Quórum Legislativo
Núm. 140, diciembre 2022, 217-256

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU IMPACTO EN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

THE AUTONOMOUS CONSTITUTIONAL BODIES AND THEIR IMPACT ON THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS

Josué Antonio HERNÁNDEZ OSORIO[1]

Resumen: La creación de los órganos constitucionales autónomos en México como parte de la reforma del Estado, ha propiciado una serie de modificaciones a la organización tradicional del Estado con distintas consecuencias jurídicas e institucionales. El presente trabajo explora cuál es el impacto que tienen estas entidades, en el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional. Asimismo, mediante el análisis comparativo y sistemático, se realiza una clasificación propia, de los órganos constitucionales autónomos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se puedan distinguir los elementos definitorios que pudieran convertirse en criterios orientadores para la creación o reforma de los órganos constitucionales autónomos en México.

Palabras clave: autonomía constitucional, órganos constitucionales autónomos, reforma del Estado.

Abstract: The creation of the autonomous constitutional bodies in Mexico as part of the reform of the State has led to a series of modifications to the traditional organization of the State, with different legal and institutional consequences. This paper explores the impact that these entities have on the principle of separation of powers established in article 49 of the Constitution. Likewise, through the comparative and systematic analysis, a classification of the autonomous constitutional bodies in the Political Constitution of the United Mexican States is carried out, through which the defining elements that could be guiding criteria for the creation, reform or suppression of the autonomous constitutional bodies in Mexico.

Keywords: constitutional autonomy, autonomous constitutional bodies, reform of the State.

1 Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Derecho.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Doctrina de la división de poderes*. III. *Análisis comparativo de los poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos*. IV. *El impacto en el principio de división de poderes y la separación de funciones de los poderes tradicionales y su integración en los órganos constitucionales autónomos*. V. *Criterios a considerar en la creación o reforma de los órganos constitucionales autónomos*. VI. *La necesidad de criterios para la creación y reforma de los órganos constitucionales autónomos en México.* VII. *Conclusiones* VIII. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

La autonomía constitucional es parte de la reforma del Estado. Esencialmente, en nuestro país, este fenómeno consiste en desvincular funciones y órganos específicos del Poder Ejecutivo para constituir entidades independientes que realicen dichas funciones con un mayor grado de autonomía, a fin de hacer al Estado más eficiente y mejor.

Desde su surgimiento, la autonomía constitucional ha demostrado ser un mecanismo útil en la dinámica social, ya que diversas funciones esenciales para el Estado pueden ser desempeñadas de manera neutral en beneficio de la sociedad, tal ha sido el caso del manejo y control de la política monetaria a cargo del Banco de México (Banxico), en calidad de órgano constitucional autónomo desde 1993 o, el ejercicio del derecho de acceso a la información a cargo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), igualmente en calidad de órgano constitucional autónomo desde 2014. Sin embargo, la autonomía constitucional es un fenómeno novedoso en nuestro sistema jurídico, cuyas implicaciones y variaciones actualmente son objeto de estudio del derecho constitucional.

La presente investigación explora inicialmente cuál podría ser el impacto de la autonomía constitucional en el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional.

Asimismo, se propone identificar las características comunes de los órganos constitucionales autónomos y de los poderes tradicionales a fin de distinguir si existe un patrón de criterios que

pudieran ser útiles para orientar la reforma del Estado, así como contar con mayores elementos para determinar en qué casos debe separarse un órgano, actividad o materia especifica del ámbito de competencia de los poderes tradicionales e incorporarse o crearse un órgano constitucional autónomo o bien, cuándo deben regresar a la competencia de los poderes tradicionales.

Se expone también el marco conceptual de la doctrina de la división de poderes. Posteriormente, mediante el método comparado, se realiza el análisis de los poderes tradicionales y de los órganos constitucionales autónomos, a fin de identificar los elementos comunes que nos permiten clasificarlos en el mismo conjunto o en la misma clase de órganos.

Seguidamente se estudia el posible impacto que tienen estos órganos en el principio de división de poderes y la separación de funciones de los poderes tradicionales y su integración en los órganos constitucionales autónomos. De manera particular se observa que la autonomía constitucional en nuestro país ha implicado la fragmentación de las atribuciones y órganos del Poder Ejecutivo federal, e igualmente existe la posibilidad de que pudieran llegar a separarse atribuciones u órganos específicos de los Poderes Legislativo y Judicial.

Se identifican los elementos definitorios de los órganos constitucionales autónomos, generando subconjuntos de estas entidades, mostrando los posibles criterios a considerar para su creación o reforma.

Por último, se profundiza en la necesidad y utilidad que podría significar contar con criterios que orienten la creación o reforma de los órganos constitucionales autónomos, a fin de evitar el abuso de la autonomía constitucional o la fragmentación excesiva de las facultades supremas, procurando un desarrollo equilibrado que pudiera contribuir a la reforma del Estado. Por último, se aportan las conclusiones.

II. DOCTRINA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La teoría jurídica contemporánea ha reconocido que, en esencia, el principio de división de poderes tiene su origen en la razón histórica[2] de considerar que la concentración del poder en una sola persona o

2 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 35ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 211.

corporación puede llevar a su abuso, de ahí que se opte por establecer en el sistema constitucional un mecanismo que evite dicha acumulación.[3]

Esta concepción puede remontarse a los orígenes de la civilización occidental, por ejemplo, Aristóteles en la Política aborda una idea similar a nuestra concepción contemporánea a la separación de poderes, distinguiendo al poder deliberativo, ejecutivo y judicial,[4] estas ramas son consideradas indispensables para la vida pública de la *polis*; cabe mencionar que el estudio aristotélico se concentra en las formas de organización del gobierno en monarquía, aristocracia y política, clasificando a estas como formas puras ya que se desarrollaban en beneficio de los ciudadanos y en el extremo opuesto, como formas impuras, obedeciendo a intereses particulares identifica a la tiranía, a la oligarquía y a la democracia.

Asimismo, en Roma, se implementaron diversos controles para tratar de balancear el poder del Estado entre el Senado, el pueblo, los cónsules y los patricios, variando su forma y efectividad a lo largo de su historia. El Senado era preponderantemente un poder ejecutivo que reunía ejércitos, decidía sobre políticas urbanas o recibía y enviaba embajadas; durante algún tiempo el pueblo, los patricios y el Senado compartieron la función de legislar, los cónsules de administrar políticas públicas, de dirigir a los ejércitos y de juzgar.[5]

La concepción del principio de división de poderes es reciente en el pensamiento jurídico; Grey afirma que no se había desarrollado a principios del siglo XVII, señalando que en ese momento existía solamente el consenso de que la ley era suprema, pero no había claridad respecto de quién debía interpretarla. En Inglaterra, por ejemplo, la corte y el parlamento eran literalmente del rey, *The kings courts* y *The High Court* como se llamaba al parlamento previamente.[6]

Grey explica que las ideas de la supremacía de la ley en Inglaterra del siglo XVII fueron influenciadas por la historia política, los eventos

3 *Cfr.* KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 3ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 334.

4 ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea/Política,* 23ª edición, México, Editorial Porrúa, 2013, pp. 260-277.

5 MONTESQUIEU, Charles Lois de Secodant, *Del Espíritu de las Leyes*, 20ª edición, México, Porrúa, 2015, pp. 157-169.

6 GREY, Thomas C., "Origins of the Unwritten Constitution Fundamental Law in American Revolutionary Thought"*, Stanford Law Review*, vol. 30, mayo 1978, p. 855.

del periodo *Cronwelliano*, la restauración y la revolución de 1688[7], finalmente condujeron a la evolución del sistema y a la instalación del parlamentarismo.

Efectivamente, para 1686, la constitución en Inglaterra fue vista cada vez menos como un cuerpo de principios que limitaban el poder gubernamental para ser apreciada como un conjunto de instituciones lideradas por el parlamento, quien además era la última autoridad facultada para hacer reformas o arreglos a la ley.[8]

Dentro de la teoría jurídica se considera que John Locke, gestó la concepción moderna del principio de división de poderes y la identificación de poderes clásicos,[9] en la que ya se habla de la separación de un poder legislativo y un poder ejecutivo con la finalidad explícita de que nadie pueda disponer de un poder absoluto.[10] La influencia de Locke en América repercutió primordialmente en el proceso de independencia de Estados Unidos de 1776.[11]

En este contexto es necesario destacar que, al concluir la guerra de independencia de Estados Unidos en 1783, surgieron trece colonias de las que emanaron trece constituciones en las que, a excepción de New Hampshire y South Carolina, se incluía de manera casi uniforme la proclamación de un *estado formado por tres poderes patentemente separados*,[12] previsión que se incorporó en los primeros tres artículos de la Constitución de los Estados Unidos de América; en el primero se estableció la estructura del poder legislativo como un Congreso con el modelo bicameral, el segundo destinado para el Poder Ejecutivo depositado en una Presidencia y el artículo tercero que determina de forma muy breve al Poder Judicial y el alcance de su jurisdicción.[13]

De este proceso, la dogmática moderna adopta como base constitucional del Estado el principio de división de poderes, con la idea de que, para conservar un equilibrio en el ejercicio del poder

7 *Ibidem*, p. 856.

