria potestad (y éstos se llaman hijos o hijas de familia; o en la señoril (y se llaman esclavos y esclavas)”. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis; ISLAS COLÍN Alfredo, y LÉZÉ Florence, *Locuciones Latinas Jurídicas*, editorial Porrúa en coedición con la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2013, pág. 31.

<sup>122</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 63-64.

<sup>123</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 64.

<sup>124</sup> “La época monárquica abarca desde la fundación de Roma hasta el año 243 de la era romana, es decir, del año 753 al 510 a. C.”. MORINEAU IDUARTE, Marta, IGLESIAS GONZÁLES, Román, *Derecho Romano*, Capítulo I, primera parte, editorial Oxford University Press, cuarta edición, México, 2012, pág. 5.

<sup>125</sup> “La república, esta etapa de la historia romana queda comprendida entre los años 510 y 427 a. C.”. MORINEAU IDUARTE, Marta, IGLESIAS GONZÁLES, Román, *Derecho Romano*, Capítulo I, primera parte, editorial Oxford University Press, cuarta edición, México, 2012, pág. 9.

<sup>126</sup> “El principado o Diarquía: Esta etapa histórica se inicia con el advenimiento de Augusto al poder y finaliza con la proclamación de Diocleciano como emperador, es decir, del año 27 a. C. al 284 de nuestra Era”. MORINEAU IDUARTE, Marta, IGLESIAS GONZÁLES, Román, *Derecho Romano*, Capítulo I, primera parte, editorial Oxford University Press, cuarta edición, México, 2012, pág. 17.

<sup>127</sup> “El Imperio Absoluto o Dominante, es el periodo que conocemos con el nombre de Imperio Absoluto en el cual todos los poderes se concentran en manos del emperador, es una época de franca decadencia, abarca desde el inicio del reinado de Diocleciano en el año 284 hasta la caída de Roma en 476, por lo que toca al Imperio Romano Occidental, y hasta 1453, fecha en que cae la

Es justo en el esplendor de la República romana que nacería Polibio en Grecia<sup>128</sup> pero se ve forzado a vivir en Roma, a la cual estudia con detenimiento, elogiando la constitución republicana de su época<sup>129</sup>.

“En el libro VI de su Historia Universal estudia las instituciones políticas de Roma en el siglo II a. c... analiza la evolución política de ese pueblo y trata de explicar su grandeza y poderío en virtud de la excelencia de su forma de gobierno. Considera que el bienestar y poderío de la república derivaban de la forma mixta de gobierno que existió en esa época y del control ejercido por unos órganos de este, sobre los otros, por medio de un sistema de recíproca vigilancia.

La constitución asegura la existencia de ese gobierno mixto, por integrarse a base de diversos elementos; los cónsules representan el principio monárquico; el senado, la aristocracia; los comicios o asambleas populares, la democracia.

Por tener distintos intereses derivados de los diferentes sectores sociales de donde provenían esos elementos, ejercían entre sí un control que aseguraba el equilibrio en el desarrollo de la actividad del gobierno.

Esta doctrina de Polibio, basada en la observación de la realidad romana, puede considerarse como un antecedente de la doctrina

---

ciudad de Constantinopla y termina así el Imperio Romano de Oriente”. MORINEAU IDUARTE, Marta, IGLESIAS GONZÁLES, Román, *Derecho Romano*, Capítulo I, primera parte, editorial Oxford University Press, cuarta edición, México, 2012, pág. 19.

<sup>128</sup> “Polibio, nace en Grecia en el año 206 a. c. y fallece en el año 122 a. c. de origen griego, pasó a Roma al perder su patria la independencia. Estudió las instituciones del pueblo romano y redactó una monumental *Historia de Roma* en cuarenta tomos, de los que sólo cinco han llegado íntegramente hasta nosotros”. PORRÚA, PÉREZ, pág. 67.

<sup>129</sup> PORRÚA PÉREZ, pág. 67.

de la división de poderes de Montesquieu<sup>130</sup>, en el siglo XVIII<sup>131</sup>

132.

## 2.2. El Principio de División de Poderes

El principio de división de poderes tal y como lo conocemos hoy día, tiene sus orígenes en la edad moderna como resultado de poner fin a los excesos del ejercicio del poder.

Pensadores como John Locke<sup>133</sup> proponen un repensar en la forma en que se debería de reestructurar el Estado y como debería de ser la relación que debería haber entre cada una de las instituciones que la componen.

Locke sostiene que es en el parlamento donde se expresa la soberanía popular y donde se hacen las leyes que deben cumplir tanto el rey como el pueblo. Por lo que propone la separación del poder en legislativo y el ejecutivo, lo que influenciaría al pensamiento de Montesquieu.

De igual forma, Locke sostiene que la autoridad del Estado se sostiene en los principios de soberanía popular y legalidad, lo que hoy conocemos como consenso y legitimidad. Así mismo, se cuestiona el poder absoluto del Estado y

---

<sup>130</sup> Carlos Luis de Secondat, también conocido como el Barón de Bréde y Montesquieu, nace un 18 de enero de 1689, cerca de Burdeos, Francia, y fallece el 10 de febrero de 1755 a la edad de 66 años. Autor del tratado *Del Espíritu de las leyes*, donde expone con rigor científico la constitución de los diferentes tipos de gobiernos, sentando la base de la división de poderes y los mecanismos de pesos y contrapesos que están vigente hoy día y rigen a muchos países del mundo contemporáneo. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Estudio Preliminar Moreno Daniel, Editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuantos...", Vigesima edición, México, 2015, págs. IX-XLVII.

<sup>131</sup> PORRÚA PÉREZ, F. pág. 67.

<sup>132</sup> POLIBIO DE MEGALÓPOLIS, *Historia Universal Bajo la República Romana*, Tomo II, Libro VI, Capítulo VII, *Contrapeso y conexión que poseen entre sí las tres potestades que forman la República Romana, disponible en* [https://www.imperivm.org/cont/textos/txt/polibio\\_hublrr\\_tii\\_lvi.html](https://www.imperivm.org/cont/textos/txt/polibio_hublrr_tii_lvi.html).

<sup>133</sup> Influenciado por el triunfo de la Revolución Gloriosa en 1688 donde el parlamento triunfa sobre la corona de Inglaterra, escribe dos Tratados sobre el Gobierno Civil, donde expone, entre otras cosas, que el gobierno debe estar constituido por un rey y un parlamento.

por primera vez se establece que una de las funciones del Estado es garantizar el respeto a los derechos humanos.

Por su parte Montesquieu en su obra el *Espíritu de las leyes*, se plantea como limitar el uso excesivo del poder, generalmente recaído en una sola persona o en una sola entidad, lo que lleva a excesos que degeneran en despotismo y totalitarismo.

El ginebrino pretendía entender el mecanismo de las relaciones humanas, por lo que se le considera el iniciador de la sociología del derecho y del Estado a través de un análisis comparativo entre una sociedad y otra.

Montesquieu observó en la constitución inglesa un documento completo al que denominó *check and balance*,<sup>134</sup> que le sirvió como modelo para desarrollar su principio de división de poderes, basado en el principio de que dos o más poderes no deberían estar en una misma mano.

Por lo tanto, concibió que la división entre poderes debe tener como objetivo funcionar como equilibrios entre sí, y que en su dinámica de relación e interacción un poder no se vea avasallado por el otro.

El principio de división de poderes de Montesquieu también diseña las bases de lo que se conoce como la Ley de frenos y contrapesos, los cuales son un conjunto de normas destinadas a asegurar las libertades políticas y el control constitucional del gobierno. “Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se subordinan, no puede asegurarse libertad... no hay libertad política si el Poder

---

<sup>134</sup> Refiere al necesario equilibrio entre poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. para que ningún poder se extralimite en sus facultades, con injerencias ilegales en otro poder. TORRES ESPINOSA, Gabriel, “Checks and balances” y derecho a la oposición, Milenio, versión electrónica del 7 septiembre 2020, visible en <https://www.milenio.com/opinion/gabriel-torres-espinoza/con-pies-de-plomo/checks-and-balances-y-derecho-a-la-oposicion>.

Judicial no se encuentra debidamente separado del Poder Legislativo y Ejecutivo...”<sup>135</sup>.

Para Montesquieu el poder Legislativo, al ser depositario de la expresión de la voluntad popular, era muy importante delimitar sus funciones, por lo que dividió este poder en dos cuerpos: el de los nobles y el que representa al pueblo.

Al poder ejecutivo lo dotó de la capacidad de veto, al poder legislativo como un mecanismo efectivo de freno y contrapeso. Por su parte, al poder judicial lo situó en un papel pasivo, pues su función es ser instrumento de la ley. Era el único poder que no se elegía por votación.

Este principio de división de poderes tuvo críticos muy destacados como J. J. Rousseau y Thomas Hobbes, quienes aseguraban que “fragmentar artificialmente” los poderes del Estado, solo conduciría a un conflicto entre ellos.

Sin embargo, estas críticas están basadas en una confusión, toda vez que tanto Rousseau como Hobbes confunden poderes con órganos de Estado. Si bien es cierto el poder es uno, este se deposita en los órganos del estado que son tres. El ejecutivo, legislativo y judicial.

Sin duda, todavía sigue vigente el principio de la división de poderes propuesta por Montesquieu. No solo es parte de la doctrina, sino que la vemos presente en la vida constitucional de muchos países.

Sus principios de filosofía política permanecen intactos al paso del tiempo y a los retos constitucionales y del ejercicio del poder por lo que históricamente han atravesado los Estados.

---

<sup>135</sup> MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Estudio Preliminar Moreno Daniel, Editorial Porrúa, Colección “Sepan Cuantos...”, Vigesima edición, México, 2015, págs. 369.

## **2.3. Conceptos**

### **2.3.1 División de Poderes**

Principio que organiza los órganos potestativos del Estado moderno en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial, los cuales son entidades distintas e independientes entre sí, cuya interrelación se guía por la Ley de Frenos y Contrapesos, lo que permite que cada uno de los poderes en cuestión se limiten y moderen recíprocamente, creando una dinámica de pesos y contrapesos, de modo que entre ellos haya equilibrio y ninguno pueda prevalecer sobre el resto.

Como ya se estableció líneas arriba, la separación de poderes impide los excesos en el ejercicio de la autoridad. Por lo que se puede afirmar que el objetivo primordial de la división de poderes reside en evitar la concentración de los poderes del Estado en una sola persona, órgano o corporación, para prevenir la instauración de los regímenes autoritarios o tiránicos.

### **2.3.2. Poder legislativo**

Es considerado el poder en donde reside la voluntad popular del pueblo. Existen dos formas en que se expresa el poder legislativo: Congreso y Parlamento.

En el primer caso está representado por un presidente del congreso y en segundo caso por el parlamento dependiendo de la estructura política del Estado que se trate, y en ella recae la responsabilidad de crear, corregir, derogar leyes y sancionar proyectos de leyes enviados por el ejecutivo para regular la vida en sociedad de un país.

El Congreso puede adoptar dos tipos de estructuras: unicameral y bicameral.

Se dice que es unicameral cuando ésta compuesta solo por una cámara denominado cámara baja, en la que los diputados son elegidos democráticamente. En este supuesto encontramos casos como los de: Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Perú y Venezuela.

En el caso de los congresos bicamerales estos se integran por una cámara baja integrado por diputados y una cámara alta representada por los senadores. En la cámara baja también denominada cámara de diputados reside la representación popular y la cámara alta o cámara de senadores se caracteriza por revisar una vez más leyes revisadas y aprobadas por la cámara baja dentro de marco de la relaciones económicas, políticas y sociales del Estado como, por ejemplo, el caso de: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y México.

El parlamento por su parte, se integra por representan elegidos por el pueblo. Es el medio legítimo por el cual el pueblo expresa su voluntad. El parlamento se caracteriza por la elaboración y aprobación de normas y leyes de carácter general. El parlamento es característico de aquellos países en que el poder ejecutivo se divide y diferencia en un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, como sucede por ejemplo es España e Inglaterra.

### **2.3.3. Poder Ejecutivo**

El poder ejecutivo es el responsable de diseñar, planificar y ejecutar el proyecto de un Estado con base en su Constitución y las leyes.

Este poder está representado por el jefe de Estado y/o el jefe del Gobierno, dependiendo del sistema político del país que se trate, el cual estará determinado en su constitución el modelo político que adoptado.

En occidente los tipos de régimen político más frecuente son el presidencialismo, el semi-presidencialismo y el parlamentarismo.

El presidencialismo se caracteriza por ser un modelo donde el poder ejecutivo está representado por un jefe de Estado o presidente, el cual desempeña las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno al mismo tiempo.

Por su parte, los gobiernos semi-presidencialistas y parlamentaristas, se caracterizan por separar las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno.



El primero desempeña funciones de política exterior (jefe de Estado o presidente de la República), y el segundo se encarga de la política interna (jefe de Gobierno o primer ministro).

#### **2.3.4. Poder judicial**

En este poder recae la autoridad del Estado de garantizar, promover y cumplir las leyes de la Constitución, así como la administración de la justicia a través de la correcta y oportuna aplicación de leyes, normas y reglamentos preestablecidos.

La función del poder judicial recae en jueces, fiscales y magistrados que trabaja en una Corte Suprema o Tribunal Supremo, que a través de juzgados y demás tribunales deciden que leyes o reglamentos son aplicables a cada caso en concreto.

#### **2.4. Otros tipos de sistemas y división de poderes**

Monarquía absoluta: es aquella en la que el monarca o rey tiene el poder absoluto, no se sujeta a ley alguna, su deseo y su palabra es la ley. Entre los países con monarquía absoluta se pueden ubicar a Arabia Saudita, Brunei, Emiratos Árabes, Omán y Katar en Asia, así como Suazilandia en África.<sup>136</sup>

Monarquías constitucionales con poder ejecutivo fuerte: llámense así en las que, si bien el poder del monarca ya está regulado por una Constitución se ejerce un poder ejecutivo con gran capacidad de decisión. En esta clasificación pueden ubicarse a Jordania, Kuwait, Bután, Bahrein en Asia; Marruecos en África, y Togo en Oceanía.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> ROMERO TEQUEXTLE, Gregorio, *Importancia del bien jurídico penal en la construcción de tipos penales*, Editorial Porrúa Coedición Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México 2012, pág. 173.

<sup>137</sup> ROMERO TEQUEXTLE, G. pág. 174.

Monarquías constitucionales con poder ejecutivo limitado: son las más representativas de las monarquías constitucionales, ya que en ellas impera la representación popular y el monarca sólo representa al Estado, pero no gobierna, sus funciones son meramente simbólicas y sostén de las tradiciones nacionales; en esta clasificación se consideran a: Camboya, Japón, Malasia y Tailandia en Asia; y Lesotho en África. El mayor número se da en Europa con: Andorra, Bélgica, Inglaterra, Dinamarca, España, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia.<sup>138</sup>

Repúblicas unipartidistas: se basan en un gobierno aparentemente popular, pero participan en el gobierno sólo los que pertenecen al único partido que funciona, que es precisamente el del gobierno; fuera de él difícilmente se hace política, pues al no aceptarse el pluralismo y la tolerancia, se reprime con gran dureza a los disidentes. Estas repúblicas tienen mayor cercanía con la monarquía absoluta y la dictadura. En esta clasificación se citan a: Corea del Norte, Laos, República Popular China, Siria, Turkmenistán y Vietnam en Asia; Eritrea en África y Cuba en América.<sup>139</sup>

#### **2.4.1 Sistema Westminster de Reino Unido**

Se puede afirmar que este sistema democrático es el óptimo y recomendado para los países occidentales, obtiene su nombre del hecho de que el Parlamento del Reino Unido se reúne en el palacio de Westminster de Londres.

La versión británica del modelo Westminster es el ejemplo más original y mejor conocido de dicho modelo. Motivo por el cual se analizarán brevemente los diez elementos interrelacionados que conforman el modelo Westminster siguiendo el modelo del Reino Unido.

---

<sup>138</sup> Ibidem, pág, 174.

<sup>139</sup> Ibid, pág. 174.

1.- Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa.

El Gabinete es el órgano de gobierno que concentra mayor poder. Compuesto por lo general por miembros del partido que obtiene mayoría en la Cámara de Comunes. No es usual que los miembros del partido en minoría formen parte de él y los gabinetes de coalición son muy raros.

Este sistema permite que el partido ganador se constituya en una mayoría estrecha en tanto que el partido perdedor se constituye en una amplia minoría, que, al ser excluidos del poder, están condenados a ejercer el papel de oposición.<sup>140</sup>

2.- Predominio del gabinete.

El Gabinete se inscribe dentro de un sistema parlamentario de gobierno por lo que para que funcione bien debe contar con la confianza y aprobación del Parlamento.

Sin embargo, en la práctica sucede que es el Gabinete quien domina al Parlamento, pues no debemos de olvidar que el Gabinete se integra por miembros del partido que obtuvo la mayoría en la Cámara de los Comunes.<sup>141</sup>

3.- El sistema bipartidista.

