



# **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Los organismos constitucionales autónomos  
en México y el estado de salud de  
la autonomía**

**Armando Rodríguez Cervantes**

**Junio 2019**

# **Los organismos constitucionales autónomos en México y el estado de salud de la autonomía**

**Armando Rodríguez Cervantes\***

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

**Documento de Trabajo No. 777**

**Junio 2019**

Clasificación temática: Derecho  
Administración Pública

## **Resumen**

Los organismos autónomos surgieron en México en 1929, hace noventa años, cuando la UNAM obtuvo esa categoría. Fue sin embargo a partir de 1990 cuando este tipo de instituciones experimentó un crecimiento sobresaliente en su número y alcance. El objetivo de su existencia, entonces como ahora, fue el de blindar a funciones estratégicas del Estado Mexicano de las tentaciones autoritarias y unipersonales del presidencialismo y de otras amenazas. En el presente documento se define a los organismos autónomos en México, y se les analiza desde un referente jurídico, a la luz de su contribución como frenos y contrapesos del poder público. Desde diciembre de 2018, los organismos autónomos en México enfrentan la más grande amenaza a su existencia, la cual ha sido infligida precisamente por el poder al que se buscó contener con su creación: el Poder Ejecutivo Federal. ¿Cuál es el estado de salud y el futuro de los organismos autónomos en México?

---

\* El autor es Maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac, y Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Administrativo por la Facultad de Derecho de la UNAM. Es catedrático en la Universidad Anáhuac, en donde imparte materias alusivas al derecho, la política y la administración pública. Correo electrónico: [armandordzc@gmail.com](mailto:armandordzc@gmail.com)  
Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Justificación de la relevancia de la investigación</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Objetivos de la investigación</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Planteamiento y delimitación del problema</b>	<b>4</b>
<b>V.</b>	<b>Marco teórico y conceptual de referencia</b>	<b>5</b>
<b>VI.</b>	<b>Formulación de hipótesis</b>	<b>6</b>
<b>VII.</b>	<b>Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis</b>	<b>6</b>
<b>VIII.</b>	<b>Conclusiones y nueva agenda de investigación</b>	<b>54</b>
<b>IX.</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>55</b>

## **I. Introducción**

“Hubo mucha simulación, se crearon diversos organismos supuestamente autónomos, independientes, toda una constelación de organismos independientes, autónomos, otro gobierno para operar el saqueo, para facilitar el robo, para entregar contratos, permisos a empresas particulares....en todos esos organismos la mayoría de los consejeros representaban a los grupos de intereses creados y nos vendieron la idea de que esto era la independencia, la autonomía, la llamada sociedad civil, que eran gente decente, porque los del gobierno eran unos corruptos, entonces se resolvía el problema creando estos organismos autónomos con características particulares”.

**presidente Andrés Manuel López Obrador, 12 de febrero de 2019.**

El 15 de mayo de 2019, después de un polémico proceso legislativo, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un paquete de reformas y adiciones al artículo 3º constitucional, en materia educativa<sup>1</sup>.

La contrarreforma aprobada (en oposición a la reforma educativa publicada el 26 de febrero de 2013)<sup>2</sup>, se propuso devolverle al magisterio varios de los privilegios de los que gozaba hasta antes de tal reforma, pero trajo como consecuencia algo que hasta hace poco era impensable en México: la desaparición, así sin más, de un organismo autónomo del Estado, como lo era el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Este acontecimiento evidenció en su máxima expresión la que parece ser una estrategia de desmantelamiento o contención de los organismos autónomos en México, por considerárseles un estorbo para las intenciones restauradoras del viejo presidencialismo mexicano.

Lo ocurrido con el INEE en mayo de 2019, más otros sucesos previos y otros que han venido sucediendo hasta la fecha de elaboración del presente documento, ponen en la palestra del debate –una vez más–, a los organismos autónomos en México, su justificación, funcionamiento y su rol presente y futuro. Por ello es por lo que aquí se analiza a estas

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 2019. La contrarreforma educativa es visible en la publicación que hizo la Secretaría de Gobernación, a la que se puede acceder en la siguiente liga (generada en mayo de 2019): <https://bit.ly/2Kppyp9>.

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 2013. La reforma educativa se puede ver en la siguiente liga (generada en la misma fecha que la referencia anterior): <https://bit.ly/2Kqfah0>.

instituciones de Estado más allá de la coyuntura política y del análisis de los sucesos que han tenido que afrontar como respuesta a los embates desde el poder. Se trata en última instancia de conocerlos desde un ámbito jurídico y de administración pública. Solo así será posible entender su justificación y su real valor y contribución para el país. Lo contrario, sería regresar a los tiempos en que el Poder Ejecutivo Federal tomaba todas las decisiones, con el apoyo de una mayoría legislativa y de un Poder Judicial obsecuentes. ¿Qué le conviene a México?

## **II. Justificación de la relevancia de la investigación**

Entre 1990 y 2018, es decir en un lapso de casi 30 años, nacieron y se desarrollaron los organismos autónomos del Estado Mexicano (OAEM), con excepción de la UNAM, que lo hizo hace 90 años.

En solo 6 meses transcurridos a partir de la toma de posesión del presidente Andrés Manuel López Obrador, ocurrida el 1º de diciembre de 2018, estos organismos como regla general, languidecen. Lo mismo ocurre con otras instituciones que gozan de autonomía relativa, como lo son los órganos reguladores del Estado.

Todos estos organismos, surgieron para descentralizar el poder y en última instancia, para contener las tentaciones autoritarias de los tres poderes tradicionales en la definición de Montesquieu: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Hasta el 14 de mayo de 2019, eran 13 los OAEM. Hoy hay uno menos. Pero la historia no termina ahí, de los que existen, muchos han sufrido y siguen sufriendo embates no solo de actores estatales, sino de liderazgos y grupos de interés. Tal es el caso del desaparecido Instituto Federal Electoral (IFE), que ya desde 2007 fue víctima de una contrarreforma electoral que lo descabezó. También se ve lo anterior en el caso de otros OAEM, cuya integración de sus jerarquías máximas, han sido vulneradas por intereses desde el poder y por los partidos.

Es necesario conocer las razones de la autonomía y sus formas de manifestación. Solo así se podrá determinar cuál es la mejor opción para el país entre tres claramente definidas: tener organismos autónomos fuertes y realmente independientes; simular que existen organismos autónomos, aunque en la práctica estén influenciados por el poder; o bien y para evitar esa simulación, simplemente restaurar al presidencialismo autoritario (1934-2000) y desaparecerlos. Eso es lo que se analiza aquí.

### **III. Objetivos de la investigación**

La presente investigación se propone tres objetivos:

1. Definir a la autonomía y a los órganos autónomos del Estado, desde una visión jurídica y de administración pública.
2. Analizar cuáles son los órganos autónomos del Estado en México, cuál ha sido su ruta y posibles aportaciones al desarrollo institucional del país, y cuál es su situación actual, incluido el analizar si el desenlace de tales OAEM ha sido el justo y el correcto, en términos jurídicos, administrativos y políticos.
3. Generar propuestas específicas respecto al estatus jurídico y administrativo de los OAEM.

### **IV. Planteamiento y delimitación del problema**

¿Qué son los organismos autónomos? ¿Cuál es el papel y trascendencia de los organismos autónomos en el diseño político del Estado Mexicano? ¿Gozan estos organismos de capacidad jurídica y de legitimidad para gestionar su fortalecimiento, pero más aún, para defender su existencia?

A nueve décadas de su inserción en el orden jurídico mexicano, la autonomía en las instituciones públicas se debate entre su consolidación o su desaparición. El país vive un momento político de restauración del presidencialismo en su forma más pura, que es la de la contención de los contrapesos, o cuando estos ya existen, su eliminación por la vía de los hechos.

Un día sí y el otro también desde diciembre de 2018, el Poder Ejecutivo concentra poder y se arroga atribuciones, muchas de ellas de dudosa constitucionalidad. Entre las consecuencias

de esas decisiones, los organismos constitucionales autónomos han visto acotada su esfera de actuación, e incluso se ha atestiguado la desaparición del primero de ellos en la historia del país.

La decisión de cancelar a la autonomía como forma de gestión administrativa, es reprochable, dado el impacto la más de las veces positivo, de ese tipo de organismos para la vida pública de México. Pero más allá de analizar aspectos de coyuntura, de definir reformas en lo particular, o de estudiar el desempeño de los OCAEM, lo relevante es detenerse a comprender el significado de la autonomía en el diseño de las instituciones del país. Su impacto y relevancia.

A partir de ahí, se debe de conocer a los actores autónomos, su funcionamiento interno y sus resultados en beneficio o no de la Nación mexicana. Y sobre ello, determinar su verdadero rol para la democracia mexicana.

Finalmente, responder hasta dónde llega el poder de los organismos autónomos, y si ese poder incluye el derecho y legitimación para defenderse.

## **V. Marco teórico y conceptual de referencia**

El presente documento de investigación se elabora desde una referencia jurídica y de administración pública, lo mismo que desde otra de impacto político. Se analiza el concepto de autonomía, a las instituciones que gozan (o gozaron) de autonomía constitucional, e incluso se menciona a otras que podrían acceder a tal categoría, y que hoy la tienen, pero acotada. Entre ellas, algunos órganos reguladores del Estado.

El estudio abarca noventa años de autonomía en México. Lo que se busca es conocer el funcionamiento y estado de salud de los organismos constitucionales autónomos y el de la autonomía en general en la actualidad. El método utilizado es el hipotético-deductivo, basado en fuentes documentales impresas y electrónicas.



## **VI. Formulación de hipótesis**

La construcción y el fortalecimiento de los contrapesos es algo necesario para contener las tentaciones autoritarias por parte del presidente de México, o bien de los otros poderes formales.

Los organismos constitucionales autónomos del Estado Mexicano, si bien no han sido simétricos en cuanto a su desempeño y aportación a la vida pública del país, son deseables para fortalecer a la democracia.

La autonomía como concepto institucional, de diseño administrativo y de poder, está en peligro en México.

## **VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis**

### **1. Sobre el concepto de autonomía**

Autonomía en sentido amplio y como lo define la Real Academia Española (RAE), viene del griego *αυτονομία*, que se refiere a la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. En sentido estricto, y para la misma prestigiada casa académica, la autonomía es la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”<sup>3</sup>.

Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la autonomía es la “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”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Tomado del Diccionario de la Real Academia Española, y visible en esta liga, consultada en mayo de 2019: <https://dle.rae.es/?id=4TsdBo>

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Vol. “A-C”, UNAM-Porrúa, México, 1998, p. 327

Vistas las anteriores definiciones y como norma general, la autonomía de los organismos o sujetos públicos se entiende como una capacidad de *autogobierno y auto regulación*.

A estas dos categorías hay que agregar otros elementos fundamentales de la autonomía: la autonomía *técnica* (la posibilidad de tomar toda clase de decisiones conforme lo determinen sus propios especialistas, sin necesidad de buscar asesorías por otro lado); *operativa* (el funcionamiento haciendo uso de sus propias capacidades); de *gestión* (la capacidad para interactuar con los poderes públicos y con todo tipo de actores sin ninguna intermediación); la *presupuestal* (libertad para determinar qué y cuántos recursos financieros, materiales y humanos necesita para operar la consecución de sus fines); y la de *autocontrol* (la fiscalización propia).

Y a las anteriores se suman la *personalidad jurídica propia* (la capacidad de representación legal por sí misma, ante propios y ante externos, incluida la capacidad de obligarse y la de accionar u oponerse en procedimientos jurisdiccionales o administrativos ante toda clase de autoridades, o ante los particulares); y el *patrimonio propio* (el otorgarles capacidad de dominio pleno sobre todos sus bienes, materiales e inmateriales, y la libre administración y disposición de estos, sin ninguna intervención externa).

Es verdad que estas categorías autonómicas no son siempre absolutas y totales, y puede darse el caso de que se goce de algunas de las categorías implícitas de la autonomía, más no de otras. Incluso aún entre organismos existen grados y rangos en cuanto al tipo de autonomía, como se ve un poco más adelante.

La autonomía *técnica* que es la más común, se tendrá en tanto que el organismo cuente con el capital humano o los recursos para no depender de la pericia, habilidades o de las capacidades de otros, en temas que normativamente le son exclusivos, y que, por lo tanto, el mismo organismo debería poder efectuar.

Se goza de autonomía de *gestión* en tanto que no se requiere autorización o intermediación de nadie para convenir o comprometerse con terceros. De otra suerte habría subordinación.

La autonomía *presupuestal* es la capacidad de decidir internamente cuántos recursos se requieren y en qué se van a gastar. Aquí no puede intervenir ningún ente de poder externo. Y se debe precisar que este tipo de decisión es muy diferente a la de quién aporta los recursos para que funcione el organismo autónomo. Esto es fundamental, pues como se verá más adelante, al abordar a la UNAM, uno de los mayores retos que ha vivido respecto de su autonomía en sus largas nueve décadas de existencia, es que se intentó acotar la autonomía universitaria precisamente por la vía presupuestal.

En 1933, el Estado le aplicó la fórmula de “si eres autónomo, te rascas con tus propias uñas”, algo que puso a la Universidad al borde de la inanición. De modo que esta autonomía, no abarca la financiación, por lo que se puede gozar plenamente de autonomía *presupuestal*, aún y cuando los recursos no sean propios. Este modelo de autonomía universitaria fue defendido por Don Manuel Gómez Morin, quien fue un personaje clave en ese año, en el que terminó siendo Rector de la UNAM.