8 *Ibidem*, p. 857.

9 NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, *Esbozos de historia constitucional matizada*, Madrid, EAE Editorial Academia Española, 2012, p. 17.

10 ABELLÁN, Joaquín, *Conceptos políticos fundamentales. Estado y Soberanía*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, p. 120.

11 *Cfr.* GREY, Thomas C., *op. cit*., p. 860.

12 GRAU, Luis, *El Constitucionalismo Americano,* Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2011, p. 41.

13 *Ibidem*, p. 93.

público, es necesario que las diversas ramas del poder se distribuyan de tal manera que sean independientes unas de otras,[14] inhibiendo el peligro de que una de ellas predomine sobre las demás y perjudique el diseño del Estado en su totalidad.

En este sentido, Akhil Reed Amar, estima que la Constitución americana, fue concebida con ideas estructurales u organizacionales, se proponía eminentemente el orden de la nueva nación, considerando el federalismo, la separación de poderes, el bicameralismo, la representación y la posibilidad de hacer reformas.[15]

Para nuestro país, el principio de división de poderes está presente desde la redacción de la Constitución de Apatzingán en 1814 hasta la Constitución Política de 1917, apegándose al criterio de que para evitar abusos en el ejercicio del poder, era necesario delimitar las actividades ejecutivas, parlamentarias y judiciales en la Constitución, repartidas de forma tripartita en la figura de un Presidente, un Congreso y Tribunales, procurando que diversos individuos intervengan en las decisiones públicas con la finalidad de balancear el ejercicio del poder.[16]

Calzada Padrón menciona que las diversas constituciones mexicanas han mantenido la separación de poderes, establecida con el propósito de balancearlos para garantizar su independencia y la libertad de los ciudadanos,[17] por su parte, Francisco Ramírez afirma que la división de poderes es la principal limitación interna del poder público, complementada por una limitación extrema de garantías ciudadanas.[18]

Como puede apreciarse, la implementación moderna del principio de división de poderes separa el poder del Estado en tres órganos supremos que ejecutan las funciones estatales como facultades intrínsecas establecidas en el orden normativo, con la idea de prevenir el abuso de la autoridad otorgada a cada órgano.

14 HAMILTON, Alexander *et al.*, *The Federalist papers: Primary Documents in American History*, Estados Unidos de Norteamérica, Library of Congress, 1788, p. 23.

15 REED AMAR, Akhil, "The Bill of Rights as a Constitution", *The Yale Law Journal*, vol. 100, núm. 5, marzo de 1991, p. 1205.

16 ANDREWS, Catherine, *De Cádiz a Querétaro*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2017, pp. 139-149.

17 CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 117.

18 RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la División de Poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2006, p. 86.

Se ha considerado a la división de poderes como principio fundamental del orden democrático mexicano, aunque en los hechos durante la mayor parte de la historia reciente del país, el ejercicio del poder se concentró en la persona del Ejecutivo federal independientemente de la división formal establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a este fenómeno se conoce como el presidencialismo mexicano.[19]

Por lo anterior, es preciso distinguir que la división formal de los órganos supremos del Estado en la Constitución no impide el abuso ni la concentración del poder en un órgano determinado.

Ahora bien, en una perspectiva estrictamente jurídica, la división de poderes adquirió la categoría de principio,[20] la repartición de facultades entre tres órganos supremos es el modelo constitucional de la organización básica del Estado mexicano en el siglo XX.

Actualmente, el artículo 49 constitucional establece el principio de división de poderes de la siguiente manera:

> 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 […].

Asimismo, la Constitución prevé una serie de facultades exclusivas para cada Poder obedeciendo a la naturaleza de cada órgano supremo, pero también establece un sistema de cooperación entre poderes para realizar determinadas funciones con la finalidad de lograr un mejor ejercicio del poder público,[21] ejemplo de ello es el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en el que participan el poder Ejecutivo y Legislativo,[22] o la función reglamentaria del Ejecutivo que es propiamente una actividad legislativa pero ejecutada por el presidente,[23] por mencionar algunos casos.

19 BONIFAZ ALFONZO, Leticia, *La división de Poderes en México Entre la Política y el derecho,* México, Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 31-67.

20 CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Glosas Constitucionales,* México, Porrúa, 2005, p. 65.

21 SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El Sistema de Control Constitucional en México,* 3ª edición, México, Porrúa, 2007, p. 66.

22 ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano,* México, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 38-40.

23 GARIBAY, Pascual Alberto, *Derecho Constitucional: el Estado mexicano, su estructura constitucional*, México, Porrúa/Escuela Libre de Derecho, 2009, p. 118.

En este sentido, se ha considerado que la división de poderes en nuestro país es de carácter flexible,[24] es decir, los órganos supremos pueden realizar funciones materialmente distintas a las que son propias de su naturaleza, en ese sentido, el doctor Carpizo McGregor expone que una función puede ser formal atendiendo al órgano que la realiza y material en relación con la naturaleza intrínseca del acto sin importar el órgano que realiza la función.[25]

Por lo anterior, diversos constitucionalistas afirman que la división de poderes debe interpretarse en el sentido de funciones o actividades[26] en las que se manifiesta el poder del Estado sin que eso implique la pérdida de su unidad.

La teoría de la división de poderes, cobró la fuerza de un dogma dentro del derecho constitucional, como un ideal político que evoca la idea del Estado de derecho.[27]

La expresión en nuestro sistema jurídico equivale a la estructura tripartita de un Congreso como poder Legislativo, un Presidente como poder Ejecutivo y a los Tribunales Federales como Poder Judicial.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PODERES TRADICIONALES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Los órganos constitucionales autónomos (OCAs) son entidades del Estado que gozan de un estatus especial en la Constitución, su principal característica es que no se encuentran en relación de subordinación con los poderes tradicionales, ni tampoco se encuentran por encima de ellos, por lo tanto, estas entidades y los Poderes de la Unión se encuentran en un nivel jerárquico equivalente, esta circunstancia, ha sido señalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) e inclusive podría suponer una evolución en la concepción tradicional del principio de división de poderes[28] contenido en el artículo 49 constitucional.

24 SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional,* 12ª edición, Porrúa, México, 2007, p. 413.

25 CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, p. 244.

26 BURGOA O., Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano,* 20ª edición, México, Porrúa, 2013, p. 582.

27 TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Juris Prudentia: More Geometrico, Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*, México, Distribuciones Fontamara, 2013, p. 149.

28 Véase Tesis: P./J.12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871, Reg. digital 170238.

Efectivamente la SCJN ha emitido jurisprudencia en la que considera a los OCAs en un nivel jerárquico equivalente a los poderes tradicionales, indicándonos que dichos organismos se encuentran *a la par de los órganos tradicionales,*[29] se reproduce dicha jurisprudencia para su mejor exposición como sigue:

> ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.[30]

Cabe destacar que la doctrina constitucional contemporánea igualmente sostiene que los OCAs, al no estar subordinados a los poderes tradicionales

29 *Idem.*

30 *Idem.*

reconoce que necesariamente se encuentran a un nivel jerárquico equivalente, tal y como lo ha señalado la SCJN, a esta característica se le ha nombrado como paridad de rango.[31] Cabe aclarar que los poderes tradicionales conservan una relevancia operativa y política preponderante en nuestro país respecto de los OCAs, sin embargo, se aclara que la paridad de rango de estas entidades se refiere a una cualidad indispensable que los ubica estructuralmente en una jerarquía equivalente a los poderes tradicionales.

Asimismo, los análisis en la materia han realizado clasificaciones que ordenan sus características con el propósito de identificar los puntos esenciales o los elementos indispensables que poseen los OCAs. Por ejemplo, Cárdenas Gracia considera los siguientes:

a) Autonomía funcional y financiera.
b) Nombramientos de sus titulares preferentemente por el Congreso de la Unión en mayorías calificadas.
c) Independencia Política.
d) Diseño de inmunidades para algunos actos de sus titulares.
e) Mecanismo de rendición de cuentas.
f) Un alto grado de transparencia.
g) Intangibilidad o permanencia en el sistema constitucional.
h) Estricto apego al Estado de derecho.[32]

Por su parte, Esquivel Velázquez retoma la clasificación de Pedroza de la Llave, que destaca por su exhaustividad y enumera las siguientes características:

1) Autonomía de tipo político-jurídica administrativa y financiera.
2) Personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria.
3) Competencias propias y exclusivas.
4) Capacidad de autorganizarse.
5) Autonomía presupuestaria o de gasto.
6) Sus titulares deben tener un procedimiento de designación especial, inamovilidad, duración y remuneración suficiente.