En el Reino Unido su vida política está dominado por dos grandes partidos: el partido conservador y el partido Laboralista.

Existen otros partidos que participan en las elecciones y pueden obtener escaños en la Cámara de Comunes como el partido Liberal, el partido Socialista y

---

<sup>140</sup> LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en treinta países*, editorial Ariel, S.A. , Barcelona, España, 2000, pág. 22.

<sup>141</sup> LIJPHART, pág. 23-24.

el partido Demócrata Liberal, pero su influencia en la toma de decisiones es limitada.<sup>142</sup>

#### 4.- Sistema de elecciones mayoritario y no proporcional.

La Cámara de los Comunes está integrado por un amplio órgano legislativo.

Su número de miembros oscila entre los 625 de 1950 y los 659 de 1997. Actualmente son 650 que es el número de distritos electorales.

Se eligen en distritos uninominales de acuerdo con el método de la mayoría relativa, que en el Reino Unido suele ser llamado sistema «del que llega primero», es decir, gana el candidato que obtiene mayoría de votos o, si no consigue la mayoría, el que obtiene la minoría más amplia.<sup>143</sup>

#### 5.- Pluralismo de grupos de interés.

La forma en que se estructura el pluralismo en este modelo es con base en la competencia y el enfrentamiento de los representantes del gobierno con los grupos de interés, el pluralismo implica una multiplicidad de grupos de interés que ejercen presiones en el Gobierno de forma competitiva y falta de coordinación.<sup>144</sup>

#### 6.- Gobierno unitario y centralizado.

El Reino Unido es un Estado unitario y centralizado. Los gobiernos locales realizan una serie de funciones importantes, pero son criaturas del gobierno central y sus poderes no están garantizados constitucionalmente (como ocurre en el sistema federal).<sup>145</sup>

#### 7.- Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral.

---

<sup>142</sup> Ibidem, pág. 24.

<sup>143</sup> Ibidem, pág. 26.

<sup>144</sup> Ibidem, pág. 27.

<sup>145</sup> Ibidem, pág. 28.

Para la organización de la legislatura, el principio mayoritario de la concentración del poder implica que el poder legislativo debe concentrarse en una única cámara. A tal respecto, el Reino Unido se desvía del modelo mayoritario puro.

El Parlamento se compone de dos cámaras: la Cámara de los Comunes, que es elegida por los ciudadanos, y la Cámara de los Lores, que se compone fundamentalmente de miembros de la nobleza hereditaria, pero que incluye también toda una serie de los llamados pares vitalicios, designados por el Gobierno.

La relación entre ambas es asimétrica: casi todos los poderes legislativos pertenecen a la Cámara de los Comunes.

El único poder que retiene la Cámara de los Lores es el de demorar la entrada en vigor de la legislación: los proyectos de ley en materia de finanzas pueden demorarse durante un mes y todos los demás durante un año.<sup>146</sup>

#### 8.- Flexibilidad constitucional.

Gran Bretaña posee una constitución no escrita, en el sentido de que no existe un documento escrito que defina la composición y los poderes de las instituciones gubernamentales y los derechos de los ciudadanos.

En su lugar, éstas se hallan recogidas en una serie de leyes básicas -como la Carta Magna de 1215, la Declaración de Derechos de 1689 y las Leyes sobre el Parlamento de 1911 y 1949, los principios de derecho común, las costumbres y las convenciones.

El hecho de que la Constitución no esté escrita tiene dos implicaciones importantes.

Una hace que la Constitución sea completamente flexible porque puede ser modificada por el Parlamento de la misma forma que las otras leyes mediante

---

<sup>146</sup> Ibidem, pág, 29.

mayorías regulares en lugar de supermayorías o mayorías cualificadas, como las mayorías de dos tercios que se requieren en muchas otras democracias para modificar sus constituciones escritas.

Una ligera excepción a esta flexibilidad consiste en que la oposición de la Cámara de los Lores puede comportar un año de demora en los cambios constitucionales.<sup>147</sup>

#### 9.- Ausencia de revisión judicial.

La otra implicación de una constitución no escrita es la ausencia de revisión judicial. No existe documento constitucional alguno que posea el estatuto de ley superior frente al cual los tribunales puedan confrontar la constitucionalidad de la legislación regular.<sup>148</sup>

#### 10.- Un banco central controlado por el ejecutivo

Los bancos centrales son los responsables de la política monetaria y se considera que los bancos independientes son mejores a la hora de controlar la inflación y de mantener la estabilidad de los precios que los bancos que dependen del ejecutivo.

Sin embargo, la independencia del Banco Central entra claramente en conflicto con el principio del modelo Westminster de concentrar el poder en manos del Gabinete de mayoría de un solo partido.

Según cabía esperar, el Banco de Inglaterra no ha sido capaz de actuar con independencia y, en su lugar, ha estado bajo el control del Gabinete.

Durante la década de los ochenta aumentaron las presiones para lograr que el Banco de Inglaterra fuera más autónomo. Dos ministros de Hacienda conservadores intentaron convencer a sus colegas de dar este gran paso para alejarse del modelo Westminster, pero su opinión fue rechazada.

---

<sup>147</sup> Ibidem, pág. 30.

<sup>148</sup> Ibidem, pág. 30.

No fue sino hasta 1997 -una de las primeras decisiones del recién elegido Gobierno Laborista- cuando se concedió al Banco de Inglaterra la facultad independiente de fijar los tipos de interés.<sup>149</sup>

#### **2.4.2. Sistema Alemán y Suizo**

El sistema alemán posterior a la experiencia que ese país tuvo con Adolfo Hitler derivó en un parlamentarismo acotado con la solución de la cámara y media.

Los suizos por su parte rechazan, por un lado, que el poder ejecutivo se concentre en una sola persona y crean lo que se conoce como el Consejo Federal, un colectivo compuesto de siete personas, al tiempo que se oponen a una elección popular directa y a que las dos cámaras presenten un voto de no confianza.<sup>150</sup>

#### **2.4.3. Bruce Ackerman: una propuesta de Nueva División de Poderes para E.U.A.**

Tomando como base el modelo del sistema Westminster del Reino Unido Bruce Ackerman propone para los Estados Unidos de América una nueva formulación trinitaria: el parlamento, más el pueblo más un tribunal constitucional.<sup>151</sup>

#### **2.4.4. División de Poderes en Colombia**

La constitución de Colombia desde 1991 en su artículo 113, establece:

“Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los

---

<sup>149</sup> Ibidem, pág. 31

<sup>150</sup> ACKERMAN, Bruce, pág. 64.

<sup>151</sup> ACKERMAN, Bruce, pág. 55.

diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”<sup>152</sup>

#### **2.4.5. División de Poderes en Ecuador**

En Ecuador su forma de gobierno se encuentra conformado por cinco poderes estatales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, de Transparencia y Control Social<sup>153</sup>, por lo que su Constitución reconoce en su artículo 204:

“El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social es promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; (por lo que) fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el

---

<sup>152</sup> Constitución Política de la República de Colombia, Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, (Diario Oficial No. 51.635 del 15 de abril de 202).

<sup>153</sup> Art. 225.- El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. Constitución de la República de Ecuador, Artículo 238, visible en <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>.



ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.<sup>154</sup>

Cabe hacer mención que dicha constitución utiliza la figura de gobiernos autónomos descentralizados para establecer la organización territorial del estado, teniendo dicha denominación las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.<sup>155</sup>

## **2.5. Antecedentes de la división de poderes en México**

Un estudio formal de los antecedentes de la división de poderes en México nos señala al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la Constitución de Apatzingán de 1814, como el primer documento inmediato al inicio de la lucha de independencia, que incorpora el principio de división de poderes, pero desde una concepción más acorde a Rousseau que a Montesquieu, pues le daba un papel protagónico al poder legislativo.

Sin embargo, en dicho documento se puede apreciar la influencia de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, las francesas de 1793 y 1795 y la Constitución de Cádiz de 1812.

---

<sup>154</sup> Constitución de la República de Ecuador, Artículo 204, visible en <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>.

<sup>155</sup> Constitución de la República de Ecuador, Artículo 238, visible en <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>.

Cuando nuestro país consolidó su independencia en 1821, a través del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823 primero y el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 después, quedó establecido que el principio de división de poderes clásica sería el que se regiría en el emergente Estado mexicano, y salvo la constitución centralista de 1836 que propuso un Supremo Poder Conservador, el principio de división de poderes de Montesquieu es la que ha imperado en las posteriores Constituciones de nuestro país, incluida la vigente que data del año 1917.

Dicho lo anterior podemos identificar el principio de división de poderes del Estado Mexicano desde 1824 a la fecha en los siguientes artículos:

*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (04 de octubre de 1824)*<sup>156</sup>.

Título II Sección única

De la forma de gobierno de la Nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo.

Artículo 6. Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y judicial.

*Las Siete Leyes o Constitución de Régimen Centralista (El 23 de octubre de 1835)*.<sup>157</sup>

En su título segundo reconoce un supremo poder conservador el cual se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera, cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar.

---

<sup>156</sup> Constitución de 1824, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

<sup>157</sup> Constitución de 1836, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

En su título tercero habla sobre el poder legislativo, el cual se depositará en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras; la de diputados y la de senadores.

En su título quinto habla sobre el poder judicial, el cual se ejercerá por una Suprema Corte de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (05 de febrero de 1857).*<sup>158</sup>

En su título tercero habla de la división de poderes:

Artículo. 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o Carta Magna de 05 de febrero de 1917.*

En su Título Tercero, Capítulo I Artículo 49 encontramos el principio de división de poderes el cual señala: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el

---

<sup>158</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”<sup>159</sup>

## **2.6. Que se entiende por Autonomía**

La autonomía dentro y fuera de la esfera jurídica se entiende en una primera instancia como la “Autodeterminación” que desarrolla un individuo en lo particular o un órgano o ente Estatal en lo general para crear sus propias regulaciones normativas que le darán sustento y un perfil institucional con el cual interactuar con la sociedad y el Estado.

Desde el punto de vista jurídico la “Autonomía” es una potestad, es decir, una facultad de poder o dominio sobre crear y elaborar un derecho propio, el cual también se le conoce como derecho autonómico.

Podemos encontrar diferentes tipos de autonomía en el derecho, como, por ejemplo, la autonomía con derecho, que es la garantía que tienen los individuos de asumir y desarrollar un proyecto de vida basado en sus preferencias y necesidades, en donde el sujeto tiene siempre el control de este.

Otro tipo de autonomía es la autonomía jurídica o científica autónoma del derecho, el cual se concibe como el conjunto de normas o reglas que desarrollan y se apegan a sus propios principios siguiendo una técnica de codificación.<sup>160</sup>

También encontramos el Principio de la Autonomía de la Voluntad que tiene su origen en el pensamiento de Emmanuel Kant, el cual surge con el reconocimiento del Estado de que sus ciudadanos tengan la capacidad de crear sus propias normas morales para regular sus acciones particulares e íntimas.

---

<sup>159</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el diario oficial de la federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el diario oficial de la federación 28 de mayo 2021.

<sup>160</sup> YAIPEN TORRES, Jorge José, “El derecho electrónico, una rama autónoma del derecho en una realidad socio-cultural empresarial”, *Revista Jurídica Científica SSIAS*, Vol. 9, No.2, Perú, 2016.

De acuerdo con Giannini<sup>161</sup>, el concepto de autonomía no se circunscribe a un significado único y rígido, sino que la interpretación en el que se puede abarcar el concepto de Autonomía es basta, por lo que lo más idóneo es delimitarlo no diciendo que si es, sino por el contrario estableciendo parámetros que nos señalen mediante lo que no es, lo que finalmente es para su mejor comprensión del concepto de “Autonomía”.

Expuesto lo anterior, se puede afirmar que la autonomía expresa<sup>162</sup>:

- a) No tanto la independencia, como la no independencia.
- b) No tanto la autodeterminación, sino la heterodeterminación.
- c) No tanto la libertad, sino la sujeción;
- d) No tanto el carácter originario, sino la no derivación.

Es por ello que encontramos en las ciencias sociales y humanidades una variedad de aplicaciones del concepto de autonomía todas ellas validas como se señalan a continuación.

### **2.6.1. Autonomía en Ciencias Sociales o Autonomía Estatal**

En las Ciencias Sociales se reconoce un tipo de autonomía de tipo estatal, que faculta al Estado de intervenir en todos y cada uno de los procesos sociales con sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a intereses constituidos por la sociedad. Este tipo de autonomía constituye una

---

<sup>161</sup> GIANNINI MASSIMO, Severo, Autonomia. Teoría generale e diritto pubblico, Enciclopedia del Diritto, v. IV, Milano, Giuffre, 1959.

<sup>162</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”, Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 2008, pág. 5.

herramienta que permite hacer un análisis comparado entre el Estado y las diversas clases sociales que la componen.<sup>163</sup>

### 2.6.2. Autonomía de Estado

Para comprender la autonomía de Estado, hay que diferenciar entre acciones autónomas y poder autónomo. El primero tiene que ver con una racionalidad de las acciones autónomas en el Estado, el cual, se identifica con una perspectiva donde los intereses generales de la sociedad se encuentran en un punto neurálgico influidos por lo nacional y lo internacional, lo particular y lo general o, en su defecto, una perspectiva comparativa e histórica sobre la construcción de grupos de intereses, procesos políticos y acciones estatales que constituyen la autonomía como máxima categoría del Estado.<sup>164</sup>

En cuanto al poder autónomo está relacionado con el imperio de la ley, es decir, la capacidad de cumplir con sus responsabilidades constitucionales y en particular de aplicar la ley,<sup>165</sup> el cual garantiza la constitución del Estado. Michael Mann establece que el poder autónomo del Estado tiene como característica las organizaciones administrativas y la lógica coactiva sobre los recursos. Aquí se genera toda una trayectoria que vincula la base del poder estatal, y el grado

---

<sup>163</sup> Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales, disponible en <https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/autonomiaestado.htm>

<sup>164</sup> CAPERA FIGUEROA, José, ÑANES R, José J., GALEANO D, Héctor J., *El concepto de Estado a partir del pensamiento de Theda Skocpol, Michael Mann e Immanuel Wallerstein*, Instituto Mora de México, México, disponible en <https://centroinvestigacionhumanidades.up.ac.pa/sites/fachumanidades/files/revista14/JOSE%20CAPERA%20FIGUEROA.pdf>

<sup>165</sup> ANGLADE, Christian, "La autonomía del Estado y el imperio de la ley. Notas para una teoría desarrollista", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIV, no. 178, septiembre-abril 2000, UNAM, México.

necesario de autonomía que requiere el uso racional del poder por parte del Estado.<sup>166</sup>

### 2.6.3. Principio de Autonomía

Es un principio del derecho constitucional, el cual se caracteriza por tener una naturaleza política que entraña una división vertical de los poderes del Estado y que habilita a aquéllas para ejercer, no la soberanía, sino un poder limitado en su ámbito territorial que se concreta en una potestad legislativa y en un derecho de autogobierno.<sup>167</sup>

Así encontramos entes iguales y autónomos descentralizados del Estado que son iguales y autónomos entre sí en los términos consagrados en la Constitución. La autonomía de estos entes está referida fundamentalmente a los elementos políticos, normativo, administrativo, tributario y jurisdiccional.<sup>168</sup>

Se dice que es autonomía política cuando sus autoridades federales, estatales y municipales son electas por los ciudadanos mediante un voto libre y secreto en una elección dirigida por un Instituto quien se constituye con la autoridad que arbitra dicha elección como ocurre con el INE a quien se le ha otorgado la Autonomía Constitucional.

---

<sup>166</sup> Citado en CAPERA FIGUEROA, José, ÑANES R, José J., GALEANO D, Héctor J., *El concepto de Estado a partir del pensamiento de Theda Skocpol, Michael Mann e Immanuel Wallerstein*, Instituto Mora de México, México, disponible en <https://centroinvestigacionhumanidades.up.ac.pa/sites/fachumanidades/files/revista14/JOSE%20CAPERA%20FIGUEROA.pdf>

<sup>167</sup> Diccionario Jurídico, "Principio de Autonomía" disponible en <http://www.encyclopedi juridica.com/d/principio-de-autonomia/principio-de-autonomia.htm>

<sup>168</sup> AYALA CORAO, Carlos M, *El Estado Constitucional y Autonomía de Pueblos Indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1836/29.pdf>

Como se ha señalado líneas arriba, la autonomía normativa consiste en la potestad que tiene la autoridad federal para poder expedir sus propias leyes que tienen como finalidad regular las materias de su competencia.

Hablamos de autonomía administrativo cuando el ente federal tiene la potestad de gestionar libremente las materias de sus competencias, para ello la constitución los dota de potestades cuyos actos administrativos solo pueden ser controlados jurisdiccionalmente.<sup>169</sup>

La autonomía tributaria se configura cuando el ente federal ejerce su potestad de organizar, fiscalizar, cobrar e invertir lo recaudado. Para ello debe contar con una autonomía presupuestaria, a fin de poder diseñar las políticas de presupuesto de ingresos y egresos para un ejercicio fiscal del Estado.