Por último, está el *autocontrol*, como atributo de la autonomía, algo de lo que solo la UNAM quedaba sustraída, dada su capacidad interna de fiscalización, de cinco siglos de existencia. Y, sin embargo, a partir de 2001, todos los organismos autónomos son susceptibles de ser fiscalizados en última instancia por la Auditoría Superior de la Federación, respecto de los recursos públicos de carácter federal que utilizan.<sup>5</sup>

## **2. Diferencias entre soberanía y autonomía**

La más alta jerarquía de poder dentro de un Estado está definida por la respuesta que surge a la pregunta ¿Quién es el titular de la *soberanía*? La soberanía es la capacidad que tiene un Estado para tomar sus propias decisiones hacia adentro y respecto de los de fuera, sin ninguna interferencia por parte de otro Estado o de cualquier sujeto de derecho internacional, sea

---

<sup>5</sup> Para más información respecto de los alcances de la autonomía universitaria y su relación con la fiscalización del Estado, véase mi tesis profesional [RODRÍGUEZ, Armando. “*Análisis constitucional de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a la luz de la autonomía universitaria: Potestad y límites a la actuación fiscalizadora del Estado en la Universidad Nacional Autónoma de México*” (UNAM, México, 2002), y que es visible en esta liga, perteneciente a la página web <http://tesis.unam.mx/>, es la siguiente: <http://132.248.9.195/ppt2002/0310663/Index.html>

público o privado. En tal razón, el pueblo es el titular de la soberanía. Es la gran aportación de la Revolución francesa, que dio fin a la soberanía como atributo de los reyes, el famoso absolutismo, que después de la Paz de Westfalia de 1648 sustituyó a la religión como fuente de poder, con el poder secular.

El pueblo es pues, el titular de la soberanía en los Estados modernos, y esta soberanía a su vez la delega en los poderes públicos, que gozarán por lo tanto de autonomía. En el modelo típico de división de poderes tripartita, atribuible a Montesquieu, que dio origen a los modernos Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Los tres anteriores son los poderes máximos del Estado. Gozan por lo que se refiera a su naturaleza jurídica, de una autonomía original y absoluta, en virtud de esa potestad soberana que les fue delegada por el pueblo. Por lo mismo, su fuente originaria de poder es el pueblo directamente.

Por su parte existen los organismos autónomos, cuya autonomía es derivada, dado que no emana directamente del pueblo, sino que les fue otorgada por los poderes en los que el pueblo delegó su atributo soberano. Estos organismos pueden ser de dos tipos por cuanto a su grado y alcance de autonomía: los que están subordinados a algunos de los tres poderes, o bien pertenecen directamente al Estado mismo.

En términos absolutos y por lo que se refiere al poder delegado dentro de un Estado a sus órganos de poder, existen cuatro formas en que dicho poder se manifiesta (ver Figura 1).

- a) El poder máximo que emana de órganos originales directamente creados por el pueblo soberano, quien los encabeza (caso de los 3 Poderes de la Unión);
- b) El poder acotado y que está totalmente subordinado a alguno de los 3 Poderes de la Unión, sin ningún tipo de autonomía (caso de los órganos desconcentrados, respecto de las Secretarías de Estado);

- c) El poder delegado y coordinado por alguno de los 3 Poderes de la Unión, el cual goza de una o de varias formas de autonomía (caso de los órganos reguladores, o de los organismos descentralizados); y
- d) El poder que deriva directamente del Estado, sin estar subordinado a ninguno de los 3 Poderes y que goza de autonomía constitucional.

Más adelante, en la Figura 1 se puede observar la forma de la autonomía en México.

El sustento jurídico de la titularidad soberana del pueblo, y de que los Poderes derivan del mismo, lo encontramos en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Dicho esto, más adelante el mismo texto constitucional define cuál es la forma delegada de la soberanía, es decir, la de los Poderes de la Unión. Lo hace en el artículo 41, cuya parte conducente dispone:

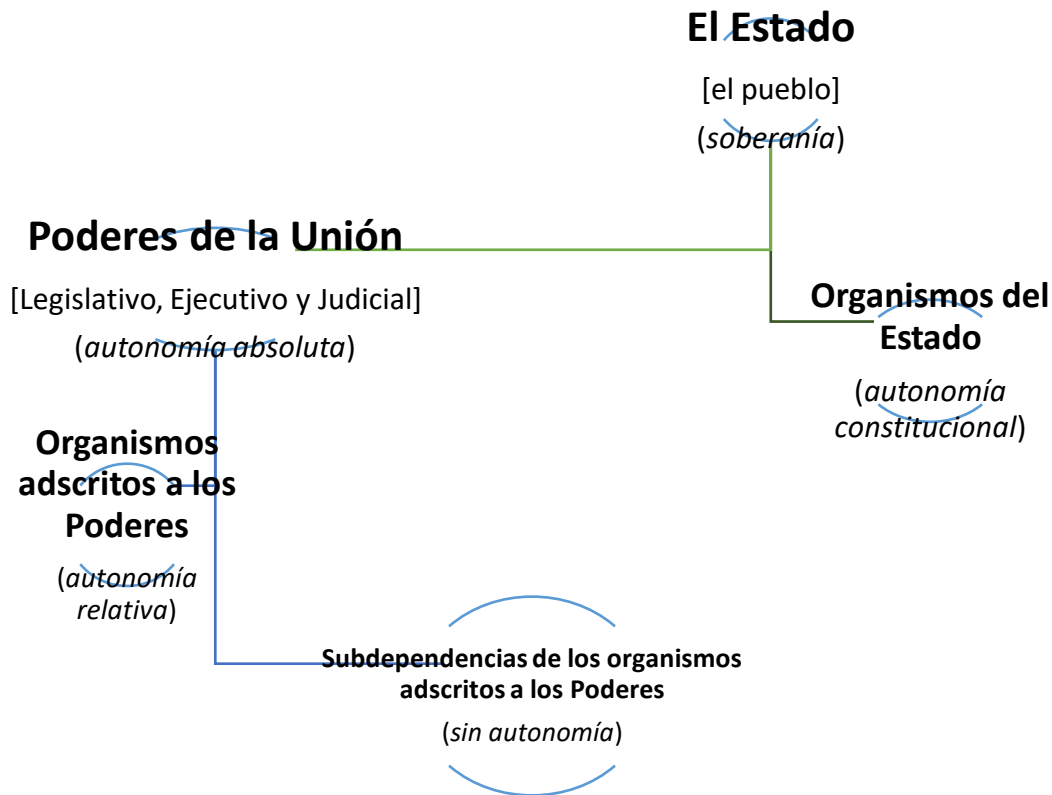
Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos (...).

Por su parte, el artículo 49 del texto jurídico supremo señala:

Artículo 49. 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 (...).

**FIGURA 1.- Las jerarquías del poder político en el Estado Mexicano**



Fuente: Elaboración propia.

De ese modo, el único límite a la soberanía absoluta de los tres Poderes de la Unión, son los frenos y contrapesos de los otros poderes de la Unión, y nada más. En última instancia, y tratándose del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, el pueblo tiene la potestad de elegirlos mediante elecciones libres, el cual constituye el mayor instrumento de poder político y de contención del ejercicio de poder de los Poderes Públicos.

Por su parte, los órganos adscritos a los Poderes, es decir los que gozan de una autonomía relativa, son en algunos casos y cuando la importancia lo amerita, definidos a rango constitucional (caso de los órganos reguladores), pero en la mayoría de las ocasiones, son definidos en ley, junto con sus atribuciones (caso de las Secretarías de Estado).

Finalmente están las sub-dependencias de los organismos adscritos a los Poderes, o sea, los que no gozan de ninguna autonomía, y cuyas facultades están definidos generalmente en

leyes, o bien en los reglamentos internos de las dependencias. Es por ejemplo el caso de diversos organismos o direcciones generales, que dependen de las Secretarías de Estado de manera directa.

¿Y qué sucede entonces con los organismos constitucionales autónomos del Estado Mexicano?

### **3. La justificación de los organismos autónomos**

No existe una definición de los organismos autónomos en el texto de la Constitución. Es decir, no se menciona a rango constitucional, qué se entiende por organismos autónomos, para qué sirven, cómo se integran y los alcances o límites de éstos. No hay una definición así en el texto constitucional. No se dice ahí nada respecto a algún tipo de normas uniformadoras ni de observancia general para esa clase de organismos estratégicos de Estado.

Tampoco existe en consecuencia de lo anterior, una Ley Federal que regule a los organismos autónomos. Y este vacío jurídico, es origen de muchos problemas. En todo caso, la Constitución le otorga a tal o cual organismo el carácter de autónomo, lo mismo que algunas leyes lo hacen, pero esto sucede en lo particular, nunca como una norma general, como por ejemplo sí sucede con los partidos políticos, que están regulados en el artículo 41 constitucional, y a su vez en la Ley General de Partidos Políticos. Nada así existe respecto de los organismos autónomos.

Analizar a los organismos autónomos, a causa de ese vacío, supone unir constantemente piezas de un gigantesco rompecabezas. Pero existe una razón de ello: los organismos autónomos son en la mayoría de los casos, de reciente creación, y obedecieron a concesiones que los Poderes (particularmente el Ejecutivo), hicieron sobre atribuciones que antes estaban bajo su control directo. La creación de los organismos autónomos nunca fue uniforme ni se dio en un solo momento, sino como consecuencia de coyunturas políticas o bien de concesiones desde el Poder, a cuenta gotas y a título particular. Por eso es por lo que no ocurre con los organismos autónomos, como se dijo arriba, algo similar a lo que se contempla para los partidos políticos, en cuanto a orden y certidumbre jurídicas.

Antes de analizar a estos organismos en lo individual, es necesario entender el origen del concepto de autonomía aplicable a los organismos públicos y su justificación. Se hace con los límites de extensión propios de un trabajo de investigación como el presente. Un análisis más profundo será materia de un estudio ulterior por parte del autor.

Los organismos autónomos no son iguales en todas partes, ni en su justificación, su certidumbre jurídica o sus facultades. En varios países existen. Y su propósito hoy, como lo fue desde tiempos del Imperio Romano con los municipios, era el de descentralizar la toma de decisiones, para efectos de eficacia administrativa. Esto es, que, ante el gran alcance concentrador de atribuciones por parte de los Estados, sobre todo los Estados trasnacionales (los imperios), se hizo deseable conceder diversos grados de autonomía a los entes públicos de menor jerarquía, para facilitar el ejercicio del gobierno. En sus orígenes se hizo por motivo de lejanía territorial. Hoy en día se da en función de la necesidad de especialización.

Los organismos autónomos son el equivalente estadounidense de las agencias del gobierno, como por ejemplo la Agencia Central de Inteligencia (CIA) o la Reserva Federal. Ambos modelos de autonomía persiguen un fin de especialización, pero también de barrera frente a la injerencia del poder, dada la importancia estratégica de sus funciones. Aún así, la autonomía es siempre relativa y en el caso de México, como se verá más adelante, parece ser, sobre todo desde diciembre de 2018, un modelo al que le ha declarado la guerra el Poder Ejecutivo.

Con la excepción de la UNAM, que por el momento se deja a un lado para efectos cronológicos, la autonomía de los organismos públicos en México nació de la mano con la apertura del sistema económico y político del país.

Hasta 1989, hace 30 años, el presidente de México era el gran concentrador del poder del Estado. Si bien, existían como hoy los tres Poderes de la Unión —una división de poder que prácticamente ha existido en toda la vida independiente del país—, en realidad éstos estaban controlados por el presidente, ante el cual estaban por completo subordinados.



Para 1989, no existían los organismos autónomos, y en cuanto a las demás modalidades del poder político a lo largo y ancho de territorio nacional, los 32 gobernadores (incluido el Regente del entonces Distrito Federal), todos los senadores, casi las tres cuartas partes de los diputados federales, y más del 90 por ciento de las presidencias municipales pertenecían al Partido Revolucionario Institucional, cuyo jefe máximo era el presidente de la república.

La caída del Muro de Berlín el 09 de noviembre de ese año, dio por concluida la Guerra Fría, con lo que las prioridades geoestratégicas cambiaron. El sistema de libre mercado se impuso, y los países tradicionalmente cerrados como México, se dieron cuenta que de no abrir su sistema político y el económico, estarían condenando a sus países al atraso más severo, además de hacerles perder una enorme oportunidad para el desarrollo. México decidió entonces tropicalizar la *glasnost* y la *perestroika* de Gorbachov.

El sistema de poder mexicano, aunque de manera tímida, se abrió en lo administrativo y en lo electoral (siguiendo la *glasnost*). Mientras que en lo económico, se liberalizó la economía como nunca en la historia (siguiendo la *perestroika*), hasta culminar con la firma y luego la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, cancelado para efectos prácticos en 2017-18 por el presidente de Estados Unidos, Donald J. Trump.

En lo político, el sistema de poder de México se abrió en dos vertientes: el electoral y el regulatorio y administrativo. En el primer caso, lo hizo desde el momento en que permitió el triunfo del Partido Acción Nacional en la gubernatura de Baja California en ese 1989, de la mano de Ernesto Ruffo Appel. Dos años después lo hizo a nivel gubernatura en Guanajuato, y al año siguiente en Chihuahua. Esa apertura no pararía ya, hasta lograrse la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000, de la mano de Vicente Fox.