31 LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *et al*., *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2021, p. 5.

32 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional,* 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012, pp. 251 y 252.

7) Deben ser integrados por personas de reconocido prestigio.
8) Nombramientos con mayor duración que el resto de las autoridades políticas.
9) Imparcialidad de sus decisiones mediante la generación de un marco de incompatibilidades con actividades privadas.
10) Debe gozar de estima de neutralidad e imparcialidad respecto de la opinión pública.
11) Derecho de iniciativa legislativa.
12) Debe contar con facultades reglamentarias.
13) Sus decisiones deben ser tomadas de forma colegiada.
14) Sus integrantes deben ser removidos únicamente por causa grave.
15) El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, Judicial o Legislativo.[33]

Se aprecia que estas clasificaciones se refieren a diversos controles y niveles de independencia de cada órgano en relación con los poderes tradicionales del Estado, sin embargo, se considera que estas clasificaciones no se pronuncian respecto de características esenciales contenidas en la Constitución que permitan reconocer cuándo se está en presencia de un órgano constitucional autónomo.

Una clasificación respecto de las características esenciales de un órgano constitucional autónomo la ofrece García Pelayo; sus justificaciones son las siguientes:

I. *La configuración inmediata en la Constitución*: la Constitución debe establecer el estatus de órgano autónomo, así como su configuración básica incluyendo su órgano de gobierno y método de designación, sus facultades específicas con el objeto de que estos elementos esenciales de su organización se determinen desde la Constitución.[34]
II. *Estimar que los órganos autónomos son un componente fundamental en la estructura constitucional*: para García Pelayo, estas entidades deben ser absolutamente necesarias en la estructura orgánica del Estado, al grado de considerar que la desaparición o modificación de

33 ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México,* México, Porrúa, 2006, p. 85.

34 GARCÍA PELAYO, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. 1, 1981, p. 13.

un órgano o de sus relaciones, afectaría sustancialmente la estructura y por tanto al Estado.[35]

III. *Suponer que tienen participación en la dirección política del Estado:* consiste en que los OCAs, participan en la dirección política del Estado, es decir en *la formación de la voluntad estatal*, *en la dirección del supremo poder del Estado*,[36] refiriéndose a la dirección que toma el sistema político estatal.

IV. *Que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales*:[37] esta característica implica que los OCAs pertenecen al mismo rango jurídico que los poderes tradicionales dado que no se encuentran subordinados a ellos.

Ahora bien, para la construcción de una clasificación propia, en la que se puedan identificar los elementos primordiales de los OCAs en el texto vigente, se parte de la premisa que estos órganos comparten una jerarquía equivalente a la de los Poderes de la Unión, por lo tanto, la base metodológica sobre la cual es posible identificar órganos que compartan dichos elementos es mediante la definición de las características comunes de los poderes tradicionales, es decir, mediante la sistematización de estos elementos podremos construir enunciados declarativos universales de los órganos establecidos en la Constitución que tengan elementos o características que compartan con los Poderes de la Unión.

La intención de este análisis es identificar al conjunto de órganos que pertenecen a la misma clase,[38] mediante el proceso progresivo de observación de las propiedades compartidas o que son comunes entre los órganos observados.[39]

La Constitución al establecer la existencia de los Poderes de la Unión determina la integración, el procedimiento de designación de sus titulares, el periodo en el que se ocupa el cargo que conlleva su remoción, y las facultades que tienen designadas; como se observa en la siguiente tabla.

35 *Ibidem*, p. 15.

36 *Ibidem*, p. 22.

37 *Ibidem*, p. 23.

38 TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Razonamiento y Argumentación Jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013, p. 76.

39 *Idem*.

Tabla 1. Características comunes de los órganos supremos en la CPEUM

Núm.	Poder	Establecimiento constitucional	Integración básica	Designación y remoción
1	Ejecutivo	Artículos 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, y 89.	Presidente de la República	Mediante elección directa, debe cumplir con los requisitos para tales efectos. Dura 6 años en el encargo, sin reelección. Renunciable solo por falta grave calificada por el Congreso de la Unión.
	Facultades supremas del Ejecutivo de la Unión	Entre otras, promulga y ejecuta las leyes que expida el Congreso de la Unión. Convoca al Congreso a sesiones extraordinarias (con acuerdo de la Comisión Permanente). Preserva la seguridad nacional. Declara la guerra y dispone de la Guardia Nacional. Dirige la política exterior. Nombra y remueve a los Secretarios de Estado, y empleados de la unión. Interviene en la designación del Fiscal General de la Republica. Celebra tratados internacionales. Facilita al Poder Judicial el auxilio que necesite. Habilita puertos y aduanas. Concede indultos. Propone la terna para Ministro de la Suprema Corte de Justicia. Objeta los nombramientos del organismo garante.		
2	Legislativo	Artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, y 73.	Cámara de Diputados, 500 integrantes. Cámara de Senadores, 128.	300 diputados mediante elección uninominal por distrito electoral. 200 diputados por principio de representación proporcional en cinco circunscripciones electorales plurinominales. La Cámara de Diputados se renueva cada tres años, y se reeligen por cuatro periodos consecutivos. El Senado se compone de 64 senadores de mayoría por cada entidad federativa, 32 de primera minoría, por cada entidad federativa y 32 de representación proporcional por 5 circunscripciones electorales plurinominales. La cámara de senadores se renueva cada seis años, y se reeligen por dos periodos consecutivos. No pueden realizar otra función, cargo o comisión. Los diputados o senadores deben concurrir a las sesiones, caso contrario, incurren en responsabilidad administrativa.
	Facultades supremas del Congreso de la Unión	Únicamente por mencionar algunas, concede licencia al presidente de la república. En caso de suplencia de este, se constituye en colegio electoral. Acepta la renuncia del presidente. Puede cambiar la residencia de los Poderes Supremos de la Unión.		

	Facultades supremas del Congreso de la Unión	Admite nuevos estados o formar nuevos Estados. Impone diversas contribuciones, establece bases para celebración de empréstitos, y garantías. Aprueba los montos de endeudamiento. Impide restricciones al comercio entre entidades federativas. Legisla en diversas materias, entre ellas: hidrocarburos, minería, comercio, energía eléctrica y nuclear, trabajo, penal, derechos humanos, seguridad nacional, seguridad privada, planeación nacional del desarrollo económico y social, inversión mexicana, trasferencia de tecnología, protección al medio ambiente, protección civil, turismo, cultura, iniciativa ciudadana y consultas populares, partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, responsabilidades administrativas de los servidores públicos, procedimientos civiles y familiares. Dicta leyes sobre nacionalidad, naturalización, emigración e inmigración, salubridad general de la República, vías generales de comunicación, tecnologías de la información, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. Fija casas de moneda, y regula sus condiciones de operación. En general, todas aquellas que dispone el texto constitucional.		
3	Judicial	Artículos, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 103, 104, 105, y 107.	Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJCN), el Tribunal Electoral, los Plenos Regionales, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y los Juzgados de Distrito, y el Consejo de la Judicatura Federales.	La SCJN es el máximo tribunal del país. Funciona en Pleno y Salas, se integra por 11 ministros, estos duran en su encargo quince años. Son nombrados por el presidente, a través de una terna que se somete al Senado. Por su parte los magistrados de circuito, y los jueces de distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, estos últimos durarán 6 años en su encargo. El Tribunal Electoral es la máxima autoridad de la materia, tiene de forma permanente una Sala Superior, con 7 magistrados electorales, y salas regionales. Los ministros, magistrados y jueces son removidos de sus cargos por falta grave.
	Facultades supremas del Poder Judicial	Resolver diversas controversias, entre ellas: Procedimientos relacionados con delitos del orden federal, civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Conoce de recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa. Conoce de controversias sobre derecho marítimo, así como aquellas en que la Federación fuese parte. Controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Ejerce los mecanismos de control de la constitucionalidad, así como el control constitucional de los actos de los otros dos poderes. Conoce del control de constitucionalidad de los actos de las autoridades del Estado que vulneren los derechos humanos de los ciudadanos. Interpreta la constitución y las demás normas generales, emitiendo la jurisprudencia correspondiente.		

Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

Ahora bien, una vez extraídos estos elementos fundamentales, es posible, mediante un procedimiento de comparación y sistematización, realizar la comparación de entidades establecidas en el texto constitucional que compartan estos elementos comunes, ejercicio que se realiza de la siguiente forma:

Tabla 2. Características comunes de los órganos constitucionales autónomos (OCAs) en la CPEUM

Núm.	OCAs	Establecimiento constitucional	Integración básica	Designación y remoción
1	INAI	El artículo 6o. en su Base A fracción VIII.	Siete comisionados, en un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.	Para su nombramiento la Cámara de Senadores previa realización de una amplia consulta a la sociedad y a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes nombrará a cada comisionado, este podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles de lo contrario se entiende ratificado, en caso de que se objete el Senado debe nombrar una nueva propuesta para ser votado por las tres quintas partes de los Senadores presentes y si volviere a objetarse se designará definitivamente por las tres quintas partes de los miembros del Senado presentes. Durarán siete años en su encargo y deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 95 de la CPEUM en sus fracciones I, II, IV, V y VI. Estos no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, solo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título IV de la propia constitución y serán sujetos de juicio político. El comisionado presidente será designado por los demás comisionados, mediante voto secreto por un periodo de tres años con la posibilidad de ser reelecto, asimismo, este organismo tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado.
	Facultades supremas del INAI	El artículo 6o. en su Base A fracción VIII, establece que la federación contará con un organismo autónomo denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Se regirá por la Ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.		