Por último, la autonomía jurisdiccional es aquella donde el ente federal puede resolver controversias que se generan a partir de la ejecución de sus propias normas, las cuales la ejerce con autoridad apegado dentro del marco de la ley.

#### **2.6.4. Autonomía Constitucional**

Es el reconocimiento que la Constitución otorga a ciertas entidades del Estado de su autonomía, lo que los sitúa al mismo nivel que los demás órganos estatales creados directamente por el Poder Constituyente como son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y judicial, lo que permite diferenciarlo de los entes públicos originados dentro de la administración pública federal subordinados generalmente al Poder del Ejecutivo, en virtud de que se trata de una reingeniería institucional de la Administración del Estado, que va más allá del proceso de desconcentración y descentralización del mismo.

Adquirir la Autonomía Constitucional los dota de otros tipos de autonomía como son las autonomías de gestión, presupuestaria, de decisión, técnica y

---

<sup>169</sup> Ibidem.



operativa, las cuales resultan decisivas para el óptimo desempeño de sus funciones constitucionales y, de esta manera, contribuir a la consolidación de la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas, el estado de derecho, los cuales tienen como fin último el bien común de sus gobernados.

Es la Autonomía Constitucional la figura que otorga a los OCA's una identidad jurídica que la inviste de un poder único que ha semejanza de una cirugía plástica reconstructiva, que en derecho constitucional se conoce como reingeniería constitucional le da un nuevo rostro en primer lugar a la Administración Pública Federal y en consecuencia limita el poder y los alcances de las facultades metaconstitucionales del poder ejecutivo, a través del Presidente de la República.

Y como se verá más adelante esta Autonomía Constitucional, se erige como un contrapeso legítimo respecto a los tres poderes tradicionales del Estado Mexicano.

Pero para entender esa legitimidad es importante analizar los diferentes tipos de autonomía que confluyen en la autonomía constitucional que le dan vida a los OCA's.

#### **2.6.4.1. Autonomía de Gestión**

En primer lugar, tenemos la autonomía de gestión, la cual podemos encontrarla como un subtipo de la Autonomía Presupuestaria, porque admite un ámbito de libertad reconocida a un organismo constitucional para que pueda ejecutar su presupuesto con total independencia con el objetivo de ejecutar a cabalidad con el objeto para el cual fue creada, lo que se traduce en ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan.

En un plano de acción los órganos poseen suficientes atribuciones con la finalidad de puedan tomar decisiones y crear sus propios objetivos

constitucionales, administrativos o económicos, al margen de cual haya sido la fuente de su presupuesto.<sup>170</sup>

Al tener independencia en el manejo del presupuesto, le brinda como consecuencia la independencia en la toma de decisiones que se configura dentro de la gestión, habiendo tres tipos de la misma: gestión constitucional, de funcionamiento, institucional.

Entendemos por gestión constitucional a la autonomía de gestión, que tiene como atributo generarse dentro de la Constitución, otorgándole potestades para su funcionamiento, es decir, para decidir respecto al funcionamiento de su administración, manejo, custodia y aplicación de la estructura orgánica, personal y recursos que le apruebe el directivo del órgano y el Congreso de la Unión respectivamente. Con ello, se trata de evitar una mera descentralización o desconcentración de funciones que oculte una centralización de hecho en la toma de decisiones, o su cesión a intereses de grupo.<sup>171</sup>

La gestión de funcionamiento, como su nombre lo indica está diseñada, para que el ente Estatal, diseñe sus propios criterios y normativas que le permitan funcionar de forma óptima en la consecución de sus objetivos.

La gestión institucional es la impronta que la institución ha logrado forjarse a través del ejercicio pleno de todos y cada uno sus facultades dotadas por los diferentes tipos de autonomía que configuran a los OCA'S. La gestión institucional se concibe como el marco de referencia para concebir y aplicar la ruta crítica a través de una planeación legítima y consensuada entre los actores del sector que

---

<sup>170</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 2008, pág. 5

<sup>171</sup> FUENTES, Benjamín, "Autonomía Constitucional de los Órganos Públicos, Universidad de Guadalajara", CIDE, Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y combate a la Corrupción, disponible en <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/autonomia-constitucional-de-los-organismos-publicos/>

se trate, lo cual plantea la implementación de programar, el uso, la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas de los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales en el quehacer institucional.<sup>172</sup>

#### **2.6.4.2. Autonomía Presupuestaria**

Se dice que entre todos los tipos de autonomía la más importante es la autonomía presupuestaria, en virtud, que le concede la independencia total de toma de decisiones tanto al interior del organismo como hacia el exterior, toda vez, que su presupuesto no estará supeditado a las decisiones de alguno de los tres poderes de la unión.

La autonomía presupuestal otorga la capacidad del órgano constitucional para decidir por sí mismo las cantidades monetarias propias para ejecutar con las potestades que tiene constitucionalmente otorgadas, y de esta manera gestionar de forma libre y/o autónomo la consecución de su objeto para el cual fue creado, y para fiscalizar dichos recursos económicos a través de órganos y procedimientos propios.

Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos<sup>173</sup>:

- 1.- Autonomía de determinación presupuestal
- 2.- Autonomía de gestión
- 3.- Autonomía de fiscalización del gasto

---

<sup>172</sup> Universidad de Colima, *Componente de Gestión Institucional, Modelo Ucol*, disponible en <https://www.ucol.mx/modelo-ucol/componente-gestion-institucional.htm#:~:text=La%20gesti%C3%B3n%20institucional%20es%20el,de%20Autonom%C3%ADa%20universitaria%20responsable%2C%20Gobernabilidad%2C>

<sup>173</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”, *Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 2008, pág. 11-12.*

Respecto a la autonomía de determinación presupuestal, implica una absoluta capacidad para definir e implementar los recursos económicos a través de partidas y fondos que obtiene el organismo principalmente del presupuesto asignado anualmente por la federación, lo que contribuye a consolidar estructuras y cometidos, de manera independiente sin que ningún ente externo pueda intervenir en su configuración y en consecuencia en su presentación ante las instancias de decisión correspondientes.

Esta capacidad cancela cualquier posibilidad de que el presupuesto de dichos organismos constitucionales sea condicionado en la formulación del diseño y estructura, o intervenido desde su origen por los órganos de intermediación hacendaria dependientes del Gobierno, es decir, que estos órganos del gobierno están vinculados a los organismos constitucionales en los temas presupuestales, pero tienen que respetar, acatar e incorporar en sus términos al Presupuesto de Egresos sin modificación alguna.

De los tres Poderes de la Unión el único órgano que no se encuentra vinculado por el contenido del presupuesto presentado es el Poder Legislativo<sup>174</sup>, en virtud de que en ellos reposa la representación de la soberanía nacional, que como lo establece la constitución, reside en el pueblo quien a través del sistema democrático del sufragio libre y secreto hace voz la voluntad popular, lo que le inviste de amplias y exclusivas facultades en materia de aprobación del presupuesto nacional, incluyendo naturalmente el presupuesto de los OCA's, los cuales están sujetos a modificaciones dependiendo de los requerimientos generales del presupuesto del Estado.

La autonomía de Gestión lo abordamos en el apartado 2.5.2.1 solo agregaré que este tipo de autonomía reconoce la capacidad plena que tiene el organismo constitucional de ejercer libre -pero responsable, naturalmente- el ejercicio del gasto con criterios propios con la mira de poder concretizar sus objetos, fines y funciones para la cual fue diseñado.

---

<sup>174</sup> Ibidem.

Este reconocimiento de la capacidad le otorga la autoridad necesaria para definir, en armonía con su naturaleza organizativa, la dimensión de su constitución burocrática; con la finalidad de determinar los salarios y demás prestaciones de sus funcionarios y empleados; de igual forma, para poder adquirir bienes y servicios, entre otras, siempre atendiendo a los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, previamente establecidos.<sup>175</sup>

En conclusión, la autonomía de gestión impide que cualquier entidad externa limite o de instrucciones de que, cómo, cuando, donde y porque se debe ejercer el presupuesto asignado a los OCA'S.

Por su parte, la autonomía de fiscalización del gasto tiene su origen en la necesidad de garantizar que sea el propio órgano quien decida, tramite y administre sus recursos, los cuales deberán ser fiscalizados por los órganos técnicos y especializados con los que cuente la institución.

Lo anterior nos conlleva a concluir, que para que se den las condiciones de la autonomía presupuestaria sobre todo en el tema de la fiscalización, cada órgano constitucional autónomo deberá contar con su propio órgano, lo que se traduce en consolidar la capacidad de designar libremente al contralor o auditor interno.

Ahora bien, la autonomía presupuestal tiene vinculación con otros aspectos de la autonomía constitucional reconocida a ciertos órganos, como ocurre con la autonomía normativa y de organización, las cuales tienen que ver en específico con los reglamentos de personal y de remuneraciones, en virtud, que se constituyen en canales específicos efectivos para dispersar recursos a través de partidas bien definidas a los funcionarios y empleados en determinados momentos y circunstancias, condicionado eso sí, a que se cumplan con los requisitos establecidos previamente.

---

<sup>175</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 2008, pág. 12-13.

Como ya se estableció en este trabajo, la importancia de la autonomía presupuestal no reside en los montos económicos de las partidas aprobadas, sino fundamentalmente en que es un requisito para que se consolide la independencia de ejercicio de un órgano en relación con los poderes tradicionales. Lo anterior abona a una elemental garantía de independencia institucional.

#### **2.6.4.3. Autonomía de Decisión**

Es la capacidad de los organismos constitucionales autónomos para hacer elecciones, tomar decisiones y aceptar los efectos y consecuencias de las mismas en el ámbito de su competencia atendiendo siempre la consecución de su objeto.

Para tomar decisiones y ejecutarlas, la autonomía es fundamental, y tiene correlación con la autonomía de gestión, toda vez que vincula la obligación de asumir las consecuencias, sean favorables o no, así como para reconocer los logros y aprendizajes derivados de la experiencia de decidir y de asumir compromisos institucionales.

El régimen de autonomía de decisión viene a romper con el modelo tradicional de la toma de decisiones el cual era de jerarquía vertical, unidireccional, arbitrario y a veces autoritario. Hoy contamos con tomas de decisión de jerarquía horizontal y diagonal, es decir entre pares y, entre la ciudadanía y los Organismos Constitucionales Autónomos.

Estos nuevos modelos de toma de decisión abonan a consolidar la autonomía de organismos que impacta positivamente en la eficiencia y eficacia del mismo, atendiendo las necesidades del ciudadano, usuario o beneficiario de los servicios públicos, dotándolos de suficiencia en las respuestas a las demandas sociales, adaptándose a los retos que una sociedad cada vez más compleja, exigente y diferenciada, exige.

Para ello, independientemente de la capacidad de decisión que se trate, ésta debe estar respaldada y regulada con un marco normativo adecuada lo que viene a consolidar la autonomía organizativa y presupuestal.

El reto que actualmente tienen los OCAS es transparentar sus tomas de decisiones, sobre todo en materia presupuestaria, un aspecto que genera muchas voces críticas que cuestionan que estos organismos no le rinden cuentas a nadie. Un aspecto muy importante de analizar el cual retomaremos en el capítulo siguiente.

#### **2.6.4.4. Autonomía Técnica**

Un denominador común de los Organismos Constitucionales Autónomos es su grado de especialización y alta calidad técnica como ocurre con el Banco de México y el Instituto Nacional Electoral, por citar dos casos más emblemáticos. Su autonomía técnica impulsa la imparcialidad, independencia y objetividad de la institución. Por ende, dicho carácter técnico constriñe al propio diseño de los mecanismos de actuación del órgano, haciéndolo compaginar con las características del control jurídico.

Ahora bien, si el órgano constitucional tiene dentro de sus competencias funciones de control, entonces la Constitución y leyes derivadas de la misma dictaran las pautas para ejercer dicho control con alta nivel técnico y de especialización, lo que se traduce en una eficiencia y eficacia no solo para su operatividad interna sino para dar respuesta oportuna a las demandas y necesidades tanto del aparato del Estado como de la sociedad.

Con base en lo anterior, el reconocimiento de la autonomía técnica otorgada a los órganos constitucionales está íntimamente relacionada con su autonomía procedimental, toda vez que faculta al órgano

En este contexto, el carácter “técnico” otorgado a los órganos constitucionales es uno de los elementos que conforman su autonomía procedimental, en virtud de que determina al órgano la necesidad de armar su marco normativo bajo una línea altamente técnica y especializada lo que actúa como contrapeso a las influencias del poder político.

#### **2.6.4.5. Autonomía Operativa**

Es la autonomía operativa donde confluyen los resultados de los otros tipos de autonomías descritos líneas arriba. Lo cual se traduce como la capacidad del órgano constitucional de definir y planificar las estrategias de operación que aterricen los objetivos para la cual fue creada, así como la formulación y aplicación de políticas públicas que den cauce a las necesidades del Estado y la sociedad.

Ahora bien, es importante mencionar que la autonomía operativa está vinculada con la descentralización de la operatividad de una entidad estatal como es el caso de los Organismos Constitucionales Autónomos, en la que podemos mencionar, la autonomía operativa de sus integrantes (empleados, servidores y funcionarios públicos respectivamente) los cuales desempeñan sus actividades, acorde a las directrices internas del órgano.

De igual forma, la autonomía presupuestaria impulsa la autonomía operativa, en virtud, de que no existe injerencia externa en cómo gestionar sus recursos para la consecución de objetivos propios y ajenos.

En resumen, la autonomía operativa tiene que ver con la autodeterminación y autogobierno de cada uno de los Organismos Constitucionales Autónomos, lo que es necesario para que se den las condiciones previstas en la Constitución Mexicana.

La autodeterminación y autogobierno tiene su máxima expresión en la capacidad que tiene el órgano en diseñar su propia estructura organizacional la cual debe aprovechar los recursos con los que cuentan como lo son el de recursos humanos, presupuestario y material.



### **2.6.5. Autonomía Constitucional vs Autonomía Universitaria**

Mucho se ha discutido dentro y fuera de la academia sobre si la autonomía universitaria es una autonomía constitucional que lo sitúa a la par de los Organismos Constitucionales Autónomos. El consenso general, es que no, la Autonomía Universitaria -si bien lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- ésta dista de la naturaleza jurídica de los Organismos Constitucionales como a continuación se verá.

Si bien es cierto que la Constitución Federal reconoce la autonomía universitaria a las Instituciones de Educación Superior (IES) en su artículo 3ro. fracción VII, también es cierto que quien le otorga dicha autonomía es una ley secundaria como lo es la Ley General de Educación Superior.

La Constitución establece respecto a la autonomía universitaria lo siguiente: “Art. 3 Fracc. VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de

manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere...”<sup>176</sup>

Como podemos observar esta fracción del artículo en comento, establece claramente que será una ley la que otorgue la autonomía universitaria y demás instituciones de educación superior, y no solo eso, sino que establece que tipo de autonomía gozará, como lo es la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio; es decir, autonomía de gestión, operativa, técnica, operativa y presupuestaria, mismas que encontramos en los Organismos Constitucionales Autónomos, y tal vez sea de ahí, que genere la confusión de considerar a las Instituciones de Educación Superior como un Organismo Constitucional Autónomo.

Para reforzar el argumento anterior, analicemos lo que dice la Ley General de Educación Superior:

“Artículo 2.- Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía contarán con todas las facultades y garantías institucionales que se establecen en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se registrarán por sus respectivas leyes orgánicas, la normatividad que deriva de éstas y, en lo que resulte compatible, por las disposiciones de la presente Ley...”<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación 28 de mayo del 2021.

<sup>177</sup> Ley General de Educación Superior, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril del 2021.

Como podemos observar el primer párrafo de este artículo establece que es la ley (una ley secundaria, en este caso. la Ley General de Educación Superior) quien otorga la autonomía -y con ello está en armonía con lo dispuesto por el artículo 3ro. Constitucional fracción VII-, y así mismo establece que el tipo de facultades y garantías de las que gozaran las Instituciones de Educación Superior en de tipo institucional y no constitucional como ocurre con los Organismos Constitucionales Autónomos.

Lo interesante de la autonomía universitaria radica -desde el punto de vista del autor del presente trabajo recepcional- lo que establece el párrafo dos del artículo en comento:

“...Los procesos legislativos relacionados con sus leyes orgánicas, en todo momento, respetarán de manera irrestricta las facultades y garantías a las que se refiere el párrafo anterior, por lo que no podrán menoscabar la facultad y responsabilidad de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley de gobernarse a sí mismas; realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; así como administrar su patrimonio.

Ningún acto legislativo podrá contravenir lo establecido en la fracción VII del artículo 3o. constitucional. Cualquier iniciativa o reforma a las leyes orgánicas referidas en este artículo deberá contar con los resultados de una consulta previa, libre e informada a su comunidad universitaria, a los órganos de gobierno competentes de la universidad o institución de educación superior a la que la ley

otorga autonomía, y deberá contar con una respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado.”<sup>178</sup>

Las relaciones laborales de las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que este artículo se refiere”.