En lo administrativo, el cambio se dio con la creación de los organismos autónomos en 1990, que no cesarían de crearse hasta 2016, o sea durante los siguientes 26 años. Antes de analizarlos llega el momento de conocerlos. Estos son los organismos autónomos del Estado Mexicano. Se analizan enseguida los que gozan de autonomía constitucional, por ser los que

interesan para el objeto de este documento. Por su parte, solo se menciona más adelante cuáles son los organismos que gozan de autonomía relativa. De estos últimos se evidencian los incidentes que los han afectado a partir del 1º de diciembre de 2018 y hasta junio de 2019, es decir, al corte del primer semestre de gobierno del presidente López Obrador.

#### **4. Relación de organismos autónomos del Estado Mexicano**

En México como se dijo, existen diversos organismos autónomos. Pero sus autonomías no son iguales. Es decir, “todos son autónomos, pero hay unos más autónomos que otros”. Como se vio arriba, la calidad de autonomía se puede tener incluso porque así lo defina la regulación administrativa interna, lo que quiere decir que no es requisito fundamental para gozar de autonomía, que ésta se señale en la Constitución.

El caso de la UNAM ejemplifica lo anterior: su autonomía la obtuvo en 1929 por primera ocasión y de manera parcial, y luego en 1945, de manera total. Y aún así es el más autónomo de todos los organismos públicos. Incluso la elevación de la autonomía universitaria a rango constitucional en 1980, no le sumó gran cosa a la larga tradición autonómica de la Universidad, que para entonces tenía más de medio siglo.

Ahora bien, existen organismos que gozan de autonomía técnica y de gestión, a pesar de lo cual están subordinados a la jerarquía de alguno de los otros poderes (son los antes mencionados organismos con *autonomía relativa*).

Enseguida se analizan los organismos constitucionales autónomos del Estado Mexicano (en adelante, OCAEM), que son, ya se dijo, los que no dependen de ninguno de los otros poderes (ver Figura 2). Solo lo hacen, como se verá más adelante, y con la honrosa excepción de la UNAM, en la conformación inicial de sus titulares y/u órganos de gobierno colegiado internos. Hasta apenas el pasado 14 de mayo eran 13 los OCAEM. Después de esa fecha desapareció uno. Un poco más adelante se aborda respecto al que desapareció. Pero para efectos de la investigación se mencionan los mismos 13 que había hasta esa fecha, junto con su año de creación, el de la obtención de la calidad de autonomía, y/o el de su elevación de ésta a rango constitucional.

**FIGURA 2.- Los organismos constitucionales autónomos del Estado Mexicano<sup>6</sup>**

No.	Organismo	Año de creación	Año de obtención de autonomía
1.	Universidad Nacional Autónoma de México <sup>1</sup>	1551/1910	1929 / 1945 / 1980
2.	Banco de México	1925	1993
3.	Instituto Nacional Electoral <sup>2</sup>	1990	1996 / 2014
4.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1990	1992 / 1999 <sup>3</sup>
5.	Tribunales Agrarios	1992	1992
6.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	1983	2006
7.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	2004	2014
8.	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales <sup>4</sup>	2002	2014
9.	Instituto Federal de Telecomunicaciones <sup>5</sup>	1996 / 2013	2014
10.	Comisión Federal de Competencia Económica	1992	2013
11.	Fiscalía General de la República <sup>6</sup>	1900	
12.	Tribunal Federal de Justicia Administrativa <sup>7</sup>	1937 / 2000 / 2016	2015 / 2016 <sup>8</sup>
13.	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación <sup>9</sup>	2002	2013

<sup>1</sup> la Universidad es el único OCAEM que obtuvo su autonomía por disposición de la ley, primero en 1929, y después conforme a la ley vigente, de 1945. Por lo tanto, ya gozaba plenamente de tal autonomía desde hacía 35 años, cuando se elevó tal categoría a rango constitucional en 1980, y se hizo extensiva a cualquier otra institución de educación superior a la que la ley le otorgara autonomía.

<sup>2</sup> comprende a su antecedente, el Instituto Federal Electoral (IFE). El nuevo organismo surgió en 2014.

<sup>3</sup> obtuvo una autonomía constitucional acotada en 1992, pero ya ajena a los poderes en 1999, hace 20 años.

<sup>4</sup> incluye a sus antecedentes; el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y antes el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ambos IFAI).

<sup>5</sup> abarca a su antecedente, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).

<sup>6</sup> comprende a su antecesora, la Procuraduría General de la República (PGR). La autonomía, aunque data de 2016, se hizo efectiva en diciembre de 2018, en el momento en que se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

<sup>7</sup> contempla a las otras dos denominaciones que tuvo anteriormente, y que son respectivamente, el Tribunal Fiscal de la Federación, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

<sup>8</sup> obtuvo la posibilidad de su autonomía constitucional en 2015, y se concretó al crearse su ley orgánica, en 2016.

<sup>9</sup> el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se convirtió en el único caso de un organismo autónomo en la historia del país, que desapareció, en definitiva. Esto sucedió el 15 de mayo de 2019.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>6</sup> Con corte al 14 de mayo de 2019. El caso particular de la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se analiza de manera posterior, al abordar la disolución de este organismo ordenada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, y operada formalmente por medio del procedimiento legislativo correspondiente. (Nota del investigador)

Los OCAEM como se pudo corroborar, y con excepción de la UNAM, nacieron todos con dicha categoría a partir de 1990, algunos como organismos de nueva creación, y otros como organismos que vieron transformada su naturaleza jurídica. El último de ellos que cronológicamente obtuvo su autonomía fue el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en 2016.

De esa manera, en el transcurso de 26 años, entre 1990 y 2016, surgió el 92 por ciento de los OCAEM. El periodo de los gobiernos neoliberales trajo para México organismos autónomos que fortalecieron la democracia liberal, la economía liberal y, en definitiva, el Estado liberal.

La máxima categoría de autonomía se ha otorgado a organismos de la mayor trascendencia e impacto para las personas, para los ciudadanos de a pie. En su dignidad, en sus derechos, en su patrimonio, calidad de vida y su bienestar general. Junto con ellos, los Poderes de la Unión han creado otros organismos más a los que ha otorgado otra clase de autonomía, no derivada del Estado, sino de los propios Poderes. Esta autonomía derivada ha sido pensada en temas específicos a los que no se creyó necesario elevarles el margen de acción.

Por supuesto que los organismos con autonomía relativa podrían cambiar de naturaleza jurídica en el futuro, y tal vez adquirir autonomía plena, pero a esta fecha no ha sido así. De entre este tipo de organismos, se plantea aquí una división de subtipo. Todos ellos gozan de autonomía, pero algunos, además, son órganos reguladores del Estado, mientras que otros no lo son. No es motivo de este documento estudiarlos, pero sí conocerlos. Su grado de especialidad los hacen merecedores de un análisis “por cuerda separada”, como se dice en la jerga procesal jurídica.

Dicho lo anterior, enseguida se enlista a estos otros organismos que gozan de autonomía, aunque relativa. Son los siguientes 11, de los cuales 3 son organismos autónomos, con alcance de Estado, pero subordinados a los poderes de la Unión. Son los que ya se mencionó que no son reguladores. Y se enumera también a los 8 órganos reguladores del Estado mexicano, también autónomos, pero adscritos al Poder Ejecutivo Federal (Figura 3). Juntos son la otra forma de autonomía.

**FIGURA 3.- Los organismos públicos con autonomía relativa<sup>7</sup>**

No.	Organismo	Año de creación	Poder al que están adscritos
<i>Organismos no reguladores</i>			
1.	Auditoría Superior de la Federación <sup>1</sup>	1917 / 1999	Poder Legislativo
2.	Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex)	1968 <sup>2</sup> / 2006	Poder Ejecutivo (APF <sup>3</sup> )
3.	Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	2014	Poder Ejecutivo (APF)
<i>Organismos reguladores<sup>4</sup></i>			
1.	Comisión Nacional de Hidrocarburos <sup>5</sup>	2008	Poder Ejecutivo (APF)
2.	Comisión Reguladora de Energía <sup>5/6</sup>	1993	Poder Ejecutivo (APF)
3.	Centro Nacional de Control de Energía	2014	Poder Ejecutivo (APF)
4.	Centro Nacional de Control del Gas Natural <sup>7</sup>	2014	Poder Ejecutivo (APF)
5.	Comisión Nacional Bancaria y de Valores <sup>8</sup>	1924 / 1970 / 1995	Poder Ejecutivo (APF)
6.	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	1990	Poder Ejecutivo (APF)
7.	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros <sup>9</sup>	1999	Poder Ejecutivo (APF)
8.	Instituto de Protección al Ahorro Bancario	1995	Poder Ejecutivo (APF)

<sup>1</sup> comprende el periodo de la Contaduría Mayor de Hacienda contemporánea, o sea desde 1917 y hasta 1999.

<sup>2</sup> el organismo fue creado en 1968 con motivo de los Juegos Olímpicos, y con la categoría de empresa de participación estatal mayoritaria (una sociedad anónima). Cambió de naturaleza jurídica en 2006.

<sup>3</sup> siglas de Administración Pública Federal.

<sup>4</sup> también conocidos como *órganos reguladores del Estado*.

<sup>5</sup> las dos instituciones son hoy en día órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en términos de su Ley, que surgió a la vez como producto de la reforma estructural en materia energética (2014).

<sup>6</sup> inicialmente fue un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (hoy, Secretaría de Energía).

<sup>7</sup> el autor de esta investigación colaboró en la creación del marco regulatorio fundamental y en la estructura orgánica del Centro Nacional de Control del Gas Natural (Cenegas).

<sup>8</sup> comprende a la misma institución en sus diferentes denominaciones: Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y finalmente, Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En cuanto a los Valores, comprende a la Comisión de Valores (1946). Ambas se fusionaron en 1995.

<sup>9</sup> el autor de esta investigación representó a este organismo federal como su delegado en el estado de Yucatán (2006-2007).

Fuente: Elaboración propia, con datos de las páginas web oficiales de tales organismos.

Una vez mencionados solo como referencia los organismos con autonomía relativa, se analiza ahora a los OCAEM. ¿Cómo funcionan y para que existen? Se intenta enseguida responder

<sup>7</sup> Con corte a junio de 2019. Todos ellos se encuentran subordinados a alguno de los Poderes de la Unión.

a esa pregunta, analizándolos de una manera sucinta, en el mismo orden en que se enumeraron anteriormente.

## **5. Los OCAEM desde su justificación y gobernabilidad interna**

### *a) Universidad Nacional Autónoma de México*

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es heredera inmediata de la Real y Pontificia Universidad de México, fundada en 1551, y que inició su funcionamiento el 12 de julio de 1553, con una cátedra de Derecho. A partir de 1910, se rescató esa tradición y se refundó como Universidad Nacional de México.

En 1929 se convirtió en el primer y único caso de un organismo al que el Estado nacional revolucionario le otorgaba autonomía. Esta era una autonomía relativa o acotada, dado que el Ejecutivo Federal seguía designando al Rector.

La autonomía era necesaria, al tratarse entonces, de la única institución de educación superior en México. Resultaba crucial que fuera una casa de conocimiento ajena a ideologías o a las agendas del poder. Sino que fuera una Universidad en toda la extensión de la palabra. Esto se consiguió de manera parcial. Fue hasta 1945 cuando en definitiva obtuvo su autonomía, con la creación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, redactada como proyecto, por el abuelo del autor de esta investigación, y que es la ley vigente de la UNAM.

La gran innovación de la Ley Orgánica de la UNAM de 1945, y que la diferencia de todos los demás OCAEM, es lo relativo a la elección de sus autoridades. Ningún otro OCAEM elige por sí solo a sus autoridades, sin ningún tipo de injerencia, propuesta o veto de alguno de los poderes de la Unión. Ese solo hecho vuelve a la Universidad el único organismo plenamente autónomo que existe en México.

Estas son las autoridades de la UNAM, y quién las elige. Su gobierno interno (Figura 4):

**FIGURA 4.- La Universidad Nacional Autónoma de México y su gobierno interno**

<i>Universidad Nacional Autónoma de México</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Rector	Junta de Gobierno	1	4 años	SÍ
Junta de Gobierno	Consejo Universitario / o Junta de Gobierno <sup>1</sup>	15	Mínimo 1 año, máximo 15 años	NO
Consejo Universitario	Comunidad universitaria (alumnos, docentes e investigadores) <sup>2</sup>	Indeterminado, pero en número aproximado de 155 consejeros <sup>3</sup>	2 años / 4 años <sup>4</sup>	NO
Patronato	Junta de Gobierno	3	Indefinido	No aplica
Directores de Facultades, Escuelas e Institutos <sup>5</sup>	Junta de Gobierno, a propuesta del Rector	65	4 años	SÍ
Consejos Técnicos	Comunidad universitaria (alumnos, docentes e investigadores)	31 <sup>6</sup>	4 años / 2 años <sup>7</sup>	NO

<sup>1</sup> en el caso de renuncias de sus miembros, es la propia Junta de Gobierno quien elige a los que habrían de suplir vacantes.

<sup>2</sup> por lo que se refiere a los representantes de alumnos y profesores, pues también lo integran el rector (quien lo preside) y los directores de facultades, escuelas e institutos; más el secretario general de la UNAM, que será secretario del Consejo Universitario.

<sup>3</sup> cifra aproximada y cercana. No pretende ser exacta.

<sup>4</sup> dos años los representantes de alumnos, y 4 los representantes de profesores. Los directores de facultades, escuelas e institutos durarán el mismo tiempo en que ostenten sus cargos.

<sup>5</sup> datos a la fecha, en que son 22 facultades, 9 escuelas y 34 institutos (más 14 centros). Pueden variar en la medida en que se creen nuevas entidades académicas.

<sup>6</sup> como cuerpos colegiados.