2	INEGI	El artículo 26 Base B.	Se conforma por una Junta de Gobierno con cinco miembros, en un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.	Su presidente y los integrantes de la junta de gobierno son designados por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado o la Comisión Permanente. Sus miembros solo podrán ser removidos por causa grave y no pueden tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia y estarán sujetos al Título IV de la CPEUM.
	Facultades supremas del INEGI	El Estado contará con un Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, cuyos datos serán considerados oficiales; de acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el órgano autónomo encargado del sistema se denomina Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.			
3	CONEVAL	Artículo 26 en su Base C.	Se integra por un presidente y seis consejeros en un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	Los integrantes deben ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional, tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social y no pertenecer a ningún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Su designación será bajo el procedimiento que determina la ley por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, los nombramientos podrán ser objetados por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles, de lo contrario se entienden ratificados. Cada cuatro años se deben sustituir los dos consejeros de mayor antigüedad, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. El presidente del Consejo será elegido en los mismos términos y durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de acuerdo con el Título IV de la CPEUM, quien debe presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades y comparecer ante las Cámaras del Congreso.

	Facultades supremas del CONEVAL	El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) está a cargo 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, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.		
4	Banxico	Artículo 28 párrafo sexto.	Un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Cabe mencionar que la a integración básica de la Junta de Gobierno del Banxico no está contemplada en la CPEUM.	La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente y desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener otro cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, asimismo, podrán ser sujetos de juicio político de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 110 de la CPEUM.
	Facultades supremas de Banxico	El Banco de México (Banxico) tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.		
5	COFECE	Artículo 28 párrafo decimoquinto.	Siete Comisionados en un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Designados en forma escalonada por el Ejecutivo federal con la ratificación del Senado, el presidente de cada órgano es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Los comisionados deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayores de treinta y cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, tener título profesional, haberse desempeñado cuando menos tres años en forma destacada en actividades profesionales de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las funciones que desempeñen, acreditar los conocimientos técnicos necesarios para ejercer el cargo, no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, Senador, Diputado federal o local, Gobernador durante el año previo a su nombramiento, no haber desempeñado tres años previos ningún cargo o función directiva en las empresas sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia dichos órganos y durarán nueve años en su encargo sin poder desempeñarlo nuevamente.

	Facultades supremas de COFECE	La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Además, la COFECE contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.		
6	IFT	Artículo 28 párrafo decimosexto.	Siete Comisionados en un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Designados en forma escalonada por el Ejecutivo federal con la ratificación del Senado, el presidente de cada órgano es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Los comisionados deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayores de treinta y cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, tener título profesional, haberse desempeñado cuando menos tres años en forma destacada en actividades profesionales de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las funciones que desempeñen, acreditar los conocimientos técnicos necesarios para ejercer el cargo, no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, Senador, Diputado federal o local, Gobernador durante el año previo a su nombramiento, no haber desempeñado tres años previos ningún cargo o función directiva en las empresas sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia dichos órganos y durarán nueve años en su encargo sin poder desempeñarlo nuevamente.
	Facultades supremas del IFT	El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. También la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.		

7	INE	Artículo 41 fracción V apartado A.	Un consejero presidente y diez consejeros electorales y además concurrirán con voz, pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.	En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. El procedimiento de elección de los once consejeros electorales, es mediante el voto de la mayoría calificada de los presentes en la Cámara de Diputados, previa convocatoria pública, en la que se deberá describir las etapas del procedimiento; para la valoración de los perfiles de los aspirantes a consejeros, la constitución ordena que dicho escrutinio será realizado por un comité técnico de evaluación integrado por siete personas de los cuales tres serán designados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el INAI.
	Facultades supremas del INE	El Instituto Nacional Electoral (INE) es el encargado de la organización de las elecciones a nivel nacional, es encargado de organizar, realizar, supervisar, dirigir y garantizar las elecciones presidenciales, de renovación de los cargos de Senadores y Diputados, así como de los cargos de elección popular de Ejecutivos locales, Congresos locales y gobiernos municipales en todo el país. Cuenta con la atribución de realizar el conteo rápido y operar el programa de resultados electorales preliminares, el cual consiste en un mecanismo de información electoral que sirve para proveer de los resultados preliminares y no definitivos de las jornadas comiciales. Está habilitado de forma exclusiva para administrar el tiempo de radio y televisión que corresponda al Estado y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales para el uso de los medios de comunicación social. Tiene la facultad constitucional de investigar las infracciones cometidas en matera de propaganda electoral y tiempos oficiales de radio y televisión para partidos políticos, pudiendo someter a conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los procedimientos correspondientes y ordenando como medida cautelar la suspensión o cancelación de manera inmediata de transmisiones en radio y televisión. Además, es responsable de la creación, compilación y actualización del Padrón Electoral y del Registro Federal de Electores.			

8	FGR	Artículo 102.	Un Fiscal General en un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.	Deberá ser mexicano por nacimiento, cuando menos con treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. Durará en su encargo nueve años, será designado mediante un procedimiento en el que la Cámara de Senadores integrará una lista de al menos diez candidatos aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, que será remitida al Ejecutivo, de no recibir la lista el presidente enviará una terna al Senado y designará provisionalmente al Fiscal General, en caso de recibir la lista se integrará una terna que será devuelta al Senado, en donde comparecerán las personas propuestas y será designada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo por las causas graves que establezca la ley, su remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes en la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles en cuyo caso el Fiscal General será restituido en sus funciones.
	Facultades supremas de la FGR	La Fiscalía Geneal de la República (FGR) tiene encargada la función del Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos, en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.		
9	CNDH	Artículo 102 apartado B.	Diez consejeros en un organismo que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.	Serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente. El presidente de la CNDH se elegirá por el mismo procedimiento y durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y podrá ser removido de sus funciones en los términos del artículo IV de la CPEUM, además presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, para tal efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso.
	Facultades supremas de la CNDH	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene encargada la función de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. No será competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.		

Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

La sistematización realizada muestra la similitud esencial que existe entre los OCAs y los Poderes de la Unión, en cuanto a que comparten elementos o características estructurales comunes, lo que también permite incorporar a todos estos órganos dentro del mismo conjunto.

La observación general y la comparación realizada revela que tanto los OCAs y los Poderes de la Unión en México cuentan con determinación orgánica básica en la Constitución, tiene paridad de rango con los demás órganos de su misma jerarquía y tiene establecidas facultades supremas. Por lo tanto, los poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos son órganos que pertenecen al mismo conjunto o clase de órganos.

IV. EL IMPACTO EN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y LA SEPARACIÓN DE FUNCIONES DE LOS PODERES TRADICIONALES Y SU INTEGRACIÓN EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El análisis del texto constitucional revela que en el Estado mexicano existen nueve OCAs con características comunes en su diseño estructural con los tres poderes tradicionales sumando en total doce entidades de la misma jerarquía; la diversidad de principios, actividades y objetivos dispersan sus facultades en un amplio espectro burocrático, sin embargo, la comparación realizada de sus características comunes permite observar el orden sistémico que guardan entre sí y su pertenencia estructural a una sola clase de órganos.

Asimismo, que los OCAs compartan características formales a nivel normativo con los poderes tradicionales muestra el interés del constituyente de asegurar su posición de independencia funcional respecto de los demás órganos del sistema jurídico y de las fuerzas reales de poder en el Estado.

Es importante señalar que los poderes tradicionales conservan un papel protagónico y preponderante dentro del sistema jurídico, sin embargo, en cuanto a su organización y al ejercicio del poder supremo, la aparición de los OCAs supone impactos en la organización tradicional del Estado.

De forma concreta se observa que la aparición de los OCAs en nuestro país ha implicado la fragmentación de facultades y órganos del Poder Ejecutivo federal, existiendo además la posibilidad de que pudieran

ocurrir casos en los que diversas facultades u órganos que pertenecen a los Poderes Legislativo y Judicial llegaran a alcanzar el estatus de órganos constitucionales autónomos, como podría ser el caso de la Auditoría Superior de la Federación actualmente subordinada a la Cámara de Diputados o la SCJN que se integra al Poder Judicial, por mencionar algunos.