Estos dos últimos párrafos del artículo 2 de la Ley de materia consolida el autogobierno y las autonomías técnica y de gestión de las Instituciones de Educación Superior, quienes gozaran de una independencia respecto a otros poderes como lo es el ejecutivo, legislativo y judicial.

El poder ejecutivo, por ejemplo, no puede tener injerencias sobre las decisiones internas de las IES; en tanto que el poder legislativo puede intervenir a través de la legislación en actos y normas que contravengan el sentido autónomo de las Universidades e Instituciones de Educación Superior. Y en cuanto el poder judicial, por citar el caso más conocido, no puede violar la autonomía universitaria al permitir que el ejército federal, la guardia nacional y demás autoridades que garantizan el orden social, ingresen a las instalaciones de la misma.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Párrafo segundo y tercero del artículo 2 de la Ley General de Educación Superior, Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril del 2021.

<sup>179</sup> Este precepto no ha sido respetado por el Estado Mexicano en diversas etapas históricas de la vida universitaria. Los casos más emblemáticos son los que se dan en la segunda mitad del siglo XX. El primero, es la incursión del ejército en Ciudad Universitaria en la Universidad Nacional

En conclusión, si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3º. Fracción VII habla de la autonomía universitaria ésta no se las otorga a las IES. Lo que, si hace la Constitución, es reconocer la autonomía dada a las universidades en otros instrumentos jurídicos. Los instrumentos legales que otorgan autonomía a las universidades son: las constituciones locales, las leyes de educación de los estados y/o las leyes orgánicas de las universidades.

---

Autónoma de México (UNAM) el 18 de septiembre de 1968, a las que siguieron campus del Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Casco de Santo Tomás, Zacatenco y varias escuelas Vocacionales, y que concluyó con la matanza de estudiantes universitarios y población civil en la plaza de la tres cultural en la hoy ciudad de México el 2 de octubre de 1968, en TAPIA, Humberto, “Y La represión siguió: la toma militar del casco de Santo Tomas”, Excelsior, sección Nacional, versión on line del 20 de septiembre del 2019, disponible en <https://www.dememoria.mx/nacional/toma-militar-casco-de-santo-tomas/>. La otra incursión de las autoridades del orden se dio en la madrugada del 6 de febrero del 2000 en la UNAM, cuando más de dos mil elementos de la hoy desaparecida Policía Federal Preventiva (PFP) ingresaron a las instalaciones de Ciudad Universitaria para detener a los jóvenes estudiantes quienes encabezaban la huelga estudiantil más larga de la historia de la institución (9 meses de paro) siendo detenidos más de 500 personas; en UNAM: El día que la Policía Federal entró a Ciudad Universitaria, Reporte índigo versión on line del 31 de enero del 2020, visible en <https://www.reporteindigo.com/reportes/unam-el-dia-que-la-policia-federal-entro-a-ciudad-universitaria/#:~:text=LA%20POLIC%3%8DA%20FEDERAL%20ENTRA%20A,6%20de%20febrer o%20del%20>. Ambos ejemplos violan la autonomía universitaria establecido en la Constitución Federal.

## Capítulo 3

### 3. Organismos Constitucionales Autónomos

#### 3.1. Reingeniería Institucional del Estado Mexicano

El Estado no es un ente estático, evoluciona y cambia dependiendo a las circunstancias internas del país como su interacción con el exterior. Para ello, el Estado adecua sus órganos de poder y sus instituciones agrupadas en la administración pública, con la finalidad de optimizar la consecución de sus objetivos. En el caso de México, muchas de estas reformas han respondido más a coyunturas específicas o programas sexenales.<sup>180</sup>

Lo anterior genera dos problemas fundamentales, en primer lugar, no existe una ruta crítica definida a largo plazo transexenal y dos esto genera una falta de apego y compromiso en el ejercicio de la administración pública, lo que se traduce que a la misma le falte eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, lo que impacta negativamente en el desarrollo del país.

En ese contexto, en nuestro país, en el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se inició una reforma estructural al Estado que ha incluido una desconcentración<sup>181</sup> y descentralización<sup>182</sup> política y administrativa.

---

<sup>180</sup> ARIAS BLANCO, Ángel Tonatihu, "El modelo actual de la Administración Pública en México: retos y oportunidades para su modernización" *tesina*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, EGAP Gobierno y Política Pública Ciudad de México, 2013, pág. 5.

<sup>181</sup> La desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior; ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. Algunas de las características de la desconcentración es que los organismos intervenidos carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, jerárquicamente subordinados a las autoridades superiores del organismo, supone órganos

A raíz de que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>183</sup> de la que México forma parte<sup>184</sup>, detectó la crisis del modelo económico denominado Estado de Bienestar<sup>185</sup> a finales de la década de los

---

centrales y periféricos, tienen atribución de competencia a órganos inferiores dentro de la misma organización o del mismo ente estatal y poseen independencia técnica.

<sup>182</sup> La descentralización administrativa es la acción de transferir autoridad y capacidad de decisión a organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados); todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil. Algunas de las características de la descentralización es que los órganos están sujetas al control administrativo institucional, tienen atribuciones administrativas o competencias publicas conferidas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio. Existen dos tipos de descentralización la territorial y la funcional. La primera supone la determinación de un ámbito geográfico, donde el órgano descentralizado ejerce su competencia y actividad. Y la segunda, su estructura se basa a un criterio técnico que da lugar a que determinados servicios, cometidos o prestaciones sean conferidos a un órgano administrativo con personalidad jurídica propia.

<sup>183</sup> La OCDE es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor. (El) objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas, en Acerca de la OCDE, visible en <https://www.oecd.org/acerca/>.

<sup>184</sup> México es miembro de la OCDE desde el 18 mayo de 1994 ocupando la posición número 25 en dicho organismo, en OCDE, 15 años de México en la OCDE, visible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/15aosdemexicoenlaocde.htm#:~:text=El%2018%20de%20mayo%20de,en%20el%20Diario%20Oficial%20de.>

<sup>185</sup> Se denomina Estado de Bienestar al conjunto de acciones y ejercicios por parte del Estado (a través del Gobierno) en búsqueda de una mayor atención a la redistribución y bienestar general de la población. En ciencias sociales, el Estado de Bienestar se basa en el ejercicio de la función pública, es decir, la intervención del estado en la economía y sociedad, para una mayor redistribución de la riqueza que mejora las condiciones socioeconómicas y de salud de la población. En otras palabras, persigue reducir la desigualdad económica y, al mismo tiempo, la desigualdad social. Es un concepto que nace en el siglo XIX en relación a las condiciones laborales y reivindicaciones de los trabajadores, y guarda gran relación con los movimientos obreros, el establecimiento del liberalismo y nacimiento de los partidos socialdemócratas. Después de la II Guerra Mundial, los países occidentales implementaron un modelo Keynesiano de economía mixta, a través de los cuales la población pudiera mejorar sus condiciones de vida y

setenta del siglo xx, generó en 1976, la conformación de la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental, que estableció en el “Informe Coombs” la necesidad de readaptar el sector público para ofrecer eficiente y eficazmente los servicios a los ciudadanos.<sup>186</sup>

Aunque México formó parte formalmente de la OCDE en el año de 1994, la influencia por la dinámica de relaciones internacionales en materia económica con su vecino y socio comercial inmediato: los Estados Unidos de América, hizo que nuestro país resintiera la crisis del modelo de Estado de Bienestar, por lo que desde el año de 1983, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado comenzó a plantear la necesidad de hacer cambios en la administración pública concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.<sup>187</sup>

Sin embargo, no es hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que se implementó una reingeniería institucional basado en potencializar la productividad en el sector público aprovechando al máximo sus recursos humanos, materiales, técnicos y presupuestario, disminuyendo el gasto público guiado por los principios de obtener un mayor valor por el dinero de los contribuyentes.

Nuestro país para estar en sintonía con la tendencia mundial consideró que para que existiera una eficaz y eficiente administración de los servicios públicos se debería de dotar a los administradores de libertad o flexibilidad para actuar y evaluar sus tomas de decisiones y sus consecuencias e irse modificando en

---

crear una clase media que diera estabilidad a la economía y sus países, Pedroza, Steven Jorge, Estado de Bienestar, en Economipedia, 06 de febrero 2016, visible en <https://economipedia.com/definiciones/estado-del-bienestar.html>.

<sup>186</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”, Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 2008, pág. 38.

<sup>187</sup> Ibidem.



concordancia para su óptimo funcionamiento.<sup>188</sup> De esta manera emerge en nuestro país las políticas económicas dictadas por el neoliberalismo.

Lo novedoso de estas reformas es que fueron diseñadas como un proyecto transexenal, cuya influencia sigue en la actualidad, y en algunos casos se han llegado a consolidar como ocurre con los OCA's.

Esta descentralización y desregulación del poder y la economía iniciada en el sexenio de Miguel de la Madrid obedeció a las directrices del Consenso de Washington que surgió con la finalidad de subsanar la crisis económica y fiscal por la que atravesaban países que adoptaron el modelo económico de Estado de Bienestar.

Estas directrices requieren del país participante que inicie una reforma del Estado, y desarrolle políticas efectivas de combate a la pobreza, reeducación de la política fiscal, monetaria, comercial, y del mercado laboral, principalmente,<sup>189</sup> todas ellas bajo el auspicio del neoliberalismo basado en la visión del grupo de economistas chilenos denominados Chicago Boys.

Este grupo se caracterizó por crear políticas económicas neoliberales de mercado neoclásicas y monetaristas, impulsando una descentralización del control de la economía primero en el país de Chile, donde se creó una falsa estabilidad económica, al cual se denominó "el milagro chileno", lo que motivó que otros países adoptaran dichas políticas económicas, entre ellas México.

Sin embargo, este modelo neoliberal, con el paso del tiempo, demostró ser inviable, pues lejos de crear estabilidad económica ahondó más la desigualdad social de la población, como ocurrió en el caso de México donde se vive una paradoja: unas cuantas personas concentran las riquezas del país en contraposición a una mayoría lacerante que vive en condiciones de pobreza.

---

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> ZEIND, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, tirant lo blach y Facultad de Derecho Unam, Cd, de México, 2018, pp. 202-203.

### **3.1.1. Descentralización**

El modelo tradicional de organización estructural de la administración pública federal es centralista, sin embargo, paralela a ella ha surgido la descentralización que es una forma de organización administrativa que se caracteriza por dotar a ciertos órganos de independencia en su relación con ciertas estructuras jerárquicas en la realización de ciertas actividades.

Con base en lo anterior podemos decir que la centralización y la descentralización administrativa son en cierto sentido antagónicas. El primero de ellos guarda una relación íntima con una jerarquía vertical de poderes superiores donde los titulares dan las directrices que deberán seguir los órganos de la administración pública federal o estatal. En tanto los segundos, como ya se mencionó rompe con esa jerarquía vertical y se sitúa como un órgano independiente que desarrolla una relación horizontal respecto a otras entidades públicas inferiores.

Podemos identificar dos tipos de descentralización: la descentralización administrativa y la descentralización política. La primera tiene que ver con la capacidad de independencia que los órganos estatales tienen respecto a los poderes federales. Los segundos, se circunscriben dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, existe una diferenciación entre la descentralización administrativa de la descentralización federal, la primera radica en el hecho de que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en tanto que la descentralización federal los estados miembros son los que crean un Estado

federal. Dichos estados tienen la potestad de expresar su voluntad como miembro del pacto federal.<sup>190</sup>

Por su parte, el diccionario de la Lengua Española define a la descentralización como la capacidad de transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.<sup>191</sup>

Ahora bien, para el derecho administrativo la descentralización es concebida como una forma jurídica en que se organiza y estructura la administración pública, las cuales son creadas por el legislador, quien al crear estas entidades públicas las dota de personalidad jurídica y patrimonio propios lo que les permite actuar con autonomía de gestión, presupuestaria, técnica y operativa. Esta autonomía atenúa la jerarquía administrativa, más no las dota de independencia.

En nuestro país, se reconocen tres modalidades diferentes de descentralización que son:<sup>192</sup>

a. Descentralización por región.

Es la organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Un ejemplo son las Delegaciones Estatales de la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal en el periodo 2018-2024.

---

<sup>190</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 2008, pág. 21.

<sup>191</sup> Diccionario de la Lengua Española, España, Real Academia Española, 2022, disponible en <https://dle.rae.es/descentralizar?m=form>

<sup>192</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 20'8, pág. 22-23.

b. Descentralización por servicio. El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Ejemplos la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.

c. Descentralización por colaboración. Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización.

De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. Ejemplo la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Los tres tipos de descentralización son disimiles entre sí. La única característica en común que podrían tener es que sus funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.<sup>193</sup>

### **3.1.2. Desconcentración**

La desconcentración es una expresión de la organización administrativa que tiene que ver con la forma periférica como desempeña sus actividades y responsabilidades.

Los entes desconcentrados derivan de la centralización administrativa los cuales ejercen sus funciones de manera regional desde el punto de vista geográfico con relación al poder central supremo. La desconcentración se puede

---

<sup>193</sup> Ibidem, pág. 23.

presentar en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En caso de la ciudad de México se aplican en lo que hoy conocemos como las alcaldías que la constituyen.

Con base a lo anterior, podemos concluir que la desconcentración es una expresión jurídico-administrativa en que la administración centralizada ejerce sus funciones a través de organismos o dependencias que se encuentra geográficamente distante al poder central que la origina, y de esta manera cumple con dos objetivos a saber: por un lado, acerca la prestación de sus servicios al lugar o domicilio del usuario y descongestiona al poder central.

Para el jurista español De la Vallina Velarde, la desconcentración es aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.<sup>194</sup>

La desconcentración tiene su origen jurídico en el artículo

La desconcentración está consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la APF, a saber: Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 20'8, pág. 24.

<sup>195</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre del 2021.

### 3.1.3. Descentralización y Desconcentración

En las notas al pie de página números 183 y 184 de este capítulo se definió lo que es descentralización y desconcentración. En este apartado solo puntualizaremos la distinción entre cada uno de estos conceptos.

La descentralización se distingue de la desconcentración, en que la primera consiste en dotar de facultades de decisión a algunos órganos de la administración, los cuales no obstante recibir tales facultades, siguen subordinados a los poderes jerárquicos de los superiores.

Ambos conceptos son nominaciones jurídicas, en la descentralización vemos que en esta se identifica plenamente como se estructura la administración y en la desconcentración se regula la transmisión del poder central a determinados órganos u organismos.

La principal diferencia entre descentralización y desconcentración radica en que el primero los órganos están fuera de la relación jerárquica del poder central y los segundos están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos<sup>196</sup>.

Aunque en términos reales no existe diferencia en cuanto a las funciones que pueden desarrollar, para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 2008, pág. 24.

<sup>197</sup> Ibid.

### 3.2. Definición de Organismo Constitucional Autónomos

Conjunto de instituciones creadas por la Constitución que comparten atribuciones con los poderes del Estado, siendo su ámbito de operaciones más especializado y concentrado.

### 3.3. Características de los Organismos Constitucionales Autónomos

- Configuración inmediata por la Constitución.
- Forman parte del modelo estatal.
- Participan en la dirección política del Estado.
- Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales.
- Tienen paridad de rango con los demás órganos.

### 3.4. Naturaleza Jurídica de la Administración Pública Federal

La naturaleza jurídica de la APF es administrativa y se encuentra regulado por el artículo 90 de la CPEUM el cual, desde su creación en la constitución de 1917 ha tenido 4 reformas fundamentales a saber:<sup>198</sup>

<b>Texto original D.O.F. 05 de febrero de 1917</b>
--

<b>Art. 90.-</b> Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.
--

<sup>198</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-090.pdf>

**Texto derivado de la reforma publicada en el D.O.F. 21 de abril de 1981**

Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y de Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

**Texto derivado de la reforma publicada en el D.O.F. 2 de agosto del 2007**

**Art. 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

**Texto derivado de la reforma publicada en el D.O.F. 10 de febrero del 2014**

**Art. 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.



La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

De acuerdo con el artículo 1º., párrafo primero de la Ley de Integración de la Administración Pública Federal, la APF se integra de la siguiente manera: La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Todos ellos, integran la Administración Pública centralizada.

Presidencia de la República.

De acuerdo con lo que establece el artículo 80 de la Constitución, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", consagrado así el carácter unipersonal de dicho poder.

El presidente de la República tiene así un doble carácter: funge como Jefe de Estado, representando a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma.

Como jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado.

La Presidencia de la República actualmente está conformada por Unidades Administrativas, mismas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo, estas unidades administrativas que integran el órgano denominado

Presidencia de la República, aunque ya no constituyen una Secretaría de Estado, tienen una estructura y una organización, que se ha ido integrando por Acuerdos del Presidente, que está en el cargo.