<sup>7</sup> los representantes de los profesores y técnicos académicos durarán 4 años, los de los alumnos 2 años.

Fuente: elaboración propia, con datos específicos tomados de distintas y diferentes fuentes de la UNAM.

#### b) *Banco de México*

El Banco de México (Banxico) fue un símbolo de pacificación del país después de la cruenta lucha armada conocida como Revolución Mexicana. Abrió sus puertas el 1º de septiembre de 1925, apenas cinco años después del fin formal de la lucha armada, tras el homicidio del presidente Venustiano Carranza, y la consolidación de los sonorenses como los ganadores indiscutibles de la Revolución.

La institución, concebida, organizada y puesta en marcha por un joven abogado y universitario llamado Manuel Gómez Morin, ex Subsecretario de Hacienda y fundador años

después del Partido Acción Nacional, terminó con el caos monetario propio de la lucha armada, cuando cada entidad federativa, pero peor aún cada bando en la contienda, emitía su propio dinero (en papel), los famosos *bilimbiques*.

El Banxico fue una institución crucial para devolverle a México el crédito interno e internacional. Fungió como garante de la estabilidad macroeconómica, monetaria y cambiaria del país. Y así funcionó dentro del modelo del desarrollo estabilizador.

A partir del gobierno del presidente Luis Echeverría, en 1970, y en su calidad de organismo público, se convirtió en la práctica, en caja chica y en operador de política monetaria del gobierno federal, lo que trajo como consecuencia una profunda crisis económica, originó macro devaluaciones, inflación y pérdida del poder adquisitivo del peso mexicano.

Esta situación prevaleció aún con los gobiernos de corte liberal (o neoliberal), lo que condujo, conforme a la práctica internacional para los bancos centrales, a otorgarle autonomía, la cual obtuvo en la práctica a partir de 1994, pero se consolidaría en definitiva a partir del gobierno del presidente Ernesto Zedillo.

La crisis económica severa de diciembre de 1994 y del año 1995, demostró que la autonomía del Banxico fue una decisión acertada. El Banxico autónomo pudo hacer frente a la crisis de la balanza de pagos y bancaria que se manifestó a partir de los primeros meses de 1995. A partir de 1996, el Banxico comenzó a fijarse metas anuales de inflación.

El Banxico también demostró fortaleza y medidas acertadas a propósito de la crisis mundial de 2008-2009, misma que tiene secuelas que aún prevalecen, en términos de inversión, empleos, nivel de los salarios y calidad de vida de los mexicanos.

La estructura de gobierno del Banxico se puede observar en la Figura 5. Nótese en adelante que, a diferencia de la UNAM, en todas las demás OCAEM su estructura de gobierno máxima es determinada por el Poder Ejecutivo, por el Legislativo, o por ambos.



**FIGURA 5.- El Banco de México y su gobierno interno**

<i>Banco de México</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Gobernador	Lo propone el Ejecutivo Federal, y lo vota el Senado de la República.	1	6 años <sup>1</sup>	Sí <sup>2</sup>
Junta de Gobierno <sup>3</sup>	Los propone el Ejecutivo Federal, y los vota el Senado de la República.	5	8 años <sup>4</sup>	Sí <sup>2</sup>

<sup>1</sup> comienza su periodo a partir del primero de enero del cuarto año de gobierno del periodo sexenal presidencial.

<sup>2</sup> siempre y cuando cumplan con el requisito de edad máxima establecido en la ley, que es de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio de los cargos (o del inicio de su posible reelección).

<sup>3</sup> la Junta de Gobierno se compone del propio gobernador del Banxico y de 4 subgobernadores, lo que da el número de 5 en total.

<sup>4</sup> los nombramientos son escalonados, en términos de la Ley del Banxico, sucediéndose cada dos años, iniciando el primer, tercer y quinto año calendario correspondiente a cada administración presidencial.

Fuente: elaboración propia, con datos específicos tomados de distintas y diferentes fuentes del Banxico.

### c) *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) surgió en 1990, tomando como referencia la figura del *ombudsman sueco*, que data de 1713, y fue creado por el rey Carlos XII, para controlar durante su ausencia a los funcionarios del reino, y otorgar a los ciudadanos un medio de defensa, frente a cualquier arbitrariedad, desde el poder.

La CNDH surgió como heredera de una Dirección General de Derechos Humanos, creada en 1989 dentro de la Secretaría de Gobernación. Al año siguiente, fue creada la Comisión, como un órgano desconcentrado de esa Secretaría, y finalmente se logró su autonomía, primero relativa, en 1992, al convertirse en un organismo descentralizado de la APF, y por último como un OCAEM a partir de 1999.

La CNDH es un organismo no jurisdiccional que emite recomendaciones (no vinculatorias, pero sí de fuerte alcance político), a cualquier órgano de gobierno de alcance nacional, por violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos. Es como tal, y al igual a como lo hace el juicio de amparo en términos judiciales, una figura de protección frente al acto arbitrario, ocurrente y/o abusivo del poder en perjuicio de las personas. Es una institución por ende

necesaria para el país. Un freno al autoritarismo, y a la vez un garante de la seguridad democrática en el país. Así se compone su estructura de gobierno (Figura 6).

**FIGURA 6.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su gobierno interno**

<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Presidente	Lo propone y elige el Senado de la República, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes, tomando para ello en cuenta a la sociedad.	1	5 años	SÍ
Consejo Consultivo	Lo propone y elige el Senado de la República, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes, tomando para ello en cuenta a la sociedad.	10 <sup>1</sup>	Mínimo 1, máximo 2	SÍ

<sup>1</sup> incluido el presidente de la Comisión, quien lo presidirá.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la CNDH.

#### d) *Instituto Nacional Electoral*

La organización de las elecciones en México para elegir al presidente de la república y a los miembros del Congreso, está concebida desde 1917. Ya en ese año se estableció una Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales para ese propósito. A partir de ahí fue largo, muy largo el proceso de consolidación de instituciones electorales sólidas, profesionales, honorables y creíbles.

A lo largo de las siguientes siete décadas, la función electoral dependía directamente del gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación. Esta función era realizada por una Comisión Federal que primero fue de Vigilancia Electoral, y después, a partir de 1973, simplemente Electoral. El régimen de partido hegemónico obstaculizó la existencia de una mejor institución. Esto hizo implosión en el sistema electoral en 1988, cuando las elecciones presidenciales fueron denunciadas por la oposición, que acusó al propio gobierno y al titular

de la Comisión Federal Electoral (CFE) –el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett–, de cometer un escandaloso fraude electoral en beneficio del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional y a la sazón presidente de México, Carlos Salinas de Gortari.

Lo ocurrido en 1988 fue el suceso que justificó y dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. Fue sin embargo hasta 1996 con la reforma constitucional, cuando el gobierno (léase Poder Ejecutivo), dejó de organizar las elecciones y de tener representación en el IFE, que se convirtió en un organismo autónomo.

La contrarreforma de 2007, originada por las presiones de un mal perdedor electoral un año antes, trajo como consecuencia el descabezamiento del IFE y el nombramiento de nuevas autoridades. Un primer golpe a su autonomía. El segundo golpe vino en 2014, cuando se volvió a descabezar al Instituto y se transformó en el actual Instituto Nacional Electoral (INE), cuya estructura es la siguiente (Figura 7):

**FIGURA 7.- El Instituto Nacional Electoral y su gobierno interno**

<i>Instituto Nacional Electoral</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Presidente <sup>1</sup>	Lo propone y elige la Cámara de Diputados, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes.	1	9 años	NO
Consejo General	Lo propone y elige la Cámara de Diputados, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes.	10 <sup>2</sup>	9 años	NO

<sup>1</sup> lo es del Instituto y del Consejo General.

<sup>2</sup> incluido el consejero presidente del Instituto.

Fuente: elaboración propia, con datos del INE.

#### e) *Tribunales Agrarios*

Los Tribunales Agrarios (TA) existen desde la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, la cual le otorgó a los ejidatarios y comuneros la propiedad de sus tierras, tanto para

asentamientos humanos como para actividades productivas o simplemente para enajenarlas. Es una de las más importantes reformas estructurales emprendidas en el país en los últimos cien años.

Conforme a la reforma constitucional de 1992, cualquier conflicto por límites de terrenos ejidales o comunales, así como los relacionados con la tenencia de la tierra son de jurisdicción federal. Para ello, y en general para la administración de la justicia agraria se instituyeron TA, dotados de autonomía y plena jurisdicción. En la Figura 8 se puede ver cómo se componen los TA.

**FIGURA 8.- Los Tribunales Agrarios y su organización interna**

<i>Tribunales Agrarios</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Tribunal Superior Agrario	Los propone el presidente de la República, y lo vota el Senado de la República.	5 magistrados	6 años	SÍ <sup>1</sup>
Presidente del Tribunal Superior Agrario	Lo propone y designa el propio Tribunal (sus pares).	1 magistrado	3 años <sup>2</sup>	SÍ
Tribunales Unitarios Agrarios	Los propone el Ejecutivo Federal, y los vota el Senado de la República.	1 magistrado <sup>3</sup>	6 años	SÍ <sup>1</sup>

<sup>1</sup> si al término de esos 6 años son ratificados, serán inamovibles, hasta los setenta y cinco años, en que se tendrán que retirar.

<sup>2</sup> puede ser reelecto sin límite de ocasiones, siempre y cuando cumpla con el requisito máximo de edad establecido en la ley para poder ser magistrado.

<sup>3</sup> por cada distrito agrario. Los distritos de jurisdicción agraria serán determinados en cuanto a su número y ubicación, por el Tribunal Superior Agrario.

Fuente: elaboración propia con datos de los Tribunales Agrarios y de la Cámara de Diputados.

#### f) *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*

La función estadística en México, como actividad de gobierno surgió a la par del México independiente, en 1821. La practicaron prácticamente todos los gobiernos desde entonces.

Los registros financieros y económicos del país fueron quizás la más importante tarea estadística que hicieron los primeros organismos en la materia.

Por lo que se refiere a la geografía del país, ya desde mediados del siglo XIX (probablemente a partir de la pérdida de más de la mitad del territorio nacional a mano de Estados Unidos), se intensificó la profesionalización de esta tarea. Célebre fue desde entonces y durante el porfiriato, Don Antonio García Cubas, geógrafo y cartógrafo, quien además de su prolífica labor, propuso la creación en 1882, de la Dirección General de Estadística, organismo que prevalece desde entonces, aunque ya como parte de la estructura del actual organismo.

En 1895 la función estadística dio un nuevo giro cuando se llevó a cabo en México el primer censo general de población, levantado el 20 de octubre de ese año. Cinco años después se levantaría otro, el de 1900. Y desde entonces, cada diez años se efectúan.

La función de planeación era del interés personal del presidente Miguel de la Madrid desde que fue Secretario de Programación y Presupuesto, y le tocó la encomienda de organizar el primer plan, en 1961. Para 1983, ya como presidente, impulsó la creación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como un organismo de la APF.

En 1985 el INEGI se convirtió en el primer gran organismo de la APF que se desconcentró territorialmente, al cambiar su sede a la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.

En 2006, obtuvo su autonomía. Con ese cambio jurídico, y considerando que la tecnología informática ya formaba parte de la vida cotidiana de cualquier organismo público, así como de la sociedad en general, se consideró que ya no era necesario que organismo tuviera en su denominación la palabra *informática*, por lo que se decidió eliminarla. No obstante lo anterior, se mantuvo el acrónimo de INEGI, dado su posicionamiento como marca de Estado, así como por su consolidada identificación entre la población.

Así es su estructura (Figura 9):

**FIGURA 9.- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía y su gobierno interno**

<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Presidente	Designado por el Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado de la República	1	6 años <sup>1</sup>	SÍ
Junta de Gobierno	Designados por el Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado de la República.	5 <sup>2/3</sup>	8 años <sup>4</sup>	SÍ

<sup>1</sup> comienza su periodo a partir del primero de enero del cuarto año de gobierno del periodo sexenal presidencial.

<sup>2</sup> incluido el presidente del Instituto.

<sup>3</sup> los otros 4 miembros de la Junta de Gobierno distintos al presidente son llamados vicepresidentes.

<sup>4</sup> los nombramientos son escalonados, en términos de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, sucediéndose cada dos años, e iniciando el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal.

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI y de la Cámara de Diputados.

*g) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*

Siempre han existido acciones gubernamentales para apoyar a los más pobres de México. Pero hasta hace no mucho, los programas prácticamente no tenían ninguna medición en cuanto a su resultado. Fue en 1992 con la creación de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, hoy Secretaría de Bienestar), cuando la política social adquirió la calidad de máxima política pública de Estado, lo que la hizo indisoluble de su impacto electoral.

A partir de la creación de la Sedesol, la política de desarrollo social ha estado estrechamente ligada a lo electoral. De manera específica durante los gobiernos del PRI, pero con renovados bríos desde la llegada del denominado Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), al poder.

Una vez que se logró la alternancia en la presidencia de la república en 2000, se hizo evidente la necesidad de crear reglas para la generación y operación de los programas sociales destinados a combatir la pobreza, así como para la medición y los impactos de las decisiones del gobierno encaminadas a su reducción. De ahí que en 2004 naciera el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

El organismo logró su autonomía en 2014, cuando fue reconocido como un órgano de Estado, encargado de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley. En la Figura 10, se puede ver su estructura de gobierno interna.