Efectivamente, la creación de los diversos OCAs de nuestro sistema jurídico implicó en el momento de su aprobación la separación de alguna facultad del Poder Ejecutivo y de la estructura orgánica encargada de realizar dicha facultad, para crear una entidad individualizada, no subordinada a dicho poder y consecuentemente ganando la cualidad distintiva de paridad de rango como ya se ha señalado.

La fragmentación o separación de las facultades del Ejecutivo que fueron trasladadas a la esfera de competencia de un órgano autónomo se resume como sigue:

Tabla 3. Facultades del Ejecutivo trasladadas a la competencia de los OCAs

Núm.	Órgano	Función derivada o desprendida del Ejecutivo federal
1	INAI	Acceso a la información pública y protección de datos.
2	INEGI	Acceso a la información, establecimiento de información y datos oficiales para uso del Estado.
3	CONEVAL	Evaluación de la política nacional de desarrollo.
4	Banxico	Manejo de la política monetaria.
5	COFECE	Garantía de competencia económica.
6	IFT	Dirección para el desarrollo de la radiodifusión y las telecomunicaciones.
7	INE	Función electoral.
8	FGR	Procuración de justicia y ejercicio de la acción penal.
9	CNDH	Protección de los derechos humanos mediante acciones no judiciales.

Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

V. CRITERIOS A CONSIDERAR EN LA CREACIÓN O REFORMA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El proceso de generalización efectuado para identificar a los OCAs muestra una serie de características que reúnen actualmente estas

entidades, proporcionando una base teórica que pudiera contribuir a la creación o reforma de estos en el sistema jurídico mexicano.

Primeramente, distinguimos tres características formales constitutivas y uniformes en los nueve OCAs establecidos en nuestra Constitución que comparten los poderes tradicionales consistentes en:

1. Establecimiento y determinación de su estructura orgánica básica en la Constitución.
2. Paridad de rango entre sí y respecto de los poderes tradicionales.
3. Determinación constitucional de sus facultades supremas.

Seguidamente se identifican una serie de factores esenciales que forman subconjuntos de estas entidades y que muestran los elementos definitorios de estos organismos, mismos que son los siguientes:

a) Se les ha encomendado una función que se ha considerado estratégica y que requiere de autonomía constitucional para su eficaz ejercicio.
b) Se ha considerado que la función que realizan es altamente técnica y requiere autonomía constitucional para su implementación eficaz.
c) Cumplen una función directa de protección a derechos humanos.
d) Mediante el ejercicio de su función posibilitan indirectamente el ejercicio de derechos humanos.
e) Materialmente son órganos que realizan funciones de supervisión, vigilancia ya sea al Estado o a algún sector social especifico.
f) Pueden ser entidades de regulación económica.

En un primer subconjunto ubicamos al INAI y al INE como órganos que son considerados estratégicos altamente técnicos que requieren autonomía constitucional para el ejercicio de su función suprema.

Asimismo, son órganos que, aunque sustantivamente tienen funciones y estructuras distintas, tienen por mandato constitucional la protección de derechos humanos específicos, en el caso del INAI, está encargado de la protección del derecho humano de acceso a la

información pública, por su parte al INE le corresponde la protección y garantía de los derechos político-electorales.

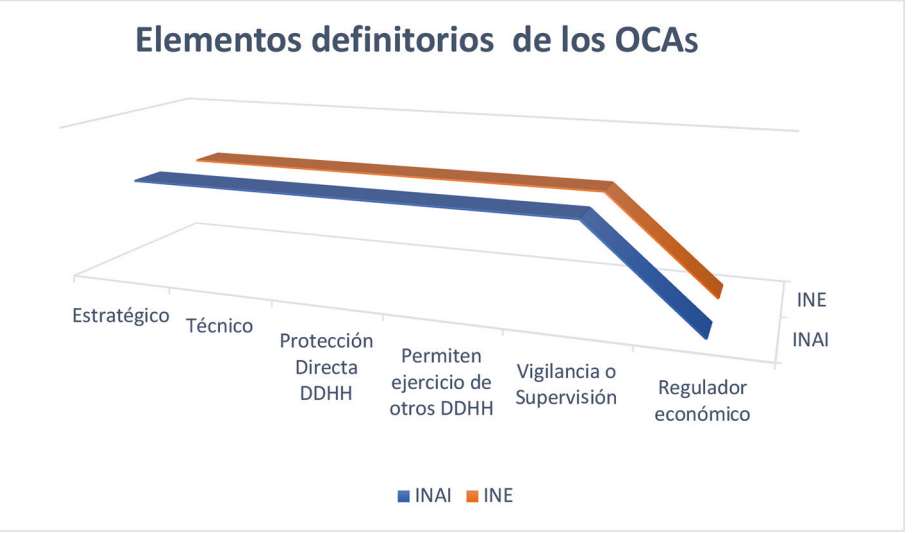
Igualmente se estima que mediante el ejercicio de su función tanto el INAI como el INE posibilitan indirectamente que la ciudadanía ejerza otros derechos humanos, como la libertad, la libertad de expresión, la libertad de asociación, entre otros.

Además, son órganos que se encuentran vinculados a una función de vigilancia o supervisión, en el caso del INAI, es el órgano garante del acceso a la información pública por lo que su labor está fuertemente ligada al ejercicio de rendición de cuentas del Estado, y en el caso del INE la función de supervisión o vigilancia va ligada a la actuación de los partidos políticos, el presupuesto con fines electorales, los tiempos de radio y televisión de los partidos políticos y candidatos, etcétera.

En estos dos casos, se advierte que, aunque su labor puede tener alguna implicación económica de forma marginal, como en el caso del valor de la moneda nacional, se estima que no son entidades que realicen actividades de regulación económica propiamente.

La siguiente imagen ilustra de forma esquemática los elementos del INE y del INAI definitorios de su naturaleza como OCAs.

Figura 1. Subconjunto INE, INAI



Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

En la siguiente subclasificación, se ubica el INEGI y el CONEVAL considerados como órganos estratégicos y altamente técnicos que requieren de autonomía constitucional para el ejercicio de su función primordial.

Cabe destacar, que su actividad prioritaria no es la protección de un derecho humano como tal, sino la tutela del Sistema Nacional de Información Estadística para la generación de datos considerados oficiales para el Estado y la Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo. Sin embargo, indirectamente su labor tiende a posibilitar otros derechos humanos, como el acceso a la información, la libertad de expresión y el ejercicio de derechos socioeconómicos.

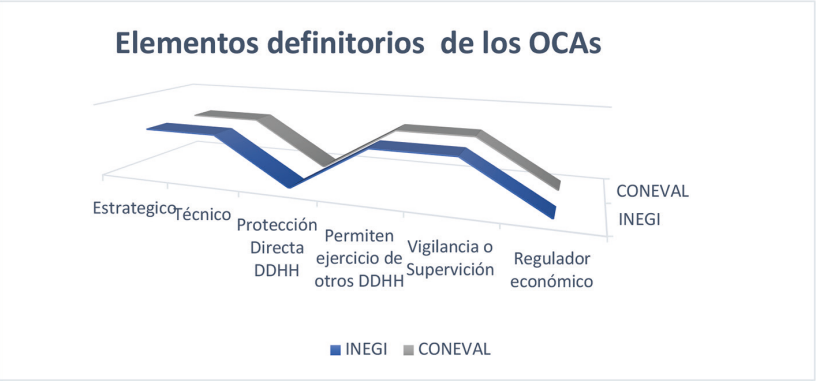
Además, realizan una labor vinculada al ejercicio de rendición de cuentas, ya que, en el caso del INEGI, para la elaboración de los indicadores y subindicadores de información que emite la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, lo faculta para trabajar en conjunto con las dependencias y entidades del Gobierno Federal para la construcción de los subsistemas de información, por lo que podría considerarse como una función de supervisión del gobierno federal.

Por su parte, el CONEVAL realiza la evaluación de los programas relativos a la política nacional de desarrollo. Máxime que este ejercicio está plenamente vinculado a una cultura de rendición de cuentas. Igualmente, aunque su labor tenga marginalmente una implicación económica, en ambos casos, la emisión de datos oficiales tales como los indicadores de crecimiento o desarrollo, o los resultados de la política nacional de evaluación del desarrollo, no implica que sean entidades de regulación económica, ello queda esquematizado en la Figura 2.

Cabe aclarar que la reforma constitucional de 2014 que otorga autonomía constitucional al CONEVAL, mandata al Congreso de la Unión a emitir la legislación secundaria que regule la función de evaluación de la política nacional de desarrollo y que es un requisito para

que la naturaleza de dicho órgano como OCA tenga plena vigencia,[40] por esta razón actualmente el CONEVAL continúa operando como órgano descentralizado de la Secretaría del Bienestar al amparo de la Ley General de Desarrollo.

Figura 2. Subconjunto INEGI, CONEVAL



Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

El siguiente subconjunto se integra por el Banxico, la COFECE y el IFT, en los tres casos han sido considerados órganos estratégicos y altamente técnicos que requieren de autonomía para el eficaz ejercicio de su función.