En cada sexenio, a través de decretos, van cambiando las denominaciones y funciones de dichas unidades administrativas, así por ejemplo en la actual administración, que relativamente tiene poco tiempo, de acuerdo al Diario Oficial del 4 de diciembre de 2006, se cuenta con las siguientes unidades:

La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades Administrativas siguientes:

- I. Secretaría Particular del Presidente de la República;
- II. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;
- III. Coordinación de Imagen y Opinión Pública;
- IV. coordinación de Comunicación Social;
- V. Coordinación de Asesores, y
- VI. Coordinación General de Administración.

Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Secretarías de Estado

El presidente de la República se auxilia en la función administrativa de las Secretarías de Estado, las cuales tienen su fundamento Constitucional en los artículos 90 a 93, así como en el 89 fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Secretarías pueden definirse como: “el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y

elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quién a su vez, depende del Ejecutivo”.

El número de Secretarías de Estado en nuestro país se han ido incrementando en la misma forma en que han aumentado las atribuciones de la Administración Pública Federal.

La Ley de Administración Pública Federal vigente en su artículo 26 dispone que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional
- 4.- Secretaría de Marina
- 5.- Secretaría de Seguridad Pública
- 6.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 7.- Secretaría de Desarrollo Social
- 8.- Secretaría de Medio Ambiente Y Recursos Naturales
- 9.- Secretaría de Energía
- 10.- Secretaría de Economía
- 11.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- 12.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 13.- Secretaría de la Función Pública
- 14.- Secretaría de Educación Pública
- 15.- Secretaría de Salud

16.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social

17.- Secretaría de la Reforma Agraria

18.- Secretaria de Turismo

19.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

### 3.5. Bases Constitucionales de los Organismos Constitucionales Autónomos

En nuestro país el primer Organismo Constitucional Autónomo fue el Banco de México que alcanzó su autonomía en 1993. Desde entonces a la fecha, se han creado diez Organismos Constitucionales Autónomos (aunque actualmente existen nueve).<sup>199</sup>

Estos Organismos Constitucionales son:

<b>Organismo Constitucional Autónomo</b>	<b>Siglas</b>	<b>Fundamento Constitucional</b>	<b>Fecha en que se le otorgó su autonomía</b>	<b>Presupuesto 2021</b>
1. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	INAI	Artículo 6º. Apartado A fracción VIII	7 de febrero de 2014	\$905,335,647.00
2. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI	Artículo 26 apartado B párrafo 2º	16 de abril de 2018	\$7,746,100,001.00
3. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo	CONEVAL	Artículo 26 apartado C	10 de febrero de 2014	\$361,000,000.00
4. Banco de México	BANXICO	Artículo 28 párrafo 6º	20 de agosto de	\$9,726,700,000.00

<sup>199</sup> Originalmente eran diez, pero el 15 de mayo del 2019, por decreto presidencial se deroga la reforma educativa planteada en el artículo 3º fracc. IX de la Constitución Federal Mexicana, y con ello se da la extinción del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al cual se le había dado Autonomía Constitucional el 26 de febrero del 2013.

			1993	
5. Comisión Federal de Competencia Económica	COFECE	Artículo 28 párrafo 14	11 de junio de 2013	\$598,670,029.00
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones	IFT	Artículo 28 párrafo 15	11 de junio de 2013	\$1,510,000,000.00
7. Instituto Nacional Electoral	INE	Artículo 41 fracción apartado A	22 de agosto de 1996	\$26,819,801,594.00
8.- Fiscalía General de la República	FGR	Artículo 102 apartado A	10 de febrero de 2014	\$17,275,099,616.00
9.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH	Artículo 102 apartado B párrafo 4º	13 de septiembre de 1999	\$1,679,905,810.00

Fuente: Zeind, 2018, pp. 181-182. Actualización del autor basado en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2021.

### 3.6. Los Organismos Constitucionales Autónomos (1993-2018)

La figura de los **OCA'S**, surgen en México, en el marco de la instauración del modelo neoliberal, el cual comenzó a instaurarse desde el sexenio del expresidente de la república Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

Como ya hemos establecido, este modelo económico neoliberal ha estado vigente desde 1988 al 2018 con el término del sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto miembro del Partido Revolucionario Institucional (2012-2018).

Este modelo neoliberal se ve interrumpido a partir del 2018 cuando asume la titularidad del poder ejecutivo federal en México Andrés Manuel López Obrador - quien fue electo presidente de la república para el periodo 2018-2024- quien a través del grupo político Movimiento de Regeneración Nacional (**MORENA**) toma la dirección del Estado mexicano dando un giro en su programa y ruta crítica de gobierno, toda vez que ésta se inscribe en el estado de bienestar donde el presidente de la República sostienen: “por el bien de todos primero los pobres”.

Por otro lado, los **OCA'S** en México fueron diseñados en un principio como una reingeniería de la **APF**, que obedeció a una desconcentración y

descentralización del mismo, particularmente de aquellos entes del Estado que tienen como tarea desarrollar la parte técnica y especializada de la administración.

En ese sentido, el 1 de abril de 1994, entró en vigor la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se otorgó autonomía al **BANXICO** teniendo como mandato prioritario el mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional.<sup>200</sup>

Posteriormente se le otorgaría autonomía constitucional al **IFE** en 1996 (hoy Instituto Nacional Electoral, **INE**) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (**CNDH**) en 1999.<sup>201</sup>

Los organismos constitucionales autónomos tuvieron su mayor esplendor en el sexenio de Enrique Peña Nieto, pues encontró en ellas el ariete perfecto para impulsar sus reformas estructurales, particularmente en las de tipo económico y energético, que se denominó “pacto por México”.

Fueron 11 las reformas estructurales que perseguían tres grandes objetivos: 1) elevar la productividad del país para impulsar el crecimiento económico, 2) fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y, 3) afianzar el régimen democrático y de libertades<sup>202</sup>.

Estas 11 reformas estructurales fueron en materia: laboral, competencia económica, telecomunicaciones, financiera, hacendaria, político-electoral,

---

<sup>200</sup> Banco de México, Autonomía, visible en <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/autonomia-funciones-banco-m.html>.

<sup>201</sup> Ruíz, José Fabian, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, en *Revista Cuestiones Constitucionales Constitucionales*, núm. 37, Cdad de México, jul/dic 2017, pág. 86.

<sup>202</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Reformas estructurales para transformar a México, Embajada de México en Italia, visible en <https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/REFORMASESTRUCTURALES.pdf>.

educativa, en seguridad social, energética, en transparencia y el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>203</sup>.

Es por ello, que con la llegada al poder ejecutivo federal de Andrés Manuel López Obrador (postulado por MORENA, un partido político de izquierda moderada) llega una nueva visión del ejercicio del poder: *por el bien de todos primero los pobres*, retomando el programa de gobierno basado en el estado de bienestar, el cual fue impulsado por el expresidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) y que tuvo su conclusión con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), quien como ya hemos visto líneas arriba, le dio un giro neoliberal a las políticas públicas.

Como se puede constatar en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024<sup>204</sup> los ejes rectores giran en torno al combate a la corrupción y el combate a la pobreza y se contraponen al neoliberalismo al sostener que el mercado no sustituye al Estado.

Desde esta visión y tomando en consideración, que los OCA'S tienen cierta genética que los vincula al neoliberalismo, así como de sus pocos resultados tangibles en beneficio de los mexicanos de a pie, el actual gobierno no ve con buenos ojos a estos organismos, los cuales, basado en su política de austeridad, representan un costo muy oneroso, tanto para el pago de salarios de los servidores públicos que las conforman como la presión presupuestaria para cumplir sus tareas; su escasa rendición de cuentas y su autorregulación también significan una constante crítica.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019.

<sup>205</sup> TAMAYO RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, "Organismos Autónomos en México: El Cuarto Poder Incómodo", *Proyecto Anagénesis Jurídico*, 2019, visible en <https://anagenesisjuridicorevista.com/2019/08/11/organismos-autonomos-en-mexico-el-cuarto-poder-incomodo/>.

Sin embargo, el actual gobierno es consciente y sensible al hecho de que estos organismos constitucionales autónomos brindan un contrapeso político importante que contribuyen al fortalecimiento de la democracia en todas sus vertientes. Por lo que se debe plantear una optimización del gasto público e impulsar la eficiencia de los recursos humanos y la eficacia de las instituciones.

### **3.7. Los oca's y los Poderes Constitucionales en México**

Como ya se ha establecido en el capítulo primero de la presente Tesis, el artículo 49 de la Constitución Mexicana, reconoce que:

El Supremo Poder se divide para su ejercicio en tres: El Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgará facultades extraordinarias para legislar.<sup>206</sup>

No obstante que los oca's tienen un origen constitucional, el tratamiento que se le da es el de Instituciones especializadas, con una o más tipos de autonomía ya sea técnica, presupuestaria, operativa, de gestión y/o decisión.

Su impacto en cuanto a su eficacia y ámbito de influencia y poder ha servido en mayor o menor medida como contrapeso de los tres poderes tradicionales, por lo que se ha comenzado a ver a estos organismos autónomos como un cuarto poder fáctico, que tal parece, en el caso mexicano, no estaba previsto, o por lo menos no era su razón de ser, ya que recordemos, que estas instituciones surgen como respuesta a las indicaciones precisas de organismos

---

<sup>206</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 11 de marzo del 2021.



internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entre otras.

En el caso que nos ocupa, la idea de dotar de autonomía constitucional ha ciertas entidades de la administración pública federal del Estado Mexicano, tiene su inicio con el Consenso de Washington en la década de los ochenta del siglo pasado, que proponía una economía mixta impulsando y consolidando la democracia y el capitalismo por una parte y la descentralización del poder y la desregulación de la economía<sup>207</sup> como base del modelo neoliberal.

La entrada en escena de los Organismo Constitucionales Autónomos trajo consigo un fenómeno muy interesante, y es la fragmentación del poder, el cual impactó más en el poder ejecutivo, quien tradicionalmente aparejado a sus responsabilidades legales tenía un margen muy amplio de maniobra, las cuales, no eran cuestionadas por nadie, por el contrario había un consenso tácito de que así debería ser, lo que lo generaba un sentimiento de legitimidad a pesar de que dichos atributos no estaban contemplados en la Constitución mexicana, a esto se le llamo facultades metaconstitucionales del Presidente de la República y se entendía como un acuerdo no escrito del ejercicio del poder en México<sup>208</sup>.

Al menos, la figura de facultades constitucionales se consolidó desde el año de 1946 hasta el año 2000 en que el PRI estuvo ininterrumpidamente en el poder.

Por su parte, el poder legislativo, con la llegada de los OCA'S ha ido consolidando su función de control, prevista en la doctrina clásica de la división de poderes.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> ZEIND, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, tirant lo blach y Facultad de Derecho Unam, Cd, de México, 2018, pág. 202-203.

<sup>208</sup> SERRANO MIGALLÓN, Fernando, "Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México", *Estudios Jurídicos*, Serie núm. 33, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pág. 3.

<sup>209</sup> ZEIND, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos...*, pág. 113.

Son estas funciones de control en el sistema de gobierno presidencial, como en el caso de la cámara de diputados que tiene como facultad exclusiva la de ser un órgano de acusación y constituirse en jurado de sentencia la que garantiza el mecanismo de contrapeso que contribuye a la consolidación de la división de poderes.

En el caso concreto del poder legislativo versus poder ejecutivo, el primero actúa como contrapeso al tener como facultad el de modificar y/o aprobar el proyecto de presupuesto que envía el jefe del poder ejecutivo.

Sin embargo, por un lado, la cámara de diputados debe vincular sus potestades con el soberano, es decir, que sus decisiones deben tener una base de consenso y legitimidad con las necesidades y requerimientos del pueblo y éste debe expresar su voluntad el cual debe ser llevado y aplicado a la máxima tribuna de la nación, es lo que Bruce Ackerman señala como *parlamentarismo acotado* siendo Italia el país que ha desarrollado mayor control de sus procesos constitucionales de este tipo.<sup>210</sup>

Por su parte, la cámara de senadores, quienes representan los intereses de las entidades federativas, debe buscar la cohesión que le da sustento al pacto federal, y al reparto equitativo de las riquezas y prerrogativas, los cuales impactan en el beneficio y desarrollo de cada entidad federativa.

Históricamente, ha habido un desface en este reparto de las riquezas, siendo los estados al norte y noreste de la república los que mayor beneficio obtienen de las decisiones de la cámara de senadores y los del sur sureste viven en un constate desplazamiento y marginación, por lo que no es raro que en esta región se encuentren los índices más altos de pobreza extrema.

En la actual administración federal, se trata de equilibrar la balanza y ha sido prioridad del jefe del ejecutivo impulsar el desarrollo de los estados de la

---

<sup>210</sup> ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, Política y Derecho, México, 2007, pág. 16-17

región sur sureste del país a través de políticas públicas sociales con por lo menos nueve programas sociales, que si bien es cierto se implementa en todo el país, también es cierto que tienen mayor énfasis en los estados más pobres que generalmente pertenecen a la región en comento.

En el caso del poder judicial, la entrada de los **OCA's**, han robustecido a este poder, en primer lugar, porque lo ha dotado de mayor autonomía de gestión, operativa y de decisión, aunque este último todavía no vemos sus resultados y no ha habido un impacto positivo inmediato del mismo. En segundo lugar, porque es con la aplicación de los medios de control de la constitucionalidad, como éste poder busca garantizar el irrestricto respecto y aplicación de lo ordenado en la Constitución mexicana.

Los medios de control constitucional de orden jurisdiccional son el Juicio de Amparo; las Acciones de Inconstitucionalidad; las Controversias Constitucionales; el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales; y el Juicio de Revisión constitucional, todos ellos se tramitan por la vía jurisdiccional Federal, donde la **SCJN** se ha destacado por impulsar nuevos paradigmas que se traducen en criterios novedosos como lo es crear fuentes de derecho a través de la jurisprudencia basados en el derecho internacional vía tratados internacionales de las que México forma parte y que de acuerdo al artículo 133 de la constitución federal, en materia de derechos humanos adquieren rango de supremacía constitucional a la par de la **CPEUM**.

De ésta forma, México transita de una visión iuspositivista a una visión constitucionalista, lo que nos lleva a pensar, de si ya es momento de que éste país funde un Tribunal Constitucional, pues hoy día la **SCJN**, duplica su función, por un lado, es el máximo tribunal donde se dirime todos los asuntos jurisdiccionales, a excepción de en materia electoral donde se cuenta con un Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación (**TFEPJF**), y por otro lado conoce y resuelve asuntos propios de un Tribunal Constitucional.

Incluso, hay autores que ya le dan ese nombre a la **SCJN**, sin embargo, esto no es correcto, porque un Tribunal Constitucional debe ser independiente del poder judicial, y sus ministros deben ser especialistas en materia constitucional y solo deben conocer de asuntos constitucionales, como ocurre en el caso de Chile, donde su forma de gobierno es un Estado Unitario Democrático y cuenta con un Tribunal Constitucional, autónomo e independiente, el cual tiene el control de constitucionalidad de los proyectos de ley, de las leyes y decretos.<sup>211</sup>

Dentro del poder judicial de la federación ha habido una institución que se ha constituido en el ministerio público, que investiga y procesa delitos. Dicha figura tiene sus orígenes en las constituciones de 1824, 1836 y 1843.

En la constitución de 1917 en su artículo 102, se faculta al jefe del ejecutivo federal a nombrar al Ministerio Público de la Federación, pero fue hasta 30 de diciembre de 1974, que se consideró la existencia de la Procuraduría General de la República (**PGR**)<sup>212</sup>. Hoy, esta institución es un organismo constitucional autónomo y se denomina Fiscalía General de la República (**FGR**).<sup>213</sup>

Ahora bien, como es la constitución la que faculta la autonomía de estos organismos, gozan de una supremacía equiparable a los otros tres poderes tradicionales, lo que los sitúa en igualdad de competencia, para frenarlos, controlarlos y equilibrarlos con un efectivo contrapeso que robustece, la

---

<sup>211</sup> PEDRERO MORALES, Francisco José, *La responsabilidad política del presidente de México*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, México, 2014, pág. 82.

<sup>212</sup> Fiscalía General de la República, Historia de la Procuraduría General de la República, visible en <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/historia-de-la-procuraduria-general-de-la-republica>.

<sup>213</sup> Aunque el proyecto de evolucionar a Fiscalía General de la República data desde el año del 2014, siendo presidente de la República Enrique Peña Nieto, no es sino hasta el 14 de diciembre del 2018, siendo presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, que se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se ordena la creación de la Fiscalía General de la República como organismo constitucional autónomo, el cual entró en función el 20 de diciembre del 2018.

transparencia, el consenso y la legitimidad, que son presupuestos idóneos de la democracia, que es la máxima aspiración de cualquier gobierno como el nuestro.