**FIGURA 10.-El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y su gobierno interno**

<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Presidente	Lo propone y elige la Cámara de Diputados, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes.	1	5 años	SÍ
Comité Directivo	Los propone y elige la Cámara de Diputados, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes. <sup>1</sup>	6	4 años	SÍ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> salvo al titular de la Secretaría de Bienestar (antes de Desarrollo Social), cargo ex profeso, y al representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>2</sup> pero solo 3 de esos 6 podrán ser reelectos.

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval.

#### h) *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*

Uno de los mejores legados de la Administración del presidente Vicente Fox fue el tema de la transparencia. Antes de este siglo, los mexicanos no tenían forma legal de enterarse cuánto y en qué gastaban dinero público los gobernantes. Tampoco había rendición de cuentas respecto de decisiones tomadas o que se dejaron de tomar.

Esto cambió en 2002, cuando se obligó a que los entes públicos fueran transparentes en su actuar, y se facultó a los ciudadanos a acceder a esa información en todo momento, sin tener que justificar para qué querían esa información. Así fue como surgió el marco jurídico propicio, y con ello, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

No existe Estado democrático en el mundo, si los ciudadanos carecen de la capacidad de vigilar el desempeño de sus gobernantes, sean los que ya no están, los que están en el cargo, o bien los que pretenden ejercerlo. Sin la transparencia, se cometen excesos, se tolera institucionalmente la corrupción y se fomenta la impunidad, por el mal uso de recursos que pertenecen a los contribuyentes, no a los gobernantes. De ahí que no es casualidad que con la llegada de la alternancia en la presidencia de la república, en 2000, inició un nuevo paradigma en México en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En 2007 fue reforzada esa transparencia institucional, al elevarse dicha obligación a rango constitucional, y homologarse la misma a la que tendrían todos los entes públicos del país

Como producto del salto tecnológico, se hizo evidente al cabo de pocos años, la importancia creciente de la protección de datos personales, igual que hasta ese momento lo era la transparencia y acceso a información pública. Esto dio origen a la creación en 2010 de la ley para proteger el acceso, resguardo y uso de los datos personales en posesión de los particulares, entendiendo como tales a cualquier ente no gubernamental, y sin importar si se trataba de una persona física o moral, ni tampoco los motivos por los que hubiera tenido acceso a esos datos.

Este tema de la protección de datos personales en posesión de los particulares tendrá un desarrollo espectacular en los próximos años, en la medida en que se desarrolle la tecnología móvil 5G, y las posteriores. Cada vez será un tema más regulado, incluso como un derecho humano.

Considerando todo lo anterior, en 2014, fue elevado el IFAI a la categoría de OCAEM, y junto con ello se le dotó de alcance nacional, para lo cual se modificó su nombre por el actual: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En 2017, además, se creó la ley que regula a los datos personales en posesión de sujetos públicos. En la Figura 11 se puede ver la estructura de gobierno del INAI.



**FIGURA 11.- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y su gobierno interno**

<i>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Presidente	Lo elige el Pleno del INAI, en cuanto a ese cargo. Anteriormente, forma parte de los comisionados, electos por el Senado de la República, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes.	1	3 años <sup>1</sup>	SÍ <sup>2</sup>
Pleno <sup>3</sup>	<p>Son electos por el Senado de la República, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes, después de una amplia consulta a la sociedad.</p> <p>El Ejecutivo Federal puede objetar los nombramientos, en cuyo caso, el Senado deberá nombrar nuevas propuestas para cubrir nombramientos y/o vacantes, mismas que deberán ser votadas por las 3/5 partes de los miembros presentes.</p> <p>De haber objeción por parte del Ejecutivo, nombrará el Senado con el voto de las 3/5 partes de los miembros presentes.</p>	7 comisionados	7 años	NO

<sup>1</sup> la duración del cargo de comisionado presidente es independiente del tiempo en que dure su cargo como comisionado, que es de 7 años.

<sup>2</sup> pero solo como presidente, sin poder exceder de 7 años como comisionado, y por ende, como presidente.

<sup>3</sup> es el nombre que recibe el órgano de gobierno del Instituto, compuesto por sus 7 comisionados. Lo preside el presidente, que lo será a la vez del Instituto.

Fuente: elaboración propia, con datos del INAI y otras fuentes adicionales.

#### i) *Instituto Federal de Telecomunicaciones*

Una reforma constitucional del 02 de marzo de 1995 sustrajo a las telecomunicaciones de la categoría de área estratégica del Estado, y las transformó en un área prioritaria para el desarrollo nacional. El cambio jurídico supuso que este tema dejaba de ser una actividad exclusiva del Estado, para ser susceptible de ser prestada por los particulares, vía concesiones, pero manteniendo el Estado el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.

Fue así como al año siguiente, el 09 de agosto de 1996, surgió la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

La creciente competencia entre los concesionarios de telecomunicaciones a partir de entonces, aunado a los cambios regulatorios y la innovación tecnológica en la materia, incluyendo la inserción geométrica de internet como medio de información, hizo cada vez más evidente la necesidad de independencia de la Cofetel frente al poder. Esto, además, se valoró considerando el impacto cada vez mayor de los medios de comunicación en las contiendas electorales, así como el enorme peso de los concesionarios en el rumbo y desarrollo político y económico del país.

Conforme a lo anterior, se reconoció la necesidad de otorgarle autonomía a la Cofetel, lo que ocurrió en 2013, al reformarse el artículo 28 constitucional. La reforma tuvo como consecuencia la sustitución de la Cofetel por un nuevo OCAEM, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), cuya estructura se puede observar en la Figura 12.

**FIGURA 12.- El Instituto Federal de Telecomunicaciones y su gobierno interno**

<i>Instituto Federal de Telecomunicaciones</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Presidente	Lo elige directamente el Senado de la República de entre los comisionados designados.	1	4 años <sup>1</sup>	SÍ <sup>2</sup>
Pleno <sup>3</sup>	Los propone el Ejecutivo Federal, y los vota el Senado de la República.	7 comisionados	9 años	NO

<sup>1</sup> la duración del cargo de comisionado presidente es independiente del tiempo en que dure su cargo como comisionado, que es de 9 años.

<sup>2</sup> el presidente puede ser reelecto en ese cargo únicamente por una vez, pero sin que la duración de su encargo exceda su periodo total como comisionado, en cuyo caso, solo podrá serlo por el tiempo necesario, hasta concluir su encargo.

<sup>3</sup> es el nombre que recibe el órgano de gobierno del Instituto, compuesto por sus 9 comisionados. Lo preside el presidente, que lo será a la vez del Instituto.

Fuente: elaboración propia con datos del Ifetel.

j) *Comisión Federal de Competencia Económica*

La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), fue creada mediante ley el 24 de diciembre de 1992, y en la práctica, comenzó sus funciones meses después, en 1993. Surgió como Comisión Federal de Competencia, y fue un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía (entonces, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secofi).

La Ley fue reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, en ese entonces principalmente en el ámbito privado, y muy limitada en lo público.

A partir de 1994, con la apertura comercial plena, y la subsecuente celebración de tratados comerciales fundamentales para la economía nacional, así como con la apertura a la inversión privada nacional y extranjera, la economía adquirió un mayor dinamismo. Esto se tradujo en una mayor cantidad de bienes y servicios al alcance de los consumidores. De ahí que el modelo original terminó siendo rebasado. En parte, porque las decisiones de la Comisión carecían de suficiente fuerza para combatir prácticas económicas indebidas, por parte de toda clase de agentes, incluidos los públicos, dado el carácter de la Comisión como órgano subordinado.

Fue así como el 23 de mayo de 2014, se determinó elevar al organismo a la calidad de OCAEM, con un cambio de nombre incluido. A partir de ese momento, apenas hace 5 años, surgió la Cofece actual.

La Cofece también adquirió conforme a la nueva Ley, la capacidad de combatir concentraciones, así como la de prevenir, investigar, perseguir y castigar las prácticas indebidas en materia de competencia económica, libre concurrencia y debido funcionamiento de los mercados.

En la Figura 13 se ve enseguida, la estructura de la Cofece.

**FIGURA 13.- La Comisión Federal de Competencia Económica y su gobierno interno**

<i>Comisión Federal de Competencia Económica</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Presidente	Lo elige directamente el Senado de la República de entre los comisionados designados.	1	4 años <sup>1</sup>	SÍ <sup>2</sup>
Pleno <sup>3</sup>	Los propone el Ejecutivo Federal, y los vota el Senado de la República.	7 comisionados	9 años	NO

<sup>1</sup> la duración del cargo de comisionado presidente es independiente del tiempo en que dure su cargo como comisionado, que es de 9 años.

<sup>2</sup> el presidente puede ser reelecto en ese cargo únicamente por una vez, pero sin que la duración de su encargo exceda su periodo total como comisionado, en cuyo caso, solo podrá serlo por el tiempo necesario, hasta concluir su encargo.

<sup>3</sup> es el nombre que recibe el órgano de gobierno del Instituto, compuesto por sus 9 comisionados. Lo preside el presidente, que lo será a la vez del Instituto.

Fuente: elaboración propia, con datos de la Cofece.

*k) Fiscalía General de la República*

Pocas instituciones han sido objeto de un escrutinio público tan polémico como lo fue la Procuraduría General de la República. La institución era la más antigua dentro del modelo de instituciones del Estado Mexicano; quizás solo igualada por la existencia de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Hacienda. Pero con toda seguridad, dentro de las instituciones que no eran Secretarías de Estado, fue la más antigua.

Fundada en 1900, por el presidente Porfirio Díaz, el Ministerio Público de la Federación obtuvo desde entonces el monopolio de la acción penal en materia de delitos federales, a través de la PGR, vía su primera Ley Orgánica, en 1908.

Cien años después de esos hechos se pensó en otorgarle autonomía, a efecto de deslindarla de los efectos políticos que suponía su pertenencia y subordinación al Poder Ejecutivo Federal.

La subordinación del procurador al presidente de la república fue duramente cuestionada por la opinión pública como consecuencia de los escándalos de impunidad ante los diversos

delitos cometidos por servidores públicos de alto nivel, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. Por ese motivo se efectuó una reforma constitucional en 2014 para crear un nuevo organismo, conocido como Fiscalía General de la República (FGR), que gozara de plena autonomía. Para ello fue reformado el artículo 102 constitucional.

La reforma empero fue insuficiente, dado que fue cuestionado que la persona que habría de ser el primer fiscal era el entonces procurador general de la república, designado por el Ejecutivo Federal, que además era alguien muy allegado a él, a su círculo cercano de colaboradores por vía de parentesco (era primo del consejero jurídico de la presidencia), y exabogado general del PRI. Ese episodio dio nacimiento al movimiento de oposición en redes sociales etiquetado como #FiscalCarnal.

La oposición a ese nombramiento dio pie a que se exigiera modificar de nuevo el artículo 102 constitucional, para impedir que el presidente propusiera la terna de personas de las que habría de ser votado por el Senado el nuevo Fiscal. Sin embargo, el presidente electo de México, y a la sazón presidente constitucional, Andrés Manuel López Obrador, se opuso a esa reforma y a que hubiera autonomía desde el nombramiento, con lo que en los hechos el primer Fiscal General de la República fue propuesto por él.

Tener a un fiscal independiente del Ejecutivo Federal sigue siendo una tarea pendiente. Las elecciones presidenciales de 2018 nos demostraron lo que ocurre cuando el procurador es un empleado del presidente, y éste le puede ordenar actuar con consigna, con sesgo y subjetividad en contra de adversarios políticos. Hay que recordar a la PGR del presidente Peña Nieto en plena campaña electoral presidencial. El procurador utilizó a un órgano del Estado Mexicano para descarrilar y a la larga destruir las posibilidades de triunfo del candidato del Partido Acción Nacional, Ricardo Anaya Cortés. Eso no debe volver a ocurrir.

La Procuraduría General de la República desapareció en los hechos con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la FGR, el 14 de diciembre de 2018. En la Figura 14 se puede ver la estructura de la nueva FGR, es decir, del Ministerio Público de la Federación.

**FIGURA 14.- La Fiscalía General de la República y su organización interna principal**

<i>Fiscalía General de la República</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Fiscal General	Lo propone el Ejecutivo Federal en una terna, de la cual lo elige el Senado de la República por el voto de las 2/3 partes. Puede removerlo el Ejecutivo por causas graves.	1	9 años <sup>1</sup>	NO
Titular de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales	Los nombra y puede remover el Fiscal General.	1	Lo determina el Fiscal General (libre nombramiento y remoción)	No aplica
Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Lo anterior puede ser objetado por el Senado con el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes. En caso de no haber objeción, tanto el o los nombramientos como las remociones, quedarían firmes.	1		
Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos		1		
Fiscalía Especializada de Asuntos Internos		1		

<sup>1</sup> si el actual Fiscal General de la República concluyera su encargo, lo haría hasta diciembre de 2027. En caso de concluir antes de esa fecha, por la razón que fuera, un nuevo Fiscal duraría 9 años, también contados a partir de su nombramiento por el Senado, salvo que esta Cámara o bien el Poder Judicial determinaran que el sustituto lo sería únicamente hasta completar el periodo de 9 años.

#### 1) *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

El Tribunal tiene más de ochenta años de existir. Fue el primero de enero de 1937, con la publicación de la Ley de Justicia Fiscal, cuando el Tribunal inició funciones, como Tribunal Fiscal de la Federación. A partir de entonces y durante las siguientes décadas, se le fueron agregando competencias, entre ellas, y además de la hacendaria o tributaria, la de conocer de las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre resoluciones fiscales emitidas por el entonces Departamento del Distrito Federal, sobre pensiones militares y sobre aportaciones relativas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores entre otras.

