

Sección Documentación

La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado

Yasbe Manuel Carrillo Cervantes*

- Sumario: 1. Introducción. / 2. Origen y justificación. / 3. Definición. /
4. Órganos constitucionales autónomos previstos en la Constitución mexicana. /
4.1. La autonomía universitaria e instituciones de educación superior. /
4.2. El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. /
4.3. Los tribunales agrarios. / 4.4. El Banco de México. /
4.5. Propuesta para el alcance de la autonomía hacia otros órganos del Estado. /
5. La descentralización política- administrativa y los órganos constitucionales autónomos. /
6. Procedimiento para su establecimiento constitucional. / 7. Integración de los órganos constitucionales autónomos. /
8. Relación que guardan con los depositarios clásicos del poder público. 9. La naturaleza de sus actos. /
10. El control de sus actos. /10.1. Por violación a las garantías individuales. /
10.2 Por invasión de la esfera de competencia de otros entes públicos. /
10.3. Por actos de carácter general, abstractos e impersonales que contravengan a la Constitución. /
10.4 Propuesta. /11. Su régimen laboral y de seguridad social, y órgano encargado de dirimir sus conflictos laborales. /
12. Conclusiones.

1. Introducción

La dinámica social del hombre hace que las instituciones que crea para gobernarse cambien para adecuarse a las necesidades de su tiempo y lugar; es así que la teoría de la división de poderes se encuentra en constante transformación, las ideas establecidas en ella se replantean para darles un campo de aplicación más amplio y flexible, al hablar de la posibilidad de establecer órganos del Estado que no

estén sujetos ni atribuidos a los depositarios tradicionales del poder público para solucionar los problemas sociales de nuestro tiempo.

A casi doscientos cincuenta años de que Montesquieu plasmara la clásica división tripartita del poder público, aún esa separación constituye un anhelo para las sociedades modernas, en particular de la sociedad mexicana, en la que a pesar de existir tal separación en la Ley Fundamental del país, no ha sido algo que se perciba en la realidad político-social del Estado mexicano.

Es después de las elecciones del 6 de julio de 1997, cuando se habla de que ha llegado el momento de una verdadera autonomía de los órganos depositarios del poder público en México, al menos del Congreso de la Unión, en donde la división tripartita del poder público sea una realidad palpable en la vida política de nuestra nación.

* Licenciado en Derecho, egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco en la generación 1992-1996, ex interventor y supervisor de Gobernación, ex ayudante de profesor en la UAM-A en el área de Teoría Constitucional y Régimen de la Administración Pública en el Departamento de Derecho, impartiendo clases de teoría constitucional, administración pública e historia del derecho mexicano, con estudios especializados en Juicio de Amparo y cursando un Diplomado en Estudios Electorales por la UAM'- Iztapalapa; actualmente asistente en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

La nueva integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la que la superioridad numérica de los diputados de lo que se ha llamado el "bloque opositor", supera en número a la de los del partido oficial, da la posibilidad de que ya no exista esa conjugación del Poder Ejecutivo con el Legislativo; no obstante, ello no constituye una garantía para que el órgano Legislativo esté ajeno a la intervención del Ejecutivo.

El incremento de la intervención del Estado en la vida individual y social del hombre hace que se concentre el poder público en pocos órganos del mismo, contribuyendo a su abuso, por parte de la clase gobernante limitando la libertad individual y social, disminuyendo la democracia y el bienestar social, en perjuicio de la clase gobernada; lo anterior hace que exista la necesidad de crear y establecer en la ley primaria que norma el Estado, comúnmente llamada Constitución, para manifestar su importancia social, órganos con autonomía de actuación que no estén atribuidos a la estructura de los depositarios clásicos del poder público para distribuir ciertas funciones es- tataleSi lo que permitirá evitar su concentración, obteniendo con ello una mayor *especialización, agilización, control y transparencia* de las mismas. Tales entes públicos han recibido, por la doctrina, la denominación de *Órganos Constitucionales Autónomos*?

No pretendo hacer una crítica a la teoría de la división de poderes establecida por John Locke, en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, y Montesquieu, en su obra *Del espíritu de las leyes*, ya que en su momento la doctrina, por ellos establecida, fue un gran logro para evitar la concentración del poder en la investidura del rey. En la actualidad el concepto de autonomía al igual que el de soberanía durante los siglos XVI-XVIII, está en constante aplicación o se intenta aplicar; en México se habla de autonomía sindical, autonomía de los pueblos indígenas, autonomía de los estados de la Federación, autonomía de los órganos del Estado; de esta última me he de ocupar.

México ha incorporado tardíamente el establecimiento, en el texto constitucional, de entes públicos con autonomía técnica y orgánica, sin embargo, sus características distan mucho de la realidad política a la que se enfrentan en relación con los depositarios clásicos del poder público; es por ello, que se requiere de una mayor y mejor regulación de los mismos, en la que la pluralidad de órganos constitucionales contribuirá a una vida más democrática del país a la que se pretende llegar cuando se habla de la "Reforma del Estado".

2. Origen y justificación

Los órganos constitucionales autónomos tienen su origen y desarrollo en Europa durante el siglo XIX;² sin embargo, su autonomía y establecimiento en los textos fundamentales de los países europeos, se logra después de la primera guerra mundial, en los que primeramente se asentarían los tribunales constitucionales, como fue la Corte Constitucional de Austria, en la Carta Federal del 1º de octubre de 1920, y que a partir de ese momento se iniciaría un proceso de expansión en otros países del continente.³ Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales del hombre,⁴ en que la incapacidad de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en virtud de la excesiva influencia que recibieron de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, había perjudicado los derechos alcanzados hasta su momento en beneficio de la clase gobernada, lo que dio motivos suficientes para su establecimiento en los textos constitucionales, en los que se les dotó de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para lograr cabalmente los fines para los cuales se habían creado.

La expansión de su establecimiento se dio rápidamente en continentes como Asia y América, en los textos fundamentales de los países con regímenes totalitarios, en donde la violación de los derechos humanos es una constante, y mucho tiempo después se logró su institucionalización en México,⁵ no obstante, la segunda de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, reguló el Supremo Poder Conservador, como órgano encargado del control de la constitucionalidad de los actos de los tres depositarios tradicionales del poder público, el cual tenía todas las características de un tribunal constitucional, que si bien es cierto, fue establecido más con fines políticos que de defensa a los derechos humanos, sin embargo, en su tiempo fue una gran innovación, del constitucionalismo mexicano, para el control de la constitucionalidad.⁶

1. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Una Constitución para la democracia, México, UNAM, 1996, p. 243 y ss.

2. *Ibid.*, p. 244.

3. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1980, p. 45.

4. *Ibid.*, p. 11.

5. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Introducción al derecho constitucional comparado, (Trad. de Héctor Fix-Zamudio). México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.7 y ss.

6. *La