Así pues, la autonomía de la que gozan estos organismos no solo está vinculado con el concepto de autogobierno de su administración, sino que gozan de la potestad suprema de la Constitución, que por sí mismo, lo sitúa en una auténtica división de poderes, lo que nos lleva a repensar el modelo tradicional.

### **3.8. Los oca's y la Transparencia y Rendición de Cuentas: Caso México**

En el caso de México, donde a pesar de la constitución mexicana de 1917, que es muy liberal y social, sus actores políticos tienen una vocación conservadora con añoranza de ser gobernados por un monarca.

Es por ello, que se encuentra inmerso en la idiosincrasia del Estado Mexicano a que los gobernantes y legisladores se comporten como caciques que administran su quinta particular y que por lo tanto no quieren dejar el poder, forjándose verdaderas dictaduras, aunque ésta tenga la costumbre de disfrazarse de pluralismo político y sea confundida con la democracia y la alternancia en el poder.

No obstante, lo anterior, México no es un país aislado, se ha insertado en el mundo neoliberal y globalizado, y para ello, ha tenido que ajustar su ruta interna de gobierno, desde la creación de organismo autónomos, hasta la transparencia y rendición de cuentas.

Estas dos últimas, causaron mucha expectativa: toda vez que, por decreto, en diciembre 2002, fue expedida la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en donde se instruyó la creación de procedimientos e instituciones para que cualquier persona solicitara información y pudiera acceder a documentos del gobierno.

Esa institución se denominó en un primer momento IFAI, misma que fue creada en el sexenio del expresidente Vicente Fox Quezada (quien provenía del PAN, gobierno que generó muchas expectativas y que acabó con un contundente

desencanto colectivo por los magros logros y por conservar no solo las instituciones arcaicas de los gobiernos del PRI, sino que conservo la formas de ejercer el poder instaurada por estos).

Su sucesor, el expresidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (**PAN**: 2006-2012) a los pocos días de acceder al poder y sin consultar con el pueblo de México, le declara la guerra al crimen organizado, particularmente al narcotráfico, generando un derramamiento de sangre y muerte (se registra una cifra oficial de más de 71 mil muertos en seis años) su gobierno fue muy opaco en la forma en que administraba el poder, y eso impactó negativamente en materia de transparencia y rendición de cuentas, a pesar de que México forma parte de la organización internacional Gobiernos Abiertos.<sup>214</sup>

A pesar de lo anterior el IFAI se mantuvo y logro avances importantes. Hoy el **INAI** y es un organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales.<sup>215</sup>

Ahora bien, la competencia del **INAI** como **OCA** se ve limitada en cuanto a sus resoluciones mediante el recurso de inconformidad ante el organismo garante federal y el juicio de amparo ante el **PJF**, excluyendo "la posibilidad de promover en su contra el juicio de nulidad ante el tribunal contencioso administrativo del Estado de que se trate, lo que recuerda las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales con que se controla constitucionalmente a los poderes tradicionales del Estado Mexicano.

---

<sup>214</sup> México fue uno de los países fundadores de la Alianza del Gobierno Abierto (AGA), en 2011, organismo que promueve internacionalmente los principios de transparencia, participación y colaboración e integra hoy a más de un centenar de gobiernos de todos los niveles. FIGUERAS ZANABRÍA, Víctor Manuel, "Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 64, no. 235, ciudad de México, ene./abr. 2019, pag. 527.

<sup>215</sup> Inai, ¿Qué es el INAI?, visible en [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1626](https://home.inai.org.mx/?page_id=1626).

## Capítulo 4

### **4.1. Organismos Constitucionales Autónomos, hacia una Nueva División de Poderes en México**

Como ya quedó establecido en este trabajo de investigación, la figura de los **OCA'S**, surgen en México, en el marco de la instauración del modelo neoliberal a principios de la década de los ochenta del siglo XX. Aunque el surgimiento de los **OCA'S** obedece a una descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal, sin embargo, su origen amparado en el texto constitucional, lo dota de los elementos necesarios que lo equipara al mismo nivel de supremacía de los poderes tradicionales, erigiéndose como auténticos contrapesos, que abonan a la democracia, la transparencia y rendición de cuentas. Con base en lo anterior, se propone en este capítulo que se reconozcan a los **OCA'S** como un cuarto poder atípico, el cual tienen particularidades como es estar fragmentado en diversos organismos.

### **4.2. Los Organismos Constitucionales Autónomos ¿Una especialización técnica, operativa, de gestión y decisión de las instituciones del Estado Mexicano o un organismo con facultades constitucionales que contribuye a la división de poderes?**

Como también ya ha quedado establecido en la presente tesis, los **OCA'S** surgen como respuesta a las directrices de la política económica internacional y a la necesidad de hacer más dinámico y efectivo la **APF**.

El criterio que ha seguido es separar aquellos organismos que son muy técnicos y que están alejados de las decisiones puramente políticas. Por ello, es natural que la primera institución que se le dota de autonomía constitucional es el Banco de México.

Ahora bien, al tener origen y respaldo en la constitución federal facultándolos de autonomía, es decir, de que no pertenecen a ninguno de los tres poderes existente y reconocidos en el artículo 49 de la **CPEUM**, dota expresa y

verdaderamente un nuevo diseño constitucional de división de poderes en el Estado mexicano a partir de una reingeniería de la APF, cuya actividad al ser preponderantemente técnica y de especialización por encima del debate político, tienen la facultad de limitar o frenar, constituyéndose en un auténtico contrapeso de los otros poderes, lo que es un requisito necesario para considerarlo con más seriedad y ahondar el estudio, de si los OCA'S en México son un cuarto poder fragmentado en varias organizaciones.

Podría pensarse que, de los tres poderes existentes, el poder ejecutivo es el que más resintió el contrapeso en virtud de que fue despojado de su actividad técnica y especializada.

No obstante, ello, esto no es así, pues al librarse el poder ejecutivo de estas responsabilidades de forma directa e inmediata, abona a la transparencia, imparcialidad e independencia y le inviste de legitimidad, que es una moneda muy preciada al momento de obtener consensos y disensos en la toma de decisiones que involucra a los otros dos poderes.

¿Por qué se resiste a considerar a los OCA'S como un cuarto poder atípico fragmentado? En primer lugar, porque la titularidad de los mismos no descansa en una sola persona como ocurre en el ejecutivo, o en cámaras o asambleas como ocurre en el legislativo, y en segundo lugar, tampoco tienen una estructura jerárquica como se encuentra en el poder judicial.

Son consideradas por lo tanto como estructuras orgánicas con diseño constitucional donde los puestos principales son designados ya no por el titular del Ejecutivo Federal, sino por la Cámara de Senadores o Diputados, mediante lista de candidatos remitida por éstos.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> ZEIND, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, tirant lo blach y Facultad de Derecho Unam, Cd, de México, 2018, pág. 202-203.



Otro punto en contra es la ausencia de control de medios, y que aún no están bien definidos los mecanismos de comunicación e interacción entre los OCA'S y los tres poderes reconocidos.

Ha habido voces que cuestionan su ausencia de rendición de cuentas, aunque por mandato constitucional son sujetos obligados de proporcionar a quien lo solicite, la información que requiera de su quehacer ordinario y en algunos casos extraordinarios.

También se señala la falta de legitimidad democrática, toda vez que sus titulares no son electos por voluntad popular de los ciudadanos mediante procesos electorales, y por último, es objeto de crítica por el oneroso crecimiento del aparato gubernamental.

Ahora bien, los puntos a favor para considerar a los OCA'S un cuarto poder son que surgen de un mandato constitucional, y por lo tanto gozan de la misma supremacía que los tres poderes tradicionales.

Al contar con autonomía técnica, presupuestaria, operativa, de gestión y decisión, los sitúa en una posición privilegiada de contrapeso tanto para el poder ejecutivo, como el legislativo y el judicial.

Reduce las facultades metaconstitucionales del presidente de la República, robustece la capacidad de toma de decisiones del poder legislativo, e impulsa al poder judicial para que vaya especializándose en una administración de la justicia, eficaz y humana, que garantice una correcta aplicación de la justicia.

Por último, los OCA'S abonan a la democracia, y aunque suene paradójico, a pesar se les señala de no rendir cuentas, consolidar la transparencia, impulsar la rendición de cuenta a través de la eficiencia de sus integrantes y la eficacia de sus instituciones.

Los Organismos Constitucionales Autónomos surgen por dos factores que incidieron el diseño institucional del Estado Mexicano.

El primer factor, obedece a acatar los lineamientos de organismo internacionales que impulsan el modelo económico neoliberal, el libre mercado que exige de sus integrantes una democracia consolidada, transparencia y rendición de cuentas.

El segundo factor, obedeció en descentralizar y desconcentrar la administración pública federal, descargando las responsabilidades de tipo técnica y especializada que eran administradas por el Poder Ejecutivo, como ocurrió con Banxico, considerada el primer organismo constitucional autónomo creado en 1994.

México, es un país con interesantes contradicciones, por un lado, su constitución de 1917 fue considerada en su momento, una constitución liberal de avanzada, por elevar a rango constitucional derechos sociales como la educación, la salud, los derechos laborales entre otros.

Sin embargo, sus gobernantes y representantes populares son proclives al conservadurismo, a tal grado que han sometido a la constitución a múltiples reformas, que han modificado sustancialmente el espíritu original de la constitución.

En ese contexto surgen los OCA'S como entidades que gozan de una supremacía constitucional equiparable a los poderes reconocidos por la constitución, los cuales no están sujetos a ningún de estos tres poderes, gozando de autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de gestión y decisión, lo que los convierte en un contrapeso de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; toda vez, que estos organismos promueven la calidad, eficiencia e innovación de los mismos, a través del diseño de sistemas de evaluación sólidos, confiables, oportunos y transparentes que abonan a la consolidación de la democracia.

No obstante, lo anterior, los OCA'S son sujetos de críticas. Primero, porque no hay un solo rostro que esté al frente de estos organismos, en segundo lugar, porque no hay jerarquía entre ellos y tercero le acusan de no rendir cuentas a nadie.

Por lo anterior, lo que se propone es que los legisladores mexicanos se animen a dar el paso para adecuar la constitución de tal forma que los OCA queden agrupados en un título exclusivo de ellos y que se le dé la potestad al pueblo para elegir libremente a sus titulares, como ocurre en la constitución del estado de Coahuila de Zaragoza.

Los puntos a favor para considerar a los OCA'S un cuarto poder son que surgen de un mandato constitucional, y por lo tanto gozan de la misma supremacía que los tres poderes tradicionales. Al contar con autonomía técnica, presupuestaria, operativa, de gestión y decisión, los sitúa en una posición privilegiada de contrapeso tanto para el poder ejecutivo, como el legislativo y el judicial, consolidando el régimen democrático del Estado mexicano, a través de un sistema de evaluación sólida, confiable, oportuno y transparente.

Lo anterior se sustenta en los siguientes criterios

En primer lugar, dichos órganos pretenden contribuir “a la despartidización, descorporativización y democratización de los órganos de gobierno del Estado”.<sup>217</sup>

En segundo lugar, tiene que ver con la legitimidad de las instituciones que integran el Estado Mexicano. La percepción que la población tiene del mismo es de rechazo y desconfianza. Y no olvidemos que es en el pueblo donde recae la soberanía del país.

En tercer lugar, tiene que ver con la eficiencia y eficacia técnica de los entes del Estado Mexicano y como investirlos de autonomía constitucional los fortalece y eleva su eficacia ante los retos y necesidades del Estado Mexicano, por una parte, y el pueblo mexicano por la otra.

En cuarto lugar, se trata de romper con la estructura vertical y cerrado del poder. Al dotar de autonomía constitucional a varios entes del Estado, se

---

<sup>217</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”, *Derecho y Cultura*, 2, 2001, p. 17.

contribuyó a establecer “la vía tendiente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política en un Estado de derecho”.<sup>218</sup>

Por último, se observa una tendencia en América Latina de que los gobiernos de dichos países se van adhiriendo a este modelo de los OCA's, algunos por convicción y otros por presiones de los organismos internacionales identificados como neoliberales y que han sido impulsado por grupos en el poder denominados tecnócratas.<sup>219</sup>

#### **4.3. Organismos Constitucionales Autónomos: Cuarto Poder Atípico Fragmentado**

Al tener origen y respaldo en la constitución federal facultándolos de autonomía, es decir, de que no pertenecen a ninguno de los tres poderes existente y reconocidos en el artículo 49 de CPEUM, dota expresa y verdaderamente un nuevo diseño constitucional de división de poderes en el Estado mexicano a partir de una reingeniería de la administración pública federal, cuya actividad al ser preponderantemente técnica y de especialización por encima del debate político, tienen la facultad de limitar o frenar, constituyéndose en un auténtico contrapeso de los otros poderes, lo que es un requisito necesario para considerarlo con más seriedad y ahondar el estudio, de si los OCA's en México son un cuarto poder fragmentado en varias organizaciones.

Podría pensarse que, de los tres poderes existentes, el poder ejecutivo es el que más resintió el contrapeso en virtud de que fue despojado de su actividad técnica y especializada. Sin embargo, esto no es así, pues al librarse el poder ejecutivo de estas responsabilidades de forma directa e inmediata, abona a la transparencia, imparcialidad e independencia y le inviste de legitimidad, que es

---

<sup>218</sup> ESCUDERO ÁLVAREZ, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 78, 2006, p. 48.

<sup>219</sup> Ruíz, José Fabián, *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*, Cuestiones Constitucionales, número 37, Ciudad de México, UNAM, 2017.

una moneda muy preciada al momento de obtener consensos y disensos en la toma de decisiones que involucra a los otros dos poderes.

¿Por qué se resiste a considerar a los **OCA'S** como un cuarto poder? En primer lugar, porque la titularidad de los mismos no descansa en una sola persona como ocurre en el ejecutivo, o en cámaras o asambleas como ocurre en el legislativo, y en segundo lugar, tampoco tienen una estructura jerárquica como se encuentra en el poder judicial. Son consideradas por lo tanto como estructuras orgánicas con diseño constitucional donde los puestos principales son designados ya no por el titular del Ejecutivo Federal, sino por la Cámara de Senadores o Diputados, mediante lista de candidatos remitida por éstos.<sup>220</sup>

Otro punto en contra es la ausencia de control de medios, y que aún no están bien definidos los mecanismos de comunicación e interacción entre los **OCA'S** y los tres poderes reconocidos. Ha habido voces que cuestionan su ausencia de rendición de cuentas, aunque por mandato constitucional son sujetos obligados de proporcionar a quien lo solicite, la información que requiera de su quehacer ordinario y en algunos casos extraordinarios. También se señala la falta de legitimidad democrática, toda vez que sus titulares no son electos por voluntad popular de los ciudadanos mediante procesos electorales, y por último, es objeto de crítica por el oneroso crecimiento del aparato gubernamental.

Ahora bien, los puntos a favor para considerar a los **OCA'S** un cuarto poder son que surgen de un mandato constitucional, y por lo tanto gozan de la misma supremacía que los tres poderes tradicionales. Al contar con autonomía técnica, presupuestaria, operativa, de gestión y decisión, los sitúa en una posición privilegiada de contrapeso tanto para el poder ejecutivo, como el legislativo y el judicial. Reduce las facultades metaconstitucionales del presidente de la república, robustece la capacidad de toma de decisiones del poder legislativo, e impulsa al poder judicial para que vaya especializándose en una administración de la justicia, eficaz y humana, que garantice una correcta aplicación de la justicia.

---

<sup>220</sup> Idem.

Por último, los **OCA'S** abonan a la democracia, y aunque suene paradójico, pues se les señala de no rendir cuentas, a la transparencia, la rendición de cuenta, la eficiencia de sus integrantes y la eficacia de sus instituciones.

Los Organismos Constitucionales Autónomos surgen por dos factores que incidieron el diseño institucional del Estado Mexicano. El primer factor, obedece a acatar los lineamientos de organismo internacionales que impulsan el modelo económico neoliberal, el libre mercado que exige de sus integrantes una democracia consolidada, transparencia y rendición de cuentas. El segundo factor, obedeció en descentralizar y desconcentrar la administración pública federal, descargando las responsabilidades de tipo técnica y especializada que eran administradas por el Poder Ejecutivo, como ocurrió con Banxico, considerada el primer organismo constitucional autónomo creado en 1994.

México, es un país con interesantes contradicciones, por un lado, su constitución de 1917 fue considerada en su momento, una constitución liberal de avanzada, por elevar a rango constitucional derechos sociales como la educación, la salud, los derechos laborales entre otros. Sin embargo, sus gobernantes y representantes populares son proclives al conservadurismo, a tal grado que han sometido a la constitución a múltiples reformas, que han modificado sustancialmente el espíritu original de la constitución.

En ese contexto surgen los **OCA'S** como entidades que gozan de una supremacía constitucional equiparable a los poderes reconocidos por la constitución, los cuales no están sujetos a ningún de estos tres poderes, gozando de autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de gestión y decisión, lo que los convierte en un contrapeso de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; toda vez, que estos organismos promueven la calidad, eficiencia e innovación de los mismos, a través del diseño de sistemas de evaluación sólidos, confiables, oportunos y transparentes que abonan a la consolidación de la democracia.