En el caso de Banxico, en su carácter de banco central, tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como el manejo de la política monetaria del Estado.

La COFECE está encargada de garantizar la libre competencia y concurrencia económica.

A su vez el IFT tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como la regulación de la competencia del sector.

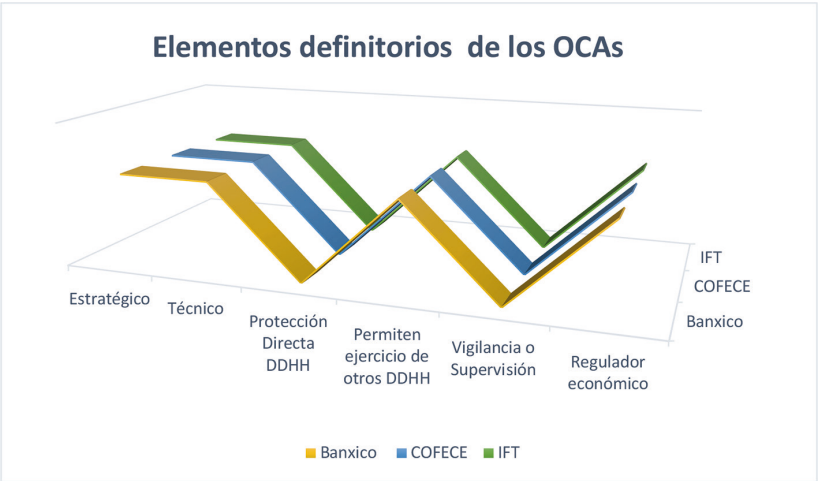
Se advierte que no son entidades que directamente estén encargadas de la protección de derechos humanos, sin embargo, mediante el

40 Véase DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia política–electoral, 10 de febrero de 2014 (26 de septiembre de 2022), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4830110&fecha=22/12/1975#gsc.tab=0.

desempeño de sus facultades podría contribuir a que la ciudadanía pueda ejercer otros derechos humanos.

En este sentido se considera que, mediante la estabilidad económica, la libre competencia, la regulación de los mercados y de las telecomunicaciones podría procurarse el ejercicio de derechos culturales o sociales. La siguiente Figura reproduce este subconjunto.

Figura 3. Subconjunto Banxico, COFECE, IFT



Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

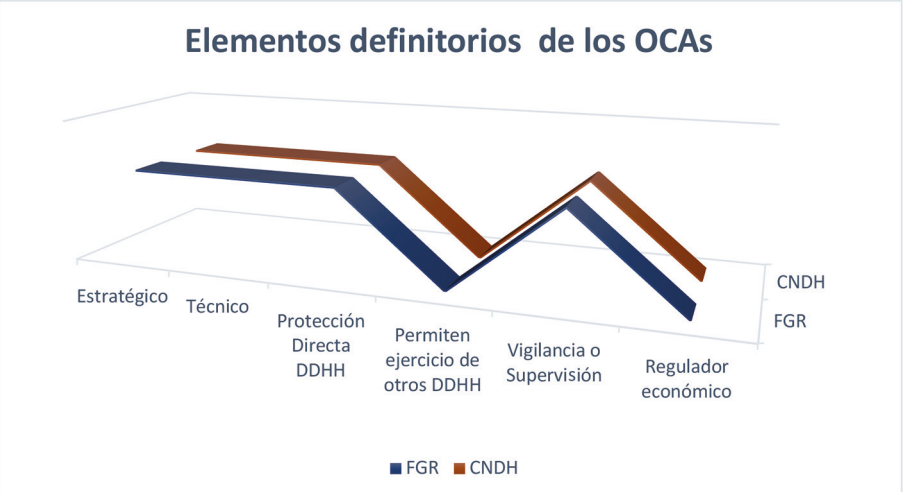
En el último subconjunto se encuentran la FGR y la CNHD, al igual que sus pares, fueron considerados como órganos estratégicos y altamente técnicos cuya labor requiere de la autonomía constitucional para el ejercicio de su función y tienen encomendados directamente funciones que implican necesariamente la protección de derechos humanos.

En el caso de la FGR mediante la función de procuración de justicia y el ejercicio de la acción penal, tiene encargada la garantía del derecho de acceso a la justicia, la defensa de la legalidad y los derechos ciudadanos, la atención a víctimas, entre otros.

La CNHD es el órgano garante no judicial, de defensa de los derechos humanos, por lo que su función se vincula directamente a este propósito, en ese sentido, no se considera que el ejercicio de sus funciones sea indirecto a los derechos humanos.

Ambas instituciones ejercen funciones de supervisión ya sea del Estado o de los particulares y no son entidades de regulación económica. La siguiente Figura evidencia sus elementos definitorios.

Figura 4. Subconjunto FGR y CNDH



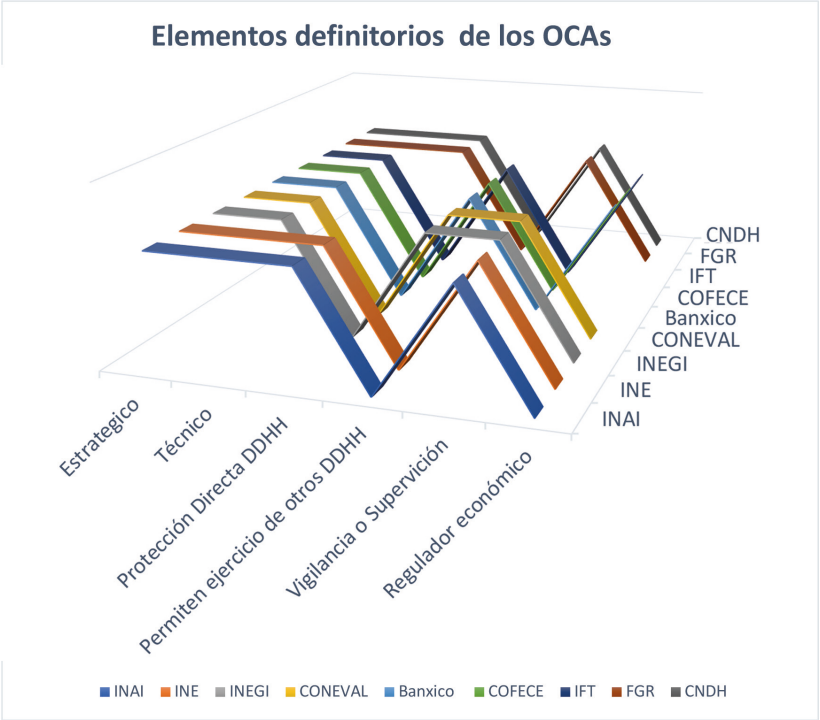
Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

Con base en la observación realizada y la comparación de los elementos definitorios de los OCAs, podemos distinguir que el Constituyente Permanente ha elegido órganos de la esfera del Ejecutivo Federal que reúnen estas características y los ha colocado en paridad de rango con los poderes tradicionales; lo anterior podría significar que estos elementos son criterios a considerar para la creación, o reforma de los Órganos Constitucionales Autónomos en México.

En efecto, aquellos órganos pertenecientes a los poderes tradicionales que realicen funciones consideradas estratégicas, de un alto grado de complejidad técnica, cuya función principal se vincule a la protección de derechos humanos o algún derecho humano especifico, o que mediante su ejercicio se posibilite indirectamente el ejercicio de derechos humanos, que realicen funciones de vigilancia, supervisión, o bien, que sean reguladores económicos, son susceptibles de alcanzar la autonomía constitucional.

Se reproduce el esquema que integra al catálogo de OCAs en relación con sus elementos definitorios como sigue:

Figura 5. Compilación de los elementos definitorios de los OCAs



Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

Un ejemplo de una entidad que pudiera reunir estas características y por tanto podría ser susceptible de alcanzar la categoría de órgano constitucional autónomo, podría ser la Auditoría Superior de la Federación, ya que actualmente es un órgano constitucionalmente relevante, dotado de autonomía técnica y de gestión subordinado a la Cámara de Diputados, cuya función es la fiscalización de los ingresos y egresos, deuda y garantías que otorguen el Gobierno Federal, los gobiernos locales o municipales y el manejo, custodia y aplicación de recursos y fondos públicos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, promover las responsabilidades que

sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales.

Asimismo, existen entidades reguladoras del sector energético que podrían llegar a cumplir con las características en comento y que igualmente podrían ser susceptibles de autonomía constitucional, tales son la Comisión Nacional de Hidrocarburos o la Comisión Reguladora de Energía, que igualmente son órganos subordinados al Poder Ejecutivo Federal, pero cuentan con personalidad jurídica, autonomía técnica y presupuestaria, cuya función es la regulación eficiente y confiable de la explotación y extracción de hidrocarburos y del sector energético en México.