El Tribunal gozó de autonomía orgánica desde su creación. Vale la pena retomar enseguida lo que señaló para tal efecto la Ley de Justicia Fiscal, el 31 de agosto de 1936, en su exposición de motivos:

*El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente (sic) de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.<sup>8</sup>*

En el año 2000 el Tribunal tuvo un cambio fundamental, al otorgársele competencia para conocer de cualquier acto emitido por autoridades administrativas del ámbito federal, además del tradicional ámbito fiscal. Por ello, cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las reformas estructurales legisladas entre 2013 y 2016, volvieron más compleja la actividad administrativa, con la incorporación de nuevas autonomías. Debido a ello, en 2015 el Constituyente Permanente determinó elevar al Tribunal a la categoría de OCAEM, con el nombre de Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), lo cual se concretó con la creación de su nueva Ley Orgánica, en 2016.

El TFJA ha visto nacer salas especializadas, para atender los temas más complejos de la actividad económica, y seguramente se volverá más especializado conforme pase el tiempo.

En la Figura 15 se puede observar la forma de organización del TFJA.

---

<sup>8</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936. La versión es visible en la siguiente liga, consultada en el mes de junio de 2019: <https://bit.ly/2Zvhqrm>.

**FIGURA 15.- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y su organización interna**

<i>Tribunal Federal de Justicia Administrativa</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo propone / elige</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Sala Superior (en Pleno)	Los propone el presidente la República, y lo votan las 2/3 partes del Senado de la República.	16 magistrados <sup>1</sup>	15 años	NO
Presidente de la Sala Superior	Lo nombra el Pleno.	1	3 años	NO
Junta de Gobierno y Administración	Lo decide el Pleno General del propio Tribunal	5 magistrados <sup>2</sup>	2 años en forma escalonada	SÍ <sup>2</sup>
Salas Regionales	Los propone el presidente la República, y los vota el Senado de la República por mayoría simple.	magistrados (según el número de salas regionales)	10 años	SÍ <sup>3</sup>

<sup>1</sup> del total de magistrados de la Sala Superior que es de 16, 14 ejercerán en funciones jurisdiccionales, y 2 en la Junta de Gobierno y Administración. 1 de ellos será el presidente del Tribunal.

<sup>2</sup> a saber, el presidente del Tribunal, que también lo será de la Junta de Gobierno y Administración; 2 magistrados de la Sala Superior; y 2 magistrados de las Salas Regionales.

<sup>3</sup> pero no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Y nunca podrán durar más allá del periodo para el que fueron electos como magistrados.

Fuente: elaboración propia, con datos del TFJA y de otras fuentes.

#### m) *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*

La reforma educativa de 2013 buscó darle un giro al modelo de educación pública, que, para entonces, estaba por completo subordinado al sindicato nacional y a su combativa disidencia. Eso cambió con la reforma, que le devolvió al Estado la rectoría de la educación, incluida la determinación de las plazas, su otorgamiento o revocación, la determinación y el pago de sueldos y muy importante: la evaluación de la calidad no solo de los educandos, sino de la docencia. Ahí es donde entraba el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

El INEE no surgió con la reforma educativa de 2013. Fue un organismo creado por Decreto Presidencial el 08 de agosto de 2002, con la calidad de organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Educación Pública. Pero ante el alcance profundo de la reforma de 2013, y los inminentes embates que sufriría por parte de los grupos de interés magisterial



afectados por la propia reforma educativa (reforma estructural clave), se determinó elevarle el rango jurídico, al de OCAEM, conforme a las reformas a los artículos 3º constitucional y al artículo 22 de la ahora abrogada Ley del INEE.

El INEE fue desaparecido por el presidente Andrés Manuel López Obrador y su mayoría legislativa federal y en los congresos locales, conforme a decreto publicado en el DOF el 15 de mayo de 2019. En la Figura 16 se puede observar cómo fue su organización de gobierno interno.

**FIGURA 16.- El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y su gobierno interno**

<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</i>				
<b>Autoridad</b>	<b>Quién lo proponía / elegía</b>	<b>Miembros</b>	<b>Duración en cargo</b>	<b>Posible reelección</b>
Presidente	Lo designaba la Junta de Gobierno, por el voto mayoritario de 3 consejeros.	1	3 años <sup>1</sup>	NO
Junta de Gobierno <sup>2</sup>	Los proponía el Ejecutivo Federal, y los elegía el Senado de la República, con el voto de las 2/3 partes de sus miembros.	5 consejeros	7 años	SÍ <sup>3</sup>

<sup>1</sup> la duración del cargo del presidente era independiente de su cargo como comisionado, que era de 7 años.

<sup>2</sup> el presidente de la Junta de Gobierno lo era a la vez del Instituto.

<sup>3</sup> solamente una vez podían ser reelectos, hasta sumar 14 años. En caso de vacantes, los sucesores, nombrados bajo el mismo procedimiento que el señalado en la ley de la materia para los consejeros, únicamente lo serían para terminar los periodos originales de 7 años del consejero faltante.

Fuente: elaboración propia, con datos tomados del desaparecido INEE y de diversas fuentes.

## **6. Los organismos autónomos en la era de la Cuarta Transformación**

Nunca en la historia de México, un presidente les había declarado la guerra a las instituciones del Estado que él mismo dirigía. En parte porque anterior a 1990, las instituciones eran el presidente y este ordenaba sin chistar. No había contrapesos, ni organismos autónomos. Simplemente se hacía lo que ordenaba el presidente y listo. Tampoco ocurrió porque los presidentes eran más institucionales y cuidadosos de las formas republicanas.

Y en la otra parte, tampoco sucedió en los años de la transición y la alternancia (2000-2012), por haber demócratas al frente del Poder Ejecutivo.

Pero algo ocurrió a partir de diciembre de 2018, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El presidente se dedicó a confrontar, a disminuir y a minar los contrapesos. Desde los formales (los Poderes de la Unión), hasta los OCAEM, pasando por los organismos con autonomía relativa. Ningún presidente se había atrevido a confrontar de manera directa a las instituciones de la democracia mexicana como lo ha hecho AMLO, incluso desde muchos años antes de llegar a la presidencia. Como cuando en 2006 decidió “mandar al diablo a las instituciones” (la expresión fue suya), comenzando con el entonces IFE, al que terminaría descabezando.

Los partidarios de AMLO supusieron erróneamente que el hecho de llegar al poder (su largo anhelo de más de treinta años como agitador social), lo atemperaría, pero no fue así. Pronto quedó claro que su intención era y es la de acumular poder en torno no a su gobierno, sino a su persona, en lo individual: la restauración de la presidencia imperial, en esta nueva etapa del PRI, con otro nombre y logotipo, pero con los mismos personajes de origen priista, comenzando con el propio presidente de la república.

Lo siguiente es una muestra de lo que han experimentado diversos OCAEM desde el 1º de diciembre de 2018:

- UNAM. — Históricamente el presupuesto de la Universidad crecía año con año. Como muestra un botón. De los 12.8 mil millones de pesos (mmdp) que ejerció de presupuesto en 2001 (Rodríguez, 2002), alcanzó los 38.3 mmdp en 2018. Un crecimiento de 300 por ciento en diecisiete años. Algo lógico si se considera que se trata de la mejor Casa de Estudios de Iberoamérica, según el más reciente ranking del QS World University Rankings, que la coloca en el lugar número 103 del mundo.

A pesar de ello y en cuanto llegó, el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación (en adelante 4T), ya le había bajado en el proyecto de PEF 2019 el

presupuesto, al intentar recortarle 1.23 mmdp respecto del año anterior; un 2.6 por ciento menos.

La UNAM tuvo que mostrar una fuerte oposición, que desató polémica, hasta que logró que se le mantuviera por lo menos el mismo presupuesto que en 2018. Al final, la Universidad de 2019, tuvo al igual que la de 1934, que enfrentar al poder público que buscó neutralizar su autonomía por la vía del presupuesto.

- Banxico. — Una cascada de fuga de cerebros se dio de la institución responsable de la estabilidad y del valor del peso mexicano, a raíz de la imposición presidencial para que nadie en el sector público, ganara más de \$108,000 pesos al mes. Una decisión autoritaria que violó la autonomía de todos los OCAEM, al quererles imponer modelos de remuneraciones que, por elemental autonomía presupuestal, les correspondía a ellos decidir. Además de ser una cantidad soltada como ocurrencia, más que como método.

No importaba el grado de especialización de los cargos. Ni el nivel de competencia, ni la antigüedad, ni el valor mercado de las funciones desempeñadas. Cualquier servidor público, fuera un director general, un secretario de Estado o un gobernador de la Banca Central, podrán ganar en adelante, y por capricho presidencial, hasta un máximo de ciento ocho mil pesos mensuales, y sin prestación adicional alguna. Un desastre de decisión en términos de eficiencia en la gestión administrativa.

¿Y qué sucedió en el Banxico entonces? Que, desde julio de 2018, poco después de las elecciones, ganadas por AMLO, y después de su anuncio, comenzó la diáspora de cerebros ahí. Más de doscientos altos directivos que ganaban en promedio \$350,000 pesos mensuales (cantidad a valor mercado de sus funciones), comenzaron a solicitar sus jubilaciones o bien retiros anticipados. Entre ellos, el subgobernador Roberto del Cueto Legaspi, quien renunció en noviembre de 2018 “por motivos de salud”.

Imposible suponer que funcionarios tan especializados y de alto valor técnico iban a trabajar con sueldos muy por debajo de su capacidad y experiencia y sin prestaciones.

De ahí no solo que personajes como Del Cueto renunciaran, sino que varios más interpusieran amparos contra las medidas presidenciales.

Los dos subgobernadores propuestos por el presidente López Obrador, y que fungen en sus cargos desde enero de 2019, son uno de ellos, afín ideológicamente (Jonathan E. Heath Constable), y el otro, abiertamente su exasesor en la campaña presidencial (Gerardo Esquivel Hernández). Los perfiles, por ende, más allá de la capacidad técnica de cada uno de ellos, es la de personajes cercanos al presidente, lo que vulnera la autonomía del Banco Central.

- INE. — Pocos OCAEM han sido tan golpeados en este siglo que el garante electoral del país. Desde su ciudadanización, el entonces IFE solamente vivió sus años dorados de 1996 a 2003. A partir de ese momento, y hasta la fecha, el organismo ha sido víctima de los avatares del poder.

El primer momento bochornoso se dio con la contrarreforma electoral de 2007, un año después de las disputadas elecciones presidenciales, en las que el expresidente Felipe Calderón Hinojosa le ganó a Andrés Manuel López Obrador por 243,934 votos, una diferencia de tan solo 0.62 por ciento. Este resultado irritó a AMLO, quien, en alianza tácita con el PRI, que se fue al tercer lugar y también se la quiso “cobrar”, orilló a que ambos (personaje y partido) orquestaran un golpe de Estado técnico contra el IFE, cesando a sus consejeros, comenzando con su presidente, Luis Carlos Ugalde.

Desde entonces, el Instituto sufrió varias modificaciones, hasta su transformación en el actual INE, a partir de la reforma electoral de febrero de 2014. Fue ese el Instituto que organizó las elecciones de 2018, en las que resultó electo el actual presidente de México, resultado que ahora sí aceptó, pues él ganó.

A pesar de lo anterior, recientemente el presidente por conducto de su bancada en el Senado ha propuesto una nueva reforma electoral que es sumamente preocupante, por regresiva. En los hechos, pretende volver al Instituto una dependencia del gobierno,

como en las peores épocas de la “caída del sistema” orquestada por el entonces Secretario de Gobernación y actual director de la CFE en el gobierno de AMLO, Manuel Bartlett Díaz.

La reforma, que ha sido denunciada por la oposición en bloque, así como por el Consejo General del INE y por su presidente Lorenzo Córdova, contempla un severo golpe a la democracia. Más allá de que se instrumente ahora, o en el futuro, pero siempre dentro del actual sexenio, esa intención contempla lo siguiente:

- Rasurar al Consejo General del INE, disminuyendo su tamaño.
- Disminución de su presupuesto, a la par de encargarle la organización de todas las elecciones.
- Desaparición de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLEs).
- Disminución del presupuesto de los partidos políticos.
- Instaurar la llamada “revocación de mandato” del presidente, convocada desde el poder, en el actual sexenio, y coincidiendo con el proceso electoral federal.

El simple planteamiento, es un atentado contra la democracia y contra un OCAEM.

- CNDH. — Ha sido criticada en público por AMLO por diversos motivos, entre ellos la naturaleza de sus acciones no vinculatorias, el ser “onerosa”, y en última instancia, por no plegarse a sus deseos. La relación del presidente desde que llegó fue tirante con la Comisión. Por principio de cuentas, y al igual a como hizo con todos los organismos constitucionales autónomos, les disminuyó el nivel salarial, sin respetar la autonomía constitucional de los OCAEM, al imponerles leyes en la materia, con el pretexto de la austeridad.

Esto desató una fuerte oposición de la CNDH, la cual interpuso medios legales, que siguen sin resolverse en el fondo a esta fecha, mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y la de Austeridad Republicana.

El presidente quiso endosarle a la CNDH la decisión de qué hacer frente a los bloqueos de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (la CNTE) en las vías férreas ubicadas en Michoacán, en febrero de 2019. Para ello incluso ordenó a su consejero jurídico interponer una denuncia a todas luces improcedente en contra de la CNTE (un actor que no es autoridad).

Lo ocurrido con el caso de Michoacán fue una trampa, con la que el presidente buscó sentar un precedente para decisiones u omisiones futuras suyas. Un “no actúo porque la CNDH ya me dijo que no”. Algo que desvirtúa por completo la razón de ser de la CNDH. La Comisión no cayó en la trampa, y le respondió al presidente que era su obligación resolver el conflicto<sup>9</sup>.

La Comisión no permitió que AMLO la rebajara a ser notario público de sus acciones o peor aún, el “interventor de Gobernación que da fe de la legalidad del evento”. Como si se tratara de un concurso.

La molestia del presidente se hizo evidente en mayo del presente año, cuando el presidente de la CNDH rindió su informe anual de actividades, en el marco de los 20 años de la obtención de la autonomía plena de la Comisión. A pesar de la cortesía tradicional de todos los mandatarios desde Carlos Salinas de Gortari para con la CNDH, López Obrador se convirtió en el primer presidente de la república que no asistió a tal informe.

La forma y los símbolos son fondo: a AMLO no le gusta la autonomía, y no le gusta la CNDH. Y en 2019 se renueva la presidencia de la Comisión. El presidente intenta llevar ahí en su lugar, a un cercano (se menciona en la Comisión a Alejandro Encinas). Un atentado a la autonomía del *ombudsman* mexicano.

---

<sup>9</sup> En esta liga (accesible en junio de 2019), se puede leer la respuesta oficial de la CNDH a López Obrador: <http://bit.ly/CNDH43>

- INEGI — La autonomía del organismo encargado de generar los datos más importantes, es fundamental en cualquier democracia. Impedir la manipulación de la información por parte del gobierno es tarea que justifica la existencia de una institución veraz, que genere credibilidad entre la sociedad, los inversionistas, comunidad académica y comunidad internacional.

Desde que llegó al poder, el presidente López Obrador no ha dejado de confrontarse con quienes exhiben la realidad y las consecuencias de sus decisiones. Ya es célebre la frase “yo tengo otros datos” (o más bien “nosotros” tenemos otros datos, dada el característico uso del plural mayestático por parte del primer mandatario).

Apenas recientemente, el presidente confrontó al INEGI cuando el Instituto exhibió que la cifra de creación de empleos era muy inferior a la pregonada por el presidente, quien de inmediato los descalificó, como también lo ha hecho respecto de las cifras de crecimiento económico.

Esa confrontación de AMLO con el INEGI se suma a su andanada contra el organismo en términos de recursos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, les redujo hasta cinco mil millones de pesos, lo que orilló al Instituto a tener que cancelar 14 estudios estadísticos estratégicos y necesarios, que son incluso, referente internacional. A saber, el INEGI se vio obligado a cancelar las siguientes encuestas, gracias al presidente:

- 1.- Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA).
- 2.- Encuesta Nacional de Gasto en los Hogares (ENGASTO).
- 3.- Encuesta Nacional de Consumidores de Sustancias Psicotrópicas (ECOSUO).
- 4.- Encuesta Nacional de los Hogares (ENH).
- 5.- Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN).
- 6.- Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL).
- 7.- Encuesta Nacional de Trabajo Infantil.
- 8.- Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor (ENCO).

- 9.- Encuesta de Cobertura Regional.
  - 10.- Encuesta Nacional de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED).
  - 11.- Encuesta Nacional de Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH).
  - 12.- Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo.
  - 13.- Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID).
  - 14.- Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE).
- Coneval — El Coneval atiende la medición de un tema que es en extremo prioridad para el presidente: el de las acciones contra la pobreza. Y es ahí en donde el organismo autónomo encargado ha cuestionado al presidente.

La medida presidencial más polémica en temas de política social fue el de la cancelación del programa de estancias infantiles. El Coneval cuestionó dicha medida, al señalar que el mismo es un apoyo fundamental para las madres trabajadoras. Al mismo tiempo, denunció que el presidente había cancelado 11 de los 93 programas prioritarios para el combate a la pobreza, por lo que era una mala medida eliminarlos.

Hasta ahora no ha ocurrido un embate directo del presidente al Coneval, sin embargo, López Obrador ha tomado medidas que dificultan la labor del Consejo. Un órgano de medición no puede trabajar sin indicadores, y varios de los programas del presidente tienen las características de clientelismo electoral.

Así, por ejemplo, mientras que el programa denominado “Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores” goza de *reglas* de operación (clave para dotarlos de certidumbre, idoneidad, y capacidad de supervisión y medición), otros como el de “Jóvenes Construyendo el Futuro” (becas para los llamados ninis), cuenta con *lineamientos*, más no reglas de operación, como sería lo correcto. Y el “Programa de



Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez” de plano no cuenta ni con reglas ni con lineamientos, sino que son completamente discrecionales.

Cualquier programa sin reglas, viola la ley. Y hacen imposible medir si buscan apoyar a la población, o más bien crearle una base electoral al presidente López Obrador. O sea, volver a los programas de los años 90. Un retroceso para el desarrollo social, y una falta de respeto para la autonomía y credibilidad del Coneval.

- INAI — El organismo que tiene la responsabilidad constitucional de velar por la transparencia en el actuar del gobierno, ha sido descalificado fuertemente por el presidente López Obrador. Sobre dicho organismo ha dicho:

*“....Es lo mismo que sucedía con la simulación de estar creando organismos como el de la transparencia. ¿Cuál fue la primera decisión que toma cuando crearon ese organismo, en el tiempo de Fox, la primera decisión, del organismo de la transparencia? Que se mantengan en secreto las condonaciones de impuestos a las grandes empresas. Imagínense, entonces para qué crearon el Instituto de Transparencia”.<sup>10</sup>*

Ante estas y otras acusaciones de López Obrador al INAI, el organismo, por medio de su presidente, solicitó una audiencia con el presidente de México, para distender la relación, afectada a causa de las declaraciones del presidente de la república en contra del Instituto. A la fecha de elaboración de este documento, y habiendo pasado 4 meses, el presidente no había accedido a recibir al presidente de un organismo constitucional autónomo. Un desdén más, igual al que le hizo a la CNDH con su informe anual.

---

<sup>10</sup> Declaraciones del presidente Andrés Manuel López Obrador en su conferencia mañanera del 12 de febrero de 2019. Texto, tomado del artículo “AMLO acusa a reguladores de simulación y saqueo a México”, en el periódico El Financiero, de esa fecha. Visible aquí: <https://bit.ly/2tkJFLs> (liga creada en junio de 2019).

- Ifetel — El organismo autónomo es el máximo regulador de los prestadores de servicios de telefonía, telefonía celular, radio, televisión, televisión por cable e internet. Una industria con una gran cantidad de intereses de por medio, que puede incidir en los comportamientos de las audiencias, en sus hábitos de actuación, en sus creencias, idiosincrasias, consumo e incluso en su voto.

Un riesgo latente de intromisión de López Obrador, con el que busca esquivar la actuación del Ifetel, es su propuesta de crear un organismo público que lleve internet a todas las comunidades de México. Leído así, suena favorable y políticamente correcta la propuesta, dado que se pretende ampliar el acceso a la banda ancha y democratizarla, tal y como lo ordena la Constitución. El problema viene con lo que puede generar que el gobierno de un personaje autoritario tenga la posibilidad de inundar de propaganda y de adoctrinamiento a la población a través de internet gratuito.

También preocupa el uso que el gobierno podría dar a los datos personales de millones de mexicanos, al tener acceso a los mismos, vía la telefonía celular, por ejemplo. No se debe pasar por alto que la transmisión de ese internet público (no regulado por el Ifetel), se piensa hacer a través de las redes de la CFE. Es decir, se pretende entregar toda esa información personal a Manuel Bartlett Díaz, el tristemente célebre mapache electoral y jefe máximo de la Dirección Federal de Seguridad, la policía política del régimen (1947-1985).

De concretarse esa propuesta, se estaría frente al Gran Hermano orwelliano, en manos de personajes siniestros del gobierno obradorista. Una pesadilla para los ciudadanos, y la cancelación de manera indirecta, de la autonomía del Ifetel. A pesar de ello, el presidente disfraza sus intenciones con actos claramente dirigidos a congraciarse con quienes no son sus votantes, a través de actos como darla máxima publicidad al monólogo que sostuvo con el creador de Facebook, Mark Zuckerberg, o bien presumiendo “el botón de oro” que le obsequió YouTube por lograr el millón de suscriptores en su canal.

- Cofece — Al igual que la mayoría de los OCAEM, la Cofece ha sido desde el inicio de la actual administración, objeto de presiones desde el poder. Y esto por todo tipo de razones, entre las que se incluyen la crítica a la autonomía presupuestal (exhibir los gastos de la Comisión), y la actuación de los comisionados, a quienes el presidente López Obrador acusó de incurrir en “conflictos de intereses”, en casos como, por ejemplo, la fusión de las empresas Disney y Fox. Lo que tuvo que desmentir categóricamente la Cofece.

La críticas y roces presidenciales con la Comisión han obedecido, además, a otras actuaciones que precisamente en el marco de esa autonomía ha emprendido la Cofece. Entre ellas, el que al inicio del sexenio el organismo promoviera una controversia constitucional contra la Ley de Remuneraciones, impuesta por López Obrador, la cual al final la SCJN desechó, también por presiones desde el poder.

A esto se suma el bochornoso incidente del proyecto de la refinería del presidente en Dos Bocas, Tabasco. Ahí, la legislatura local, con mayoría de Morena, modificó la legislación de adquisiciones y obras públicas, para permitir las adjudicaciones directas, y hacer meramente optativa, cuando no un último recurso, la licitación pública.

Esa decisión mereció una recomendación de la Cofece al todavía gobernador Arturo Núñez, para que vetara la ley, en función de que la misma, además de incentivar la corrupción, sería un obstáculo para la competencia económica de posibles y potenciales contratistas, a quienes se dejaba fuera, para asignar la obra a posibles favoritos (lo cual generaba —este caso sí—, conflictos de interés).

La Comisión por medio de su presidenta, le solicitó al todavía gobernador, Arturo Núñez, vetar la ley. La respuesta del gobernador, horas después, fue que no podía hacer nada, pues acababa en edición vespertina, de publicar las modificaciones legales en el órgano de difusión del estado de Tabasco. Una burla, que llevó a la Cofece a interponer una controversia constitucional contra el estado de Tabasco y su Congreso, por esa

decisión que violentó los principios constitucionales de libre competencia.<sup>11</sup> Al respecto, la Cofece señaló que

*“Las licitaciones públicas son el medio ideal para asegurar que el Estado contrate bienes y servicios en las mejores condiciones posibles. En 2018, la Comisión emitió una opinión al Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a las leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios (Decreto) de Tabasco, pues afectarían gravemente el proceso de competencia y libre concurrencia en las contrataciones públicas en dicho estado. Los cambios implican riesgos de discrecionalidad, espacios a la corrupción y la generación de sobreprecios en la contratación pública. A pesar de ello, estas fueron promulgadas por el Ejecutivo estatal. Por lo anterior, a petición de la COFECE, la Procuraduría General de la República solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que verifique la constitucionalidad de estas modificaciones legales, recurso que actualmente se encuentra en revisión.”*

Las anteriores son solo muestras de la actuación de la Cofece, organismo garante de la competencia económica y de la legalidad en la actuación de los agentes económicos, en tiempos de la 4T.

- FGR — El atentado a su autonomía vino como ya se dijo arriba, desde el rechazo de AMLO para dotarla de plena autonomía y eliminar cualquier injerencia del Poder Ejecutivo Federal en la designación de sus fiscales, en la determinación de su presupuesto, agenda y en ordenarle qué investigar o no; en qué ejercer acción penal o no.

Y el resultado, es que el fiscal general, a pesar de ser una persona respetable, no deja de ser el mismo individuo que ya estuvo subordinado al actual presidente como secretario

---

<sup>11</sup> Por su importancia, la Cofece incluyó este caso entre sus 15 acciones más relevantes para 2018. Se pueden ver en este documento: <http://bit.ly/2FViOx2>.

de Seguridad Pública, cuando fue Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Alejandro Gertz Manero. La más dura injerencia presidencial a la autonomía de la FGR fue precisamente el impedirle ser una institución plenamente autónoma: él propone al Fiscal y él puede removerlo.

Ese solo hecho (de quién depende el nombramiento y remoción) la vuelve una institución no autónoma.

- INEE — Es el más lamentable caso de ataque a un organismo autónomo por parte de presidente de la república alguno, en la historia del país. Ni siquiera el maximato callista se atrevió a tanto con la UNAM, en el periodo 1929-1934.

Simpatizando con los chantajes y las amenazas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) desde hace años, el presidente López Obrador los hizo sus aliados durante la campaña electoral de 2018. Una vez en el poder se negó a actuar contra ellos cuando bloquearon vías férreas en el estado de Michoacán, ocasionando millones de pesos de pérdidas. El bloque ilegal de vías en Michoacán, como se mencionó arriba, mereció del presidente, el querer endosarles su responsabilidad a otros, en este caso, a la CNDH, de la que quiso que le dijera “qué hacer”, ante ese caso.

Sin embargo, el caso más lamentable vino con la reforma educativa de 2013, que, entre otras cosas, obligó al magisterio a ser evaluado para demostrar capacidad personal y profesional para estar al frente de un aula, y en caso de no tenerla, como es natural, ser despedidos. Esto lo previó la reforma, y fue tajantemente rechazado por la CNTE, acostumbrada durante décadas a vivir del erario, sin mostrar a cambio ningún compromiso con la educación de los niños de México.