No obstante, lo anterior, los **OCA'S** son sujetos de críticas. Primero, porque no hay un solo rostro que este al frente de estos organismos, en segundo lugar,

porque no hay jerarquía entre ellos y tercero le acusan de no rendir cuentas a nadie. Por lo anterior, lo que se propone es que los legisladores mexicanos se animen a dar el paso para adecuar la constitución de tal forma que los **OCA'S** queden agrupados en un título exclusivo de ellos y que se le dé la potestad al pueblo para elegir libremente a sus titulares, como ocurre en la constitución del estado de Coahuila de Zaragoza.

Los puntos a favor para considerar a los **OCA'S** un cuarto poder son que surgen de un mandato constitucional, y por lo tanto gozan de la misma supremacía que los tres poderes tradicionales. Al contar con autonomía técnica, presupuestaria, operativa, de gestión y decisión, los sitúa en una posición privilegiada de contrapeso tanto para el poder ejecutivo, como el legislativo y el judicial, consolidando el régimen democrático del Estado mexicano, a través de un sistema de evaluación sólida, confiable, oportuno y transparente.

## Conclusiones

La presente tesis para obtener el grado de Maestro en Estudios Jurídicos es un trabajo de investigación cualitativa, dogmática y doctrinal, que analiza y estudia a los Organismos Constitucionales Autónomos en México y que trata de sustraerlo del proceso de descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal y posesionarlo como un cuarto poder atípico del Estado Mexicano fragmentado en diversas organizaciones que coinciden en ciertos elementos y características.

Dicho lo anterior, se afirma que a lo largo de la presente investigación se logró lo establecido en el objetivo general que consistió en determinar si los **OCA'S** en México reúnen las características y los elementos para ser considerados por el Estado Mexicano un cuarto poder atípico fragmentado, el cual se estructura en los cuatro objetivos específicos los cuales se concluyen a continuación.

1.- El primer objetivo específico de la investigación se logró determinando lo siguiente:

Se establecieron los criterios de análisis y estudio de los Organismos Constitucionales en México, para determinar si constituyen un cuarto poder atípico fragmentado en el Estado mexicano.

- Un primer criterio establece que los **OCA'S** son una aparente contradicción del principio de división de poderes como fórmula integradora de los órganos formales de poder del Estado nacional. Se supone, en la tradición constitucional, que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial abarcan de manera total la acción estatal con sus objetivos y funciones. El análisis de esta concepción del Estado moderno nos dice que en el Estado contemporáneo El surgimiento de los organismos autónomos es resultado del proceso social e histórico de cada país que los ha adoptado, hasta generar una tendencia constitucional contemporánea en la cual aparecen los **OCA'S** como una forma de completar o actualizar el modelo de división tripartita del Barón de Montesquieu”.



- Un segundo criterio lo constituye la visión que del tema tiene John M. Ackerman quien sostiene que, 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. En consecuencia, surge la urgente necesidad de repensar el diseño institucional del Estado mexicano para que los organismos autónomos cuenten con un lugar firme y debidamente regulado dentro de la carta magna. De otra forma, afirma, nos arriesgamos a caminar en dirección de una crisis constitucional de grandes proporciones que incluso podría poner en riesgo no solamente la vigencia de los organismos autónomos actualmente existentes.
- Un tercer criterio es analizar la pertinencia de la teoría clásica que establece como elemento esencial de los órganos constitucionales la paridad de rango con los otros poderes y las relaciones de coordinación. Por un lado, un órgano constitucional digno de llamarse así no debe estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado, sino que debe ser plenamente autónomo y contar con poder supremo en su ámbito de competencia. Al respecto, nosotros concluimos que ninguno de los llamados Organismos Constitucionales Autónomos del Estado mexicano actuales cuenta con todas las características necesarias para ser consideradas como un “órgano constitucional”, es suficiente simplemente contar con un respaldo constitucional explícito y no formar parte de los otros órganos del Estado.
- No obstante, lo anterior, es claro que la clásica división tripartita del poder es cada día más un esquema obsoleto que no se ajusta a la realidad del Estado contemporáneo, asegura John M. Ackerman y agrega que desde hace más de un siglo los Estados modernos ya cuentan con un “poder” adicional que no fue contemplado por los fundadores de las doctrinas clásicas de la división de poderes como Montesquieu y Madison: el “Estado administrativo” integrado por burócratas profesionales. Para atender esta situación, en 2007 la **SCJN** desarrolló una jurisprudencia que finalmente aclaró el rol de estos organismos dentro del orden jurídico mexicano.

2.- En el objetivo específico dos se expusieron los antecedentes y evolución del principio de división de poderes en el mundo occidental para entender los elementos y las dinámicas de la división de poderes en México.

- Al respecto se concluye que desde que la división de poderes, siempre han estado presente desde los tiempos primitivos, cuando los primeros seres humanos se constituyeron en hordas y eran nómadas. Dicha división de poderes estaba basada en organizar las actividades de cada miembro con la finalidad de protegerse de los peligros internos y externos, alimentarse, reproducirse, enfermarse-curarse y la muerte.
- Con el sedentarismo y la creación de la propiedad privada, la necesidad de crear un gobierno que administre a las primeras sociedades establecidas era vital para su supervivencia.
- John Locke y Montesquieu sentaron las bases teóricas para definir y crear Estados modernos los cuales se caracterizaron por presentar las primeras divisiones de poderes tal y como se conocen hoy día, es decir, se instaura una clara división de poderes del poder ejecutivo, legislativo y judicial, misma que perduran hasta nuestros días en muchos países de occidente como ocurre con México.
- En el caso de nuestro país, Un estudio formal de los antecedentes de la división de poderes en México nos señala al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la Constitución de Apatzingán de 1814, como el primer documento inmediato al inicio de la lucha de independencia, que incorpora el principio de división de poderes, pero desde una concepción más acorde a Rousseau que a Montesquieu, pues le daba un papel protagónico al poder legislativo.
- Cuando nuestro país consolidó su independencia en 1821, a través del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823 primero y el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 después, quedó establecido que el principio de división de poderes clásica sería el que se regiría en el emergente Estado mexicano, y salvo la constitución

centralista de 1836 que propuso un Supremo Poder Conservador, el principio de división de poderes de Montesquieu es la que ha imperado en las posteriores Constituciones de nuestro país, incluida la vigente que data del año 1917.

3.- El tercer objetivo específico implicó Identificar cuáles fueron los motivos que impulsaron la creación de los Organismos Constitucionales Autónomos a partir de las reformas constitucionales de 1993 en México y como estos organismos tienen paridad constitucional con los tres poderes de la Unión.

- En primer lugar, se determinó que una de las razones por las que nuestro país se sometió a una reingeniería institucional creando la figura de OCA's a finales de la década de los 90 en el siglo XX, obedece a que el modelo de Estado de Bienestar que imperó en nuestro país de 1936 a 1982 fue un fracaso y generó una serie de crisis que pusieron en una situación de vulnerabilidad al Estado Mexicano.
- Con base en lo anterior, y en virtud de que México forma parte de organismos internacionales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico entre otros, tuvo que acatar las recomendaciones de políticas públicas impulsadas por dichos entes y que se identificaban con la globalización y el neoliberalismo.
- En ese contexto, en nuestro país, en el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se inició una reforma estructural al Estado que ha incluido una desconcentración y descentralización política y administrativa, que tuvo su primera expresión significativa en el sexenio del expresidente Carlos Salinas de Gortari, donde emerge por primera vez un Organismo Constitucional Autónomo, como lo es el Banco de México.
- Los Organismos Constitucionales Autónomos en México fueron diseñados en un principio como una reingeniería de la Administración Pública Federal, que obedeció a una desconcentración y descentralización del mismo, particularmente de aquellos entes del Estado que tienen como tarea desarrollar la parte técnica y especializada de la administración.

- Sin embargo, dado su naturaleza jurídica, el cual es de orden Constitucional, su presupuesto que ejercen, sus formas de regirse a si mismo y su estructura normativa y física para alcanzar sus objetivos para los cuales fueron creados han ido posesionando a los OCA'S como un cuarto poder atípico fragmentado.

4.- Finalmente, en el presente trabajo recepcional, en su capítulo cuatro se logró determinar en qué medida los OCA'S constituyen un cuarto poder atípico fragmentado y cuál es su efecto en el Estado mexicano, el cual constituye el objetivo específico número cuatro.

- Se analizaron los argumentos en contra y a favor respecto a reconocer si los Organismos Constitucionales Autónomos constituyen un cuarto poder atípico fragmentado.
- Argumentos en contra: En primer lugar, porque la titularidad de los mismos no descansa en una sola persona como ocurre en el ejecutivo, o en cámaras o asambleas como ocurre en el legislativo, y en segundo lugar, tampoco tienen una estructura jerárquica como se encuentra en el poder judicial. Son consideradas por lo tanto como estructuras orgánicas con diseño constitucional donde los puestos principales son designados ya no por el titular del Ejecutivo Federal, sino por la Cámara de Senadores o Diputados, mediante lista de candidatos remitida por éstos.<sup>221</sup>
- Otro punto en contra es la ausencia de control de medios, y que aún no están bien definidos los mecanismos de comunicación e interacción entre los OCA'S y los tres poderes reconocidos.

---

<sup>221</sup> Idem.

- Ha habido voces que cuestionan su ausencia de rendición de cuentas, aunque por mandato constitucional son sujetos obligados de proporcionar a quien lo solicite, la información que requiera de su quehacer ordinario y en algunos casos extraordinarios.
- También se señala la falta de legitimidad democrática, toda vez que sus titulares no son electos por voluntad popular de los ciudadanos mediante procesos electorales, y, por último, es objeto de crítica por el oneroso crecimiento del aparato gubernamental.
- Ahora bien, los argumentos a favor son: para considerar a los OCA'S un cuarto poder atípico fragmentado tenemos que partir del reconocimiento de que surgen de un mandato constitucional, y por lo tanto gozan de la misma supremacía que los tres poderes tradicionales.
- Al contar con autonomía técnica, presupuestaria, operativa, de gestión y decisión, los sitúa en una posición privilegiada de contrapeso tanto para el poder ejecutivo, como el legislativo y el judicial.
- Reduce las facultades metaconstitucionales del presidente de la república, robustece la capacidad de toma de decisiones del poder legislativo, e impulsa al poder judicial para que vaya especializándose en una administración de la justicia, eficaz y humana, que garantice una correcta aplicación de la justicia.
- Por último, los OCA'S abonan a la democracia, y aunque suene paradójico, pues se les señala de no rendir cuentas, a la transparencia, la rendición de cuenta, la eficiencia de sus integrantes y la eficacia de sus instituciones.

Finalmente, con base en las conclusiones anteriores, sobre la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación el cual establece que la reingeniería institucional del Estado Mexicano que crea Organismos Constitucionales Autónomos va más allá de una descentralización, desconcentración y especialización de las funciones administrativas de la Administración Pública Federal, en virtud, que su naturaleza jurídica, se encuentran definida en la Constitución Federal y sus competencias están basadas en sus diferentes tipos de autonomías.

Es menester señalar que reconocer su alcance de cuarto poder atípico fragmentado, abona a consolidar su capacidad de control constitucional a través de la teoría del *Check and balance* para la obtención de un equilibrio en el ejercicio del poder, que se traduce en el fortalecimiento del estado de derecho, la democracia, la transparencia, su consolidación como gobierno abierto, la eficiencia y eficacia de las instituciones y organismos del país, y un efectivo combate a la corrupción.

## Bibliografía

### DOCTRINA

ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de filosofía*, Fondo de Cultura Económica, 1a edición, México, 2004, págs. 1103.

ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, Política y Derecho, México, 2007, pp. 194.

ACKERMAN, John M, *Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, Unam, México 2015.

ANGLADE, Christian, La autonomía del Estado y el imperio de la ley. Notas para una teoría desarrollista, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIV, no. 178, septiembre-abril 2000, UNAM, México.

ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco-Política*, Editorial Porrúa, Colección "Sepán Cuantos..." No. 70, Vigésima Segunda Edición, México, 2010, págs. 421.

ARISTÓTELES, *La política*, Panamericana Editorial, Primera Edición, Colombia, 2000, págs. 363.

ARISTÓTELES, *La Política*, UNAM, Segunda Edición, México 2000.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Textos jurídicos Universitarios, 4ª edición, México, Oxford, 2013.

AYALA CORAO, Carlos M, *El Estado Constitucional y Autonomía de Pueblos Indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1836/29.pdf>

BOBBIO, Norberto, *El Filósofo y la Política*, FCE, México, 1996.

BOLÍVAR ESPINOSA, Gardy Augusto y CÚELLAR SAAVEDRA, Oscar, *La república legítima y el orden político en Rousseau*, *Polis, Revista Latinoamericana*, Núm 20, Universidad de los Lagos, Santiago de Chile, 2008, pág 1-20.

BONIFAZ ALFONSO, Leticia, *La división de poderes en México*, política y derecho, serie constitución 1917, FCE, México, 2017, pp. 266.

CABALLERO, José Luis. Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. *Jurídica*, núm. 30, 2001, pp. 153-173.

CAPERA FIGUEROA, José, ÑANES R, José J., GALEANO D, Héctor J., El concepto de Estado a partir del pensamiento de Theda Skocpol, Michael Mann e Immanuel Wallerstein, Instituto Mora de México, México, disponible en <https://centroinvestigacionhumanidades.up.ac.pa/sites/fachumanidades/files/revista14/JOSE%20CAPERA%20FIGUEROA.pdf>

CARBONELL, Miguel. y SALAZAR, P, “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en la División de poderes y régimen presidencial en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2016.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Una Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional. UNAM, México, 1996.

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, La división de poderes y la función jurisdiccional, *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año IV, núm. 7-8, enero diciembre del 2007, pp. 175-211.

CARPIZO, Jorge; “Reformas constitucionales al poder judicial federal y a la jurisdicción constitucional”, del 31 de diciembre de 1994, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*; No. 83; visible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/el/el14.htm>

CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, *Alegatos*, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998.



CASAR, María Amparo, *Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo, y la administración pública*, Unam, México 2012, pág. 401.

CIENFUEGO SALGADO David y Colbs, *El principio de la división de poderes*, Universidad Autónoma de Chiapas, San Cristóbal Chiapas 2008, pp. 57.

DACASA LÓPEZ, Eduardo, *La administración pública y el surgimiento de los Organismos Constitucionales Autónomos*, Repositorio Institucional REIMS de la Universidad Lasalle, 2019.

DALLE, Pablo et Colbs, *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005, pág. 40, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1532.dir/sautu2.pdf>.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *División de poderes y forma de gobierno en la constitución de Apatzingán*, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, Unam, México 1977, pp. 503.

DEL CASTILLO NEGRETE, Miguel, *La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México*, CEPAL-ONU, Serie Estudios y Perspectiva, México 2017, Nú. 172, pág. 7 visible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41833/1/S1700548\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41833/1/S1700548_es.pdf).

DELGADILLO GUTIERREZ, Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 9ª edición, México, Porrúa, 2012.

*Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales*, disponible en <https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/autonomiaestado.htm>

Diccionario de la Real Academia Española, Horda, disponible en <https://dle.rae.es/?w=hordas>.

Diccionario de la Real Academia Española, Nómada, disponible en <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=nómada>.

Diccionario de la Real Academia Española, Sedentarismo, disponible en <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=sedentario>.

Diccionario de la Lengua Española, España, Real Academia Española, 2022, disponible en <https://dle.rae.es/descentralizar?m=form>

*Diccionario en línea*, Horda, disponible en

Diccionario Jurídico, "Principio de Autonomía" disponible en <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/principio-de-autonomia/principio-de-autonomia.htm>

Diccionario Jurídico, Competencia, Concepto, disponible en <http://diccionariojuridico.mx//listado.php/competencia/?para=definicion&titulo=competencia>.

DOMÍNGUEZ NÁREZ, Freddy, "Sistema Político y Movilizaciones en México", en *Sociedad y Procesos Políticos e Históricos*, Freddy Domínguez Nárez y Juan Carlos Guzmán Río (eds.), Ujat, Pifop-Conacyt, 2005, pp.120.

"División de poderes en el Estado Mexicano", Manual del Alcalde 2016. Colección del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4720/3.pdf>.

DUQUE DAZA, Javier, *Bruce Ackerman, La nueva división de poderes*, Universidad del Valle, Colombia, 2010. Pp. 542.

DUSSAUGE, Mauricio, Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos. *Revista de Administración Pública*, núm 238, 2015, pp. 225-245.

Enciclopedia Jurídica on line, Autonomía, concepto, disponible en <https://mexico.leyderecho.org/autonomia-administrativa/#:~:text=Autonom%C3%ADa%20administrativa%20significa%20independencia%20de,decisiones%20de%20otro%2C%20por%20ley.>

ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, capítulo, edición digital: Archivo Marx-Engels de la Sección en Español del Marxists Internet Archive, disponible en [www.marxists.org](http://www.marxists.org), 2017.