Estos elementos definitorios, pueden ser también una guía para el perfeccionamiento de los OCAs que actualmente existen, siendo este el caso del Banxico, en el que la estructura e integración de su junta de gobierno no se encuentra en la Constitución, en este caso el artículo 28 constitucional únicamente establece que la conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente y desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones. Tales servidores solo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener otro cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, asimismo, podrán ser sujetos de juicio político de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la CPEUM.

Siendo relevante que la integración requisitos y designación de la Junta de Gobierno del Banxico se establece en los artículos 39, 40, 41, 42 y 43 de la Ley del Banco de México en los que el gobierno del Banco está a cargo de un órgano colegiado denominado Junta de Gobierno, la cual se integra por cinco miembros, de los cuales uno de ellos será designado como gobernador y el resto como subgobernadores, por lo que con base en la generalización realizada en el presente trabajo podría considerarse necesario elevar esta estructura orgánica de su integración básica al texto de la Constitución.

Los criterios esenciales identificados podrían contribuir a diseñar un esquema acorde con las características vigentes de los OCAs en la Constitución para mejorar y reforzar la figura de la autonomía constitucional en nuestro país.

VI. LA NECESIDAD DE CRITERIOS PARA LA CREACIÓN Y REFORMA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

El incremento en el grado de complejidad y diversidad en la dinámica social contemporánea ha demandado que la estructura del Estado deba actualizarse y profesionalizarse a fin de dar atención oportuna a las diversas necesidades sociales.

La idea de contar con organismos especializados que desempeñen tareas estratégicas de forma independiente es una innovación jurídica norteamericana. La idea inicial consistía en que una rama especifica de la industria fuera respaldada jurídica e institucionalmente por el Estado, en la forma de una agencia independiente (*independent agencie)* en lugar de crear empresas públicas propiedad del gobierno.[41]

En 1887, en Estados Unidos se realizó una propuesta para establecer un mecanismo correctivo del mercado[42] iniciando una tradición normativa en la que el Congreso Federal ha legislado durante más de un siglo para prevenir que las formas de organización industrial o el comportamiento corporativo amenacen el mecanismo del mercado y la libre competencia,[43] parte de esta tradición incluye la creación de comisiones o agencias independientes como una práctica legislativa comúnmente aceptada.[44]

En torno a las agencias independientes en Estados Unidos existe un debate respecto de su naturaleza jurídica e inclusive, sobre su constitucionalidad dado que la Constitución Federal norteamericana de 1787 no ha tenido una enmienda en la que se contemple la existencia de entidades supremas diversas y autónomas a los poderes tradicionales como sí ha ocurrido en México, sino que su creación sucedió mediante la emisión de legislación secundaria dando paso a un gran número de organismos de esta naturaleza; desde la creación de la Comisión Interestatal

41 MORAN, Michel, "Review Article: Understanding the Regulatory State", *British Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 2, 2002, p. 392.

42 BREGER, Marshal J. y EDLES, Gary J., "Established by practice: the theory and operation of Independent Federal Agencies", *Administrative Law Review*, *American Bar Association*, vol. 52, núm. 4, invierno 2000, p. 1131.

43 *Idem.*

44 BERNSTEIN, Marver H., "Independent Regulatory Agencies: A perspective on Their Reform", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 400, marzo 1972, p. 15.

de Comercio (*Interestate Commerce Commission ICC*) en 1887[45] hasta la creación de la Comisión de tarifas y precios de datos Web (*DataWeb, US Trade and Tariff Data*) en 1989.[46] Actualmente, en el sistema jurídico norteamericano existen 65 comités o agencias independientes, con diverso grado de éxito, transparencia, control y desarrollo.

Es importante mencionar que las agencias independientes y los OCAs no son organismos equivalentes en cuanto a su jerarquía constitucional, ya que las agencias independientes son organismos operativa y funcionalmente separados del Ejecutivo, creados por una ley o decreto del Congreso de los Estados Unidos por lo que en estricto sentido poseen una jerarquía menor a los poderes constituidos. En el caso mexicano, los OCAs son creados por el Poder Constituyente Permanente, establecidos directamente en la Constitución y con paridad de rango respecto de los poderes tradicionales. Sin embargo, las agencias independientes y los OCAs tienen similitudes en su propósito y finalidad de operación autónoma, por lo que su estudio es un referente importante para el desarrollo de nuestra doctrina constitucional en la materia, tanto en sus características operativas, su diseño institucional, su regulación, control y las coyunturas políticas de su surgimiento.

En este sentido, destacan las consideraciones de Swire, en donde señala que la diversidad de agencias independientes fue producto de la actuación legislativa del Congreso de Estados Unidos durante el siglo XX en la que en cada nueva coyuntura se creó un órgano regulador impulsado por una agenda política-económica, de un grupo comercial o industrial, cada una concentrada en la demanda de sus propias necesidades.[47]

En menor escala, pero de forma similar en nuestro país, las coyunturas políticas han incluido la tendencia de creación de organismos autónomos, por ejemplo durante la LXII Legislatura de 2012 a 2014 se realizaron reformas constitucionales que elevaron a rango de órgano constitucional autónomo a cuatro entidades públicas: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones

45 VERKUIL, Paul R., "The Purposes and Limits of Independent Agencies", *Duke Law Journal*, vol. 1988, núm. 2/3, vol. 1988, abril–junio de 1988, p. 263.

46 CONGRESS OF THE UNITED STATES, *Official US executive Branch Web Sites*, (3 de noviembre de 2022), https://www.loc.gov/rr/news/fedgov.html.

47 SWIRE, Peter P., "Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch", *The Yale Law Journal*, vol. 94, núm. 7, junio de 1985, p. 1772.

(IFT), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Fiscalía General de la República (FGR), además de dos reformas que dieron carácter de autoridad nacional a dos OCAs que previamente ya existían en la Constitución mexicana, el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Este fenómeno de fragmentación institucional ha sido advertido por García Pelayo como un riesgo en el desarrollo del Estado, refiriendo que la excesiva división de las funciones de los poderes tradicionales implica una *atomización o factorialización*[48] de la estructura del Estado, lo cual en su consideración podría conducir a la *destrucción misma de la estructura o sistema de la que forma parte* estos componentes.[49]

Por otra parte, Miller, estima que la creación de estos organismos en Estados Unidos en ocasiones fue impulsada por un grupo de interés particular, en un área donde se consideró preferible no otorgar influencia preponderante o control directo al Poder Ejecutivo,[50] situación que guarda semejanza con la creación y desarrollo de los OCAs en nuestro país.

Simultáneamente, es preciso reconocer que la existencia de entidades independientes es una tendencia que parece irreversible a nivel global,[51] estos organismos significan en muchos casos aportaciones de mejora al Estado contemporáneo como en el caso de los Bancos Centrales[52] o las fiscalías autónomas, en los que principalmente se ha justificado la conveniencia de su autonomía para favorecer su capacidad y correcta operación a fin de que puedan superar las coyunturas momentáneas o la intervención de intereses diversos a su naturaleza, situación que implica un verdadero reto de credibilidad y eficacia.[53]

48 GARCÍA PELAYO, Manuel, *op. cit*., p. 27.

49 *Idem.*

50 MILLER, Geoffrey P., "Independent Agencies", *The Supreme Court Review*, vol. 1986, 1986, p. 74.

51 Actualmente existen organismos constitucionales autónomos como el Tribunal Supremo en España, la Reserva Federal (Federal Reserve FED*)* en Estados Unidos y diversos tribunales constitucionales en America Latina. Véase, ESCUDERO ALVAREZ, Hiram, "Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública", en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, pp. 49 y 50.

52 DIETSCH, Peter, "Independent Agencies, Distribution, and Legitimacy: The Case of Central Banks", *American Political Science Review*, vol. 114, mayo 2020, p. 591.

53 *Idem.*

Por todo lo anterior, se considera que la creación, reforma o remoción de los OCAs requiere de criterios orientadores como los que se identifican en el presente trabajo, consistentes en que estas entidades realicen, a) Facultades que se han considerado estratégica y que requiere de autonomía constitucional para su eficaz ejercicio, b) Que sean altamente técnicas y requieran autonomía constitucional para su implementación eficaz, c) Que cumplan una función directa de protección a derechos humanos, d) Sea una función en la cual se posibiliten indirectamente el ejercicio de derechos humanos, e) Actividades de supervisión, vigilancia ya sea al Estado o a algún sector social especifico, y/o f) Acciones específicas de regulación económica.

Lo anterior, a fin de que la producción normativa y eventual reforma constitucional en la materia se desarrolle de forma equilibrada, es decir, procurar que no se abuse de la figura de la autonomía constitucional, fragmentado de forma innecesaria o excesiva las funciones de los poderes tradicionales y a su vez que las propuestas de reforma constitucional procuren el fortalecimiento del Estado, ya sea mediante el fortalecimiento de los OCAs existentes al incrementar sus capacidades, mejorar su diseño institucional o su marco legislativo para el correcto desempeño de las facultades que tienen encomendadas o bien que su remoción del sistema jurídico integre el análisis de los criterios orientadores, además de la proyección política coyuntural del momento en que se proponga, lo cual en última instancia podría implicar también la mejora del Estado en beneficio de la población.