Cediendo pues a esos chantajes, el presidente López Obrados ideó y operó un golpe de Estado técnico ahora contra el INEE, igual a como hizo en 2007 contra el INE. Llevando al exceso su intención de primero favorecer a la CNTE y al último a los niños de México, el presidente les ordenó a sus mayorías legislativas federales y locales hacer la reforma

constitucional acordada con la delincuencia magisterial: el 15 de mayo de 2019, coincidiendo con el día del maestro, el presidente publicó el decreto que desapareció al INEE, en el primer caso de un OCAEM desaparecido por órdenes del presidente. Una violación muy lamentable a la autonomía de un organismo. Y una dura advertencia para cualquier otro organismo que no se pliegue a los deseos del presidente, o bien, para cualquier OCAEM que sea moneda de cambio para la agenda política y electoral del presidente López Obrador.

11 de 13 OCAEM han sido golpeados por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

A los incidentes con los OCAEM, deben de sumarse otros desencuentros del presidente con los organismos que cuentan con autonomía relativa. El caso más sonado es el de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), víctima de presiones presidenciales y de violación a su autonomía.

La CRE es un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, en términos del párrafo octavo del artículo 28 constitucional, adscrito a la APF, y que tiene a su cargo el fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

Dicho de otra manera, la CRE tiene la responsabilidad de velar porque exista una adecuada competencia en el sector público y el privado en la distribución y comercialización de hidrocarburos (léase de manera específica gasolina), y electricidad (léase empresas privadas que le compiten a la CFE); así como velar por los intereses de los usuarios o consumidores.

El petróleo es un asunto *personal* del presidente López Obrador. Sus orígenes como agitador social, muchos años atrás, se dieron precisamente a causa de los pozos petroleros, en su natal Tabasco. Era previsible que ya en el poder, intentaría tener un control directo en ese tema, aún por encima de la racionalidad y la técnica.

Desde el inicio de esta administración sexenal, la CRE cuestionó las afectaciones a millones de mexicanos ante el severo desabasto de gasolina del mes de enero de 2019, ocasionado porque el presidente ordenó frenar las importaciones, en un país en donde entre el 70 y el 80 por ciento de la gasolina que se consume es importada.

También cuestionó la CRE la suspensión de las rondas petroleras (licitación a inversionistas privados en temas de extracción de petróleo en aguas profundas) para favorecer a Petróleos Mexicanos; y de igual forma cuestionó la construcción de la célebre nueva refinería en Dos Bocas, Tabasco, producto de una promesa emotiva del presidente a sus paisanos, pero totalmente inviable en términos técnicos, financieros, comerciales y energéticos.

La respuesta del presidente fue la de golpear a la CRE como a pocos organismos autónomos, con la salvedad del INEE, al que le fue peor. El presidente usó todo el poder del Estado para doblar al presidente de la CRE. Así, de manera conjunta, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Energía, el Servicio de Administración Tributaria, y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, fueron usadas para acusar al presidente de la CRE, Guillermo Ignacio García Alcocer, de incurrir en “conflicto de intereses” y de diversos delitos.

De inmediato el servidor público solicitó una audiencia con el presidente, la cual se dio meses después, hasta el momento en que el presidente López Obrador consideró que había una capitulación del funcionario, y de manera casual, cesó la persecución.

Pero no conforme con ello, el presidente López Obrador de plano intentó apoderarse del organismo, aprovechando diversas renunciaciones, que dejaron vacantes los puestos de varios comisionados. Y así, envió al Senado ternas compuestas por personas notoriamente incompetentes y de bajo perfil para ocupar esas posiciones con incondicionales.

En lo que pareció no solo una violación a la autonomía de la CRE, sino una falta de respeto para con la seriedad y calidad técnica que requiere un organismo como la CRE, el presidente se obstinó en repetir y enviar una y otra vez al Senado a las mismas ternas, a pesar de ser

rechazadas. El caso más famoso fue el del ciudadano Edmundo Sánchez Aguilar, rechazado cuatro veces consecutivas por el Senado para ocupar cargos estratégicos de Estado en organismos del sector energético.

El citado ciudadano, que ofendió además a los senadores, fue rechazado dos veces en abril de 2019 para ser consejero de la CRE; en mayo fue rechazado para ocupar la posición de consejero “independiente” de Petróleos Mexicanos; y en junio fue rechazado para ser miembro “independiente” del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Otro caso sonado fue el del ciudadano Ángel Carrizales López, miembro de la ayudantía del presidente López Obrador, quien, sin ningún conocimiento, ya no se diga experiencia en el sector energético, fue propuesto por el presidente y después rechazado por el Senado para ocupar el cargo de consejero “independiente” de Petróleos Mexicanos.

Está claro que el presidente quiere desaparecer a la CRE. Y si eso le genera fuertes críticas, optará como ya lo ha hecho, por controlarlo. Ya son cuatro los consejeros incondicionales suyos, a los que sí ha logrado colocar ahí: Luis Linares Zapata, Norma Leticia Campos, José Alberto Celestino y Guadalupe Escalante.

Los cuatro impuestos por el presidente López Obrador ahí, utilizaron desde el primer momento sus cargos en el organismo autónomo para plegarse a la visión energética del presidente de la república. La consecuencia no se hizo esperar. El 03 de junio pasado, y ante tantas presiones y desavenencias con los consejeros enviados por López Obrador, renunció a su cargo y a la CRE su consejero presidente, Guillermo Ignacio García Alcocer<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Carta de renuncia del consejero presidente de la Comisión Reguladora de Energía, Guillermo I. García Alcocer, dirigida al Senado de la República, el 03 de junio de 2019, y hecha pública en Twitter. Visible aquí en esta liga, generada en junio de 2019: <https://bit.ly/2FtC4AM>.



## **VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación**

1.- Los organismos autónomos son fundamentales en la salud de cualquier democracia. Sin ellos, los únicos contrapesos serían los poderes formales, los cuales como se ha visto, son fácilmente controlables por el Ejecutivo Federal. Ahí está el caso de la mayoría aplastante del presidente López Obrador en la Cámara de Diputados (2018-2021).

2.- Los OCAEM y otros organismos autónomos son acotadores del presidente de la república o de los otros poderes. Inhiben, cuando no impiden las decisiones autoritarias que tanto perjudican a los mexicanos. Decisiones tan dañinas en el pasado, como por ejemplo la nacionalización de la banca en 1982 por parte del presidente José López Portillo, se hicieron sin organismos autónomos que lo impidieran. Una decisión así sería hoy más difícil.

2.- Hay que desconfiar de los políticos que buscan acotar o revertir la autonomía de las instituciones. Es un aviso claro de que pretenden centralizar el poder y tomar decisiones autoritarias, en demérito de la población, de la oposición política y de otros críticos.

3.- Una nueva agenda de investigación y una propuesta específica del autor de esta investigación, que a esta fecha (junio de 2019) no existe en el debate público, es promover una reforma constitucional, para incluir a los organismos autónomos como una categoría de poder distinta a los tres poderes tradicionales, pero en donde se les dé garantías de existencia, subsistencia, independencia y no injerencia por parte de los poderes públicos.

Una propuesta específica para ello, que el autor de este documento ya ha expresado en otros foros, es el de emular el mecanismo de elección de autoridades de la UNAM en los demás organismos autónomos, para que sean ellos quienes elijan a sus autoridades, y no los poderes públicos ni los partidos políticos. Se tiene que garantizar el derecho de los OCAEM a defenderse de cualquier embate del poder por desaparecerlos, quitar a todos sus integrantes o para imponerles en sus órganos de gobierno a perfiles incondicionales al poder.

4.- Se debe de fortalecer a los OCAEM. De ello depende en mucho el desarrollo del país.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

HEATH, Jonathan

*Para entender el Banco de México*

Nostra Ediciones, S.A. de C.V.

México, 2007

pp. 70

ACKERMAN, John y ASTUDILLO, César

*La Autonomía Constitucional de la Auditoría*

*Superior de la Federación.*

Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM

México, 2009

pp. 318

ACKERMAN, John

*Organismos Autónomos y Democracia.*

*El caso de México.*

Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM

México, 2007

pp. 311

Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

*Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos*

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>13</sup>

México, 2015

pp. 357

RODRÍGUEZ, Armando

*Análisis Constitucional de la Ley de Fiscalización Superior de la*

*Federación a la luz de la autonomía universitaria: potestad y*

*límites a la actuación fiscalizadora del Estado en la Universidad*

*Nacional Autónoma de México*

Universidad Nacional Autónoma de México

México, 2002

PP. 370

---

<sup>13</sup> Bajo ese sello se publicó el libro. Hoy es la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (Nota del investigador)

## **Fuentes electrónicas** (accesibles todas a junio de 2019)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>  
[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_50/Analisis/tribunales\\_agrarios.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_50/Analisis/tribunales_agrarios.pdf)  
<http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>  
[http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf\\_seccion/sistemas\\_5\\_3\\_1.pdf](http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/sistemas_5_3_1.pdf)  
[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf)  
[https://www.inegi.org.mx/inegi/quienes\\_somos.html](https://www.inegi.org.mx/inegi/quienes_somos.html)  
<https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>  
<https://www.proceso.com.mx/584404/el-inegi-desmiente-a-amlo-el-desempleo-aumento-en-primer-trimestre-de-2019>  
<https://t.co/xTaKhjuBBR>  
<https://www.sinembargo.mx/24-01-2019/3527004>  
<https://www.animalpolitico.com/2019/01/recorte-presupuesto-inegi-cancela-proyectos/>  
<https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>  
<https://www.ine.mx/compendio-normativo/>  
[https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que\\_es/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/)  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)  
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Junio/19/2387-Rechaza-oposicion-reforma-electoral-propuesta-por-Morena-carece-de-consensos-y-debilita-democracia>  
<http://www.anterior.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>  
<https://coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>  
<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/MarcoNormativo/Paginas/Marco-Normativo.aspx>  
<https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/amlo-elimin%C3%B3-11-programas-sociales-prioritarios-coneval/ar-BBURNhg>  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3196/2.pdf>  
<http://www.ift.org.mx/conocenos/acerca-del-instituto/historia>  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_134\\_02mar95\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_134_02mar95_ima.pdf)  
[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4895322&fecha=09/08/1996&cod\\_diario=209648](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4895322&fecha=09/08/1996&cod_diario=209648)  
<http://www.tfjfa.gob.mx/>  
<http://www.tfjfa.gob.mx/tribunal/historia/>  
[http://www.tfjfa.gob.mx/media/media/pdf/secretaria\\_general\\_de\\_acuerdos/acuerdos\\_junta\\_gobierno/2019/E-JGA-80-2018.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/media/media/pdf/secretaria_general_de_acuerdos/acuerdos_junta_gobierno/2019/E-JGA-80-2018.pdf)  
[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=190360&pagina=1&seccion=2](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190360&pagina=1&seccion=2)  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3716/7.pdf>  
[http://www.abogadogeneral.unam.mx/legislacion/abogen/documento.html?doc\\_id=1](http://www.abogadogeneral.unam.mx/legislacion/abogen/documento.html?doc_id=1)  
<https://consejo.unam.mx/consejeros>  
<https://www.unam.mx/acerca-de-la-unam/dependencias-universitarias>  
<https://aristeguinoicias.com/1612/mexico/en-2019-mas-presupuesto-para-militares-y-menos-para-la-unam-ipn-y-uam/>

<http://www.banxico.org.mx/organigrama/organigrama.jsp>  
<http://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7B487C7959-0A26-13AF-F4D0-936E90475F9D%7D.pdf>  
<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/trabajadores-de-banxico-adelantan-jubilacion-o-renuncian-tras-triunfo-de-amlo>  
<https://expansion.mx/economia/2018/11/14/roberto-del-cueto-renuncia-como-subgobernador-del-banxico>  
<https://jonathanheath.net/izquierda-responsable/>  
<https://twitter.com/esquivelgerardo>  
<https://cnbv.wordpress.com/2010/03/12/historia-de-la-cnbv/>  
<https://news.culturacolectiva.com/mexico/que-es-la-comision-reguladora-de-energia/>  
<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/301026/998989/file/Reporte-62-organos-reguladores.pdf>  
<http://www.redalyc.org/html/325/32536845015/>  
[http://www.spr.gob.mx/pdf/descargas/LA\\_RADIODIFUSION\\_PUBLICA\\_EN\\_MEXICO.pdf](http://www.spr.gob.mx/pdf/descargas/LA_RADIODIFUSION_PUBLICA_EN_MEXICO.pdf)  
<https://www.cofece.mx/conocenos/>  
<https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/05/LA-PRIMERA-DECADA-DE-LA-COMISION-FEDERAL-DE-COMPETENCIA.pdf>  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfce/LFCE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfce/LFCE_abro.pdf)  
<https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2019/01/14/ministro-la-scjn-niega-amparo-mantener-salarios-en-la-cofece.html>  
<https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=08&day=08>  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/linee/LINEE\\_orig\\_11sep13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/linee/LINEE_orig_11sep13.pdf)  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_120\\_06ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_120_06ene92_ima.pdf)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=2034095](http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=2034095)  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR\\_201218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_201218.pdf)  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4770470&fecha=29/12/1978&cod\\_diario=205438](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4770470&fecha=29/12/1978&cod_diario=205438)  
<https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>  
<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/lopez-obrador-acusa-a-organismos-autonomos-de-simulacion-y-saqueo-a-mexico>  
<https://www.animalpolitico.com/2019/02/sfp-investiga-conflictos-de-interes-comision-reguladora-energia-guillermo-garcia-alcocer/>  
<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/senado-batea-por-cuarta-ocasion-a-candidato-rebelde-de-amlo>

*Documentos de Trabajo* es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor

D.R. © 2019, Partido Acción Nacional