ESTEVEZ PARDO, José y TEJEDA PALACIOS, Javier, *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*, Fontomara, México 2016, pp. 240.

FIGUERAS ZANABRÍA, Víctor Manuel, "Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 64, no. 235, ciudad de México, ene./abr. 2019.

FREUD, Sigmund, *Totem y Tabú y otras obras (1913-1914)*, Obras Completas, Volumen XIII, Amarratur editores, Buenos Aires, 1991, págs. 294.

FUENTES, Benjamín, *Autonomía Constitucional de los Órganos Públicos*, Universidad de Guadalajara, CIDE, Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y combate a la Corrupción, disponible en <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/autonomia-constitucional-de-los-organismos-publicos/>

GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, UNAM, 2ª. Edición, México, 2000.

GARCÍA ROCA, Javier, "Del Principio de División de Poderes", *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Núm. 108, abril-junio del 2000, pág. 50,

visible en [www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_108\\_043.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_108_043.pdf), consultado el 03 de mayo del 2021.

GARCÍA, Miguel Alejandro, "John Locke: la división de poderes y la tradición democrática contemporánea", *Tópicos Revista de Filosofía*, Núm. 22, Universidad Panamericana campus Ciudad de México, México 2002, pág. 9. Visible en <http://topicosojs.up.edu.mx/ojs/index.php/topicos/article/view/300/267>, consultado el 03 de mayo del 2021.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, "La división de poderes y su control jurisdiccional", *Revista de Derecho Político*, Núm 18-19, Madrid España, 1983, p. 8 visible en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8233/7884>

GIANNINI MASSIMO, Severo, *Autonomía. Teoría generale e diritto pubblico*, Enciclopedia del Diritto, V. IV, Milano, Giuffrè, 1959.

GIL REDÓN, Raymundo, "La nueva forma de organización del poder en México: Reingeniería Constitucional", visible en <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/nueva-oacute-poder-eacute-iacute-constitucional-222159831> consultado el 2 de mayo del 2021.

GUERRA REYES, L., "Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2014, disponible en [eumed.net/rev.cccss.2.estado.constitucional.html](http://eumed.net/rev.cccss.2.estado.constitucional.html).

GURROLA GARCÍA, Jorge, *Una nueva división de poderes en México*, *Scientific International Journal*, Vol. 14 No. 3 Septiembre-Diciembre 2017, pp 41-52.

HALMITON, Alexander y otros, *El federalista*, FCE, México 2015, pp. 503.

HERNÁNDEZ DE LA FUENTE, David, *Civilización Griega*, Alianza Editorial, Madrid España, 2014, pág. 432.

HOBBS, Tomás. *El Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pág. 648.

HOBUSS, João, “Derecho Natural y derecho legal en Aristóteles”, *Diánoia*, volumen LIV, número 63 (noviembre 2009): pp. 133–155. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/dianoia/v54n63/v54n63a6.pdf> consultado el 26 de Septiembre del 2019.

LEVY Santiago, RODRIK Dani, *La paradoja mexicana*, ProjecSyndicate, TheWorld’sOpinion page, Cambridge, edición electrónica del 10 de agosto del 2017, visible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexican-paradox-economic-orthodoxy-low-productivity-by-santiago-levy-and-dani-rodrik-2017-08/spanish?barrier=accesspaylog>.

LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en treinta países*, editorial Ariel, S.A. , Barcelona, España, 2000, pág. 22.

LINZ, Juan J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder Co, Lynne Rienner Publishers, 2000.

LOCKE, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, FCE, 2ª. Edición, México 1941. pp. 207.

MAINE, Henry, *El derecho Antiguo*, Biblioteca Jurídica de Autores Contemporáneos, Madrid, 1893, págs. 120.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 1er Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 6ª edición, México, Oxford, 2012.

MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, *Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente, ¿fortaleza o debilidad del Estado?*, *El cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, num. 190, 2015, pp. 123-143.

MELGAR ADALID, Mario, *Separación de poderes*, Secretaría de Gobernación, México 2017, pp. 210.

MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Estudio Preliminar Moreno Daniel, Editorial Porrúa, Colección “Sepan Cuantos...”, Vigésima edición, México, 2015.

MORENO RAMÍREZ, Ileana. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005.

MORINEAU IDUARTE, Marta, IGLESIAS GONZÁLES, Román, *Derecho Romano*, editorial Oxford University Press, cuarta edición, México, 2012, págs. 296.

MOSCOSO MORENO, Arturo, Villavicencio Mancero, Melina, Organismos Constitucionales Autónomos y calidad de la democracia en Ecuador, *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, España, número 87, 2021, 109-126.

OLALLA, Pedro, *Historia Menor de Grecia: Una mirada humana, sobre la agitada historia de los griegos*, Acantilado, 2012, pág. 384.

OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Datascam, Guatemala C.A., 1 primera edición electrónica, visible en [https://conf.unog.ch/tradfraweb/Traduction/Traduction\\_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicasy%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf](https://conf.unog.ch/tradfraweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicasy%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf).

PALACIOS, Surya, “La reforma laboral que México debe lograr para que EU avale el T-MEC”, Alto Nivel, economía, versión electrónica de fecha 04/04/2019, visible en <https://www.altonivel.com.mx/economia/reforma-laboral-mexico-lograr-eu-avale-t-mec/>.

PEDRERO MORALES, Francisco José, *La responsabilidad política del presidente de México*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, México, 2014.

PEDROZA DE LA LLAVE, S. Los Órganos Constitucionales Autónomos, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros.1.3.6.7.pdf>. 175.

PEDROZA, Steven Jorge, Estado de Bienestar, en Economipedia, 06 de febrero 2016, visible en <https://economipedia.com/definiciones/estado-del-bienestar.html>.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 30 de abril del 2019. Visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Enrique Peña Nieto.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Vicente Fox Quezada.

PLATÓN, *Diálogos El Político-Timeo-Critias*, Biblioteca Filosófica, Tomo VI, Madrid, págs. 130.

PLATÓN, *Diálogos*, Biblioteca Filosófica, Tomo I, Madrid, 2003, págs. 325. Disponible en <http://www.filosofia.org/cla/pla/azcarate.htm>.

PLATÓN, *La República o el Estado*, tomos 7 y 8, Madrid, 2009, disponible en <http://www.filosofia.org/cla/pla/azf07007.htm>.

PLATÓN, *La República*, Editorial EMU, Primera edición 2013, pp. 206.

PLATÓN, *Las leyes*, Obras Completas de Platón, Tomo VII-IXII, Editorial Clásica Gredos, Madrid, págs. 360.

POLIBIO DE MEGALÓPOLIS, *Historia Universal Bajo la República Romana*, Tomo II, Libro VI, Capítulo VII, *Contrapeso y conexión que poseen entre sí las tres potestades que forman la República Romana*, disponible en [https://www.imperivm.org/cont/textos/txt/polibio\\_hublrr\\_tii\\_lvi.html](https://www.imperivm.org/cont/textos/txt/polibio_hublrr_tii_lvi.html).

POLIBIO, *Historia de Roma*, Alianza Editores, Edición de José María Candau Morón, Madrid, España, 2008, págs. 639.

POMEROY, Sarah; BURSTEIN, Stanley; DONLHAN, Walter y TOLBERT, Jennifer, *La Antigua Grecia: historia política, social y cultural*, editorial Crítica, Barcelona España, 2011, págs. 554.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, trigésima novena edición, México, D.F. 2005, págs. 508.

QUINTANA, Enrique, *Amlo va por los órganos autónomos*, coordinadas, El financiero, versión on line del 08 enero 2021, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/enrique-quintana/amlo-va-por-los-organos-autonomos>.

RACHET, G. e RACHET, M.F. *Dizionario Larousse della civiltà greca*, Gremese Editore, Roma, 2001, pags. 236.

Real Academia de la Lengua Española, *Metreta*, disponible en <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=metreta>.



RODRÍGUEZ PUERTA, Alejandro, *Sociedad Humana: Historia, evolución y tipos*, disponible en <https://www.lifeder.com/sociedad-humana/>.

ROLDAN XOPA, José, *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado Regulador al estado Garante*, Presentación de José Ramón Cossío Díaz, Política y derecho, Serie Constitución de 1917, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

ROMERO TEQUEXTLE, Gregorio, *Importancia del bien jurídico penal en la construcción de tipos penales*, Editorial Porrúa Coedición Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México 2012, pág. 173.

ROSANVALLON, Pierre, *La legitimidad democrática, imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Manantial, Buenos Aires, 2009, pág. 25.

ROUSSEAU, Juan Jacob, *El Contrato Social*, Editores Unidos, S.A., México, 1992, págs. 207.

RUÍZ, José Fabian, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, en *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, Cdad de México, jul/dic 2017.

RUMIÉ ROJO, Sebastián Andrés, “Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 64, no. 235, ciudad de México, enero/abril 2019, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182019000100139](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182019000100139)

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El poder Ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de las autonomías*, Política y Derecho, Serie Constitución de 1917, Presentación de José Ramón Cossío Díaz, Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

SALGADO LEDESMA, Eréndira, *Manual de Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Porrúa, 2 edición, México, D.F., 2015, pág. 211.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de la Teoría política*, Alianza, México 2005, pp. 368.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México 2010, pp. 247.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Reformas estructurales para transformar a México*, Embajada de México en Italia, visible en <https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/REFORMASESTRUCTURALES.pdf>.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, "Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México", *Estudios Jurídicos*, Serie núm. 33, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Naturaleza Jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos en México*. Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo, núm.16, 2014, pp. 217-241.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis; ISLAS COLÍN, Alfredo y LÉZÉ, Florence, *Locuciones Latinas Jurídicas*, editorial Porrúa coeditada por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2013, págs.239.

SOMUANO VENTURA; María Fernanda y ORTEGA ORTÍZ; Reynaldo Yunuen. *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLIII, núm. 1, enero-marzo del 2003, pp. 253.

TAMAYO RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, "Organismos Autónomos en México: El Cuarto Poder Incómodo", *Proyecto Anagénesis Jurídico*, 2019, visible en <https://anagenesisjuridicorevista.com/2019/08/11/organismos-autonomos-en-mexico-el-cuarto-poder-incomodo/>.

TAPIA, Humberto, *Y La represión siguió: la toma militar del casco de Santo Tomas*, Excelsior, sección Nacional, versión on line del 20 de septiembre del 2019,

disponible en <https://www.dememoria.mx/nacional/toma-militar-casco-de-santo-tomas/>.

TITO LIVIO, *Historia de Roma desde su fundación*, Tomo I, Editorial Gredos, España, 1990, págs. 420.

TORRES ARROYO, Eduardo, "Organismos Constitucionales Autónomos conflictos entre poderes", visible en <https://www.strmnoticias.com/single-post/2017/11/13/Organismos-Constitucionales-Autónomos-Conflicto-entre-poderes> consultado el 21 de abril del 2021.

TORRES ESPINOSA, Gabriel, "Checks and balances" y derecho a la oposición, Milenio, versión electrónica del 7 septiembre 2020, visible en <https://www.milenio.com/opinion/gabriel-torres-espinoza/con-pies-de-plomo/checks-and-balances-y-derecho-a-la-oposicion>.

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, Organismo Constitucionales Autónomos, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29, visible en [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50041696/organismos\\_autonomos\\_filiberto.pdf?1478044490=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DOrganismos\\_autonomos\\_filiberto.pdf&Expires=1625506486&Signature=CNwVvIrCSmDiajprf9XciKwBWEU0w9Hg07yhY-dHk3B4kuhCf4KvpvSF0wQ8s0lLnipkxdRittdlYnb0kJ3WliGsUexorJr6dUi~KfrTQ10DA4MNS2B0m4zeVbWSpLOX424gmCc0l~RUee8zb6VxAqv1A5phrM0OWZplqYC0aMVyLv3Q34jiOIdbXgpWaGq3cbnXdLNcAdqrecn~59KnhDOAPpFyWrG9trYHzSpZge8AiNEmBUobHwms~H3RLcCiJsNXftFspmG9fDFGlnP4nxD-KpHI6iIDQ7YUbeTSAK15P-IYguWfFvFPFiBED-UqX-zOBnqOJXu1gnhyuYGVow\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50041696/organismos_autonomos_filiberto.pdf?1478044490=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DOrganismos_autonomos_filiberto.pdf&Expires=1625506486&Signature=CNwVvIrCSmDiajprf9XciKwBWEU0w9Hg07yhY-dHk3B4kuhCf4KvpvSF0wQ8s0lLnipkxdRittdlYnb0kJ3WliGsUexorJr6dUi~KfrTQ10DA4MNS2B0m4zeVbWSpLOX424gmCc0l~RUee8zb6VxAqv1A5phrM0OWZplqYC0aMVyLv3Q34jiOIdbXgpWaGq3cbnXdLNcAdqrecn~59KnhDOAPpFyWrG9trYHzSpZge8AiNEmBUobHwms~H3RLcCiJsNXftFspmG9fDFGlnP4nxD-KpHI6iIDQ7YUbeTSAK15P-IYguWfFvFPFiBED-UqX-zOBnqOJXu1gnhyuYGVow_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)

Universidad de Colima, Componente de Gestión Institucional, Modelo Ucol, disponible en <https://www.ucol.mx/modelo-ucol/componente-gestion-institucional.htm#:~:text=La%20gesti%C3%B3n%20institucional%20es%20>

el,de%20Autonom%C3%ADa%20universitaria%20responsable%2C%20Go  
bernabilidad%2C

VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique, La división de poderes: Teoría y Realidad, Unam, México, 2014, pp. 149.

YAIPEN TORRES, Jorge José, El derecho electrónico, una rama autónoma del derecho en una realidad socio-cultural empresarial, Revista Jurídica Científica SSIAS, Vol. 9, No.2, Perú, 2016.

ZEIND, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos de las entidades federativas*, tirant lo blach y Facultad de Derecho Unam, Cd, de México, 2020, pp. 250.

ZEIND, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, tirant lo blach y Facultad de Derecho UNAM, Cd, de México, 2018.

#### LEGISLACIÓN LOCAL, ESTATAL, FEDERAL E INTERNACIONAL

Constitución de 1824, disponible en  
[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

Constitución de 1836, disponible en  
[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

Constitución de la República de Ecuador, Artículo 204, visible en  
<https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>.

Constitución de la República de Ecuador, visible en en  
<https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

Constitución Política de la República de Colombia, Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, (Diario Oficial No. 51.635 del 15 de abril de 202).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el diario oficial de la federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el diario oficial de la federación 28 de mayo 2021.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el Periódico Oficial, el 19 de febrero de 1918, última reforma publicada en el periódico oficial: 02 de octubre de 2020.

Ley General de Educación Superior, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril del 2021.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre del 2021.

#### DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de

Diputados el 30 de abril del 2019. Visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Enrique Peña Nieto.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República Vicente Fox Quezada.

#### WEBGRAFÍA

Acerca de la OCDE, visible en <https://www.oecd.org/acerca/>.

Agencia Notimex, Publican en Diario Oficial de la Federación la Ley Federal del Trabajo, Excélsior, Nacional, versión electrónica del 01 de mayo del 2019, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/publican-en-diario-oficial-de-la-federacion-la-ley-federal-del-trabajo/1310458#view-1>.

Banco de México, Autonomía, visible en <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/autonomia-funciones-banco-m.html>

CONEVAL, Medición de la pobreza, visible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

Fiscalía General de la República, Historia de la Procuraduría General de la República, visible en <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/historia-de-la-procuraduria-general-de-la-republica>.

INAI, ¿Qué es el INAI?, visible en [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1626](https://home.inai.org.mx/?page_id=1626)

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”, Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión, Cuadernos de apoyo, LX legislatura, México, 20'8, pág. 5.

OCDE, 15 años de México en la OCDE, visible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/15aosdemexicoenlaocde.htm#:~:text=El%2018%20de%20mayo%20de,en%20el%20Diario%20Oficial%20de>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-090.pdf>

UNAM: El día que la Policía Federal entró a Ciudad Universitaria, Reporte índigo versión on line del 31 de enero del 2020, visible en [https://www.reporteindigo.com/reporte/unam-el-dia-que-la-policia-federal-entro-a-ciudad-universitaria/#:~:text=LA%20POLIC%3%8DA%20FEDERAL%20ENTRA%20A,6%20de%20febrero%20del%](https://www.reporteindigo.com/reporte/unam-el-dia-que-la-policia-federal-entro-a-ciudad-universitaria/#:~:text=LA%20POLIC%3%8DA%20FEDERAL%20ENTRA%20A,6%20de%20febrero%20del%20).

#### TESIS Y TESINAS

ARIAS BLANCO, Ángel Tonatihu, "El modelo actual de la Administración Pública en México: retos y oportunidades para su modernización", *tesina*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, EGAP Gobierno y Política Pública Ciudad de México, 2013.