VII. CONCLUSIONES

El análisis de las características esenciales de los órganos supremos en el orden jurídico mexicano revela la existencia de doce órganos con jerarquía equivalente en el texto constitucional vigente, los tres poderes tradicionales y nueve órganos constitucionales autónomos.

Se considera que en nuestro país el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos ha implicado la fragmentación o separación de algunas facultades del Poder Ejecutivo, mismas que se desvincularon de su esfera para poder ser ejecutadas con un mayor grado de autonomía e incluso algunas de estas funciones implican vigilancia, supervisión o control respecto las funciones del mismo

Poder Ejecutivo,[54] situación a la que son susceptibles también el Poder Legislativo y Judicial en el caso de que alguna de sus facultades u órganos alcanzaran la autonomía constitucional.

Se advierte que el impacto de fragmentación o separación de facultades de los poderes tradicionales para la creación de OCAs, no es un fenómeno que ponga en riesgo la existencia o funcionamiento del Estado, por el contrario, existen casos que podrían ser considerados éxitos e inclusive necesarios como la función electoral a cargo del INE o la dirección de la política monetaria a cargo del Banxico; asimismo existen algunos casos en desarrollo como la función de evaluación de la política nacional de desarrollo asignada al CONEVAL o la función de procuración de justicia a cargo de la FGR.

En este sentido, el análisis comparativo y sistemático de los órganos constitucionales vigentes revela que existen elementos definitorios que forman subconjuntos entre los nueve órganos constitucionales autónomos y que podrían considerarse como criterios esenciales que pudieran ser orientadores para la generación o reforma de estas entidades en el sistema constitucional mexicano, dado que son las características vigentes en cada caso; es decir, estos criterios pueden llegar a ser susceptibles en la consideración para crear algún órgano constitucional autónomo que surgiera de la separación de alguna función que actualmente se encuentre asignada a los poderes tradicionales o bien apoyar la reforma de algún órgano autónomo vigente en la Constitución.

Actualmente se identifica que los órganos constitucionales autónomos son entidades que:

1. Se consideran estratégicas y por tanto requieren de autonomía constitucional para su ejercicio eficaz.
2. Realizan una función altamente técnica.
3. Su función puede ser la protección directa de derechos humanos o de algún derecho humano específico.
4. El ejercicio de su función posibilita indirectamente el ejercicio de derechos humanos.
5. Realizan funciones de supervisión, vigilancia ya sea al Estado o a algún sector social específico.
6. Pueden ser entidades de regulación económica.

54 *Cfr*. VARGAS GÓMEZ, Gabriela, "Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo", *Revista de Administración Pública*, vol. L, núm. 3, septiembre–diciembre 2015, p. 19.

La estructura tradicional del Estado que cumple con el principio de división de poderes vigente en nuestra constitución en la forma de tres poderes tradicionales encargados de la función legislativa, ejecutiva y judicial, mantiene un dogma del constitucionalismo mexicano, sin embargo, el surgimiento de los OCAs implica la fragmentación o separación de las facultades de los poderes tradicionales dando paso a una estructura estatal con órganos de jerarquía equivalente en la que existen entidades autónomas a los poderes tradicionales que de forma muy general tienen como objetivo mejorar institucionalmente al Estado.

En nuestro país, la aparición de los OCAs obedece a una lógica bastante simple; el Constituyente Permanente ha seleccionado una variedad de funciones que por su naturaleza requieren ser desempeñadas de forma independiente al Poder Ejecutivo federal, de modo que el Estado sea capaz de atender eficazmente las necesidades básicas de la población, que se mantienen en la esfera del Ejecutivo federal pero que también realicen de mejor manera las funciones que se han separado del Ejecutivo hacia los OCAs como la protección no jurisdiccional a los derechos humanos, la política monetaria, el acceso a la información pública, el ejercicio de los derechos político electorales y la función de procuración de justicia, entre otras.

Se reconoce que las reformas a la Constitución suceden por razones de diversa índole que incluyen entre otros factores, motivaciones de orden político, económico o social que para lograr su viabilidad y eficacia deben ser construidos y establecidos de conformidad con el orden jurídico.

Se aclara también, que la reforma o creación de los OCAs ocurre inicialmente en el nivel constitucional dado que, por su jerarquía y lugar en el orden jurídico, sus características constitutivas, integración básica y su pertenencia a los subconjuntos identificados, necesariamente son objeto de reformas a la Constitución, reservando su regulación operativa, funcional y procesal al ámbito de la legislación secundaria.

Finalmente, se comenta que empleando el método comparado y la observación sistémica de los órganos supremos del Estado mexicano, los criterios obtenidos de los subconjuntos identificados representan un basamento teórico riguroso, metodológica y jurídicamente en la forma

de un catálogo de características definitorias o esenciales que muestran los patrones o pautas de desarrollo de los OCAs vigentes, con lo cual se pretende ofrecer elementos teóricos a los legisladores para la creación o reforma de los OCAs en el nivel constitucional.

VIII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ABELLÁN, Joaquín, *Conceptos políticos fundamentales. Estado y Soberanía*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

ANDREWS, Catherine, *De Cádiz a Querétaro*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2017.

ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea/Política,* 23ª edición, México, Editorial Porrúa, 2013.

BERNSTEIN, Marver H., "Independent Regulatory Agencies: A perspective on Their Reform", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 400, marzo 1972.

BONIFAZ ALFONZO, Leticia, *La división de Poderes en México Entre la Política y el derecho,* México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

BREGER, Marshal J. y EDLES, Gary J., "Established by practice: the theory and operation of Independent Federal Agencies", *Administrative Law Review*, *American Bar Association*, vol. 52, núm. 4, invierno 2000.

BURGOA O., Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano,* 20ª edición, México, Porrúa, 2013.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, México, Porrúa, 2009.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional,* 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Glosas Constitucionales,* México, Porrúa, 2005.

DIETSCH, Peter, "Independent Agencies, Distribution, and Legitimacy: The Case of Central Banks", *American Political Science Review*, vol. 114, mayo 2020.

ESCUDERO ALVAREZ, Hiram, "Los organos constitucionales autónomos y la seguridad pública", en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México,* México, Porrúa, 2006.

GARCÍA PELAYO, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. 1, 1981.

GARIBAY, Pascual Alberto, *Derecho Constitucional: el Estado mexicano, su estructura constitucional*, México, Porrúa/Escuela Libre de Derecho, 2009, p. 118.

GRAU, Luis, *El Constitucionalismo Americano,* Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2011.

GREY, Thomas C., "Origins of the Unwritten Constitution Fundamental Law in American Revolutionary Thought", *Stanford Law Review*, vol. 30, mayo 1978.

HAMILTON, Alexander *et al.*, *The Federalist papers: Primary Documents in American History*, Estados Unidos de Norteamérica, Library of Congress, 1788.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 3ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *et al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2021.

MILLER, Geoffrey P., "Independent Agencies", *The Supreme Court Review*, vol. 1986, 1986.

MORAN, Michel, "Review Article: Understanding the Regulatory State", *British Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 2, 2002.

MONTESQUIEU, Charles Lois de Secodant, *Del Espíritu de las Leyes*, 20ª edición, México, Porrúa, 2015.

NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, *Esbozos de historia constitucional matizada,* Madrid, EAE Editorial Academia Española, 2012.

ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano,* México, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2007.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la División de Poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2006.

REED AMAR, Akhil, "The Bill of Rights as a Constitution", *The Yale Law Journal*, vol. 100, núm. 5, marzo de 1991.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional,* 12ª edición, México, Porrúa, 2007.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El Sistema de Control Constitucional en México,* 3ª edición. México, Porrúa. 2007.

SWIRE, Peter P., "Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch"*, The Yale Law Journal*, vol. 94, núm. 7, junio de 1985.

TAMAYO y SALMORAN, Rolando, *Juris Prudentia: More Geometrico, Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*, México, Distribuciones Fontamara, 2013.

------, *Razonamiento y Argumentación Jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 35ª edición, México, Porrúa, 2003.

VARGAS GÓMEZ, Gabriela, "Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo", *Revista de Administración Pública*, vol. L, núm. 3, septiembre–diciembre 2015.

VERKUIL, Paul R., "The Purposes and Limits of Independent Agencies", *Duke Law Journal*, vol. 1988, núm. 2/3, abril–junio de 1988.

2. *Normativa nacional*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Banco de México.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

3. *Internet*

CONGRESS OF THE UNITED STATES, *Official US executive Branch Web Sites.*

4. *Otras*

"ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS" Tesis: P./J.12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871, Reg. digital 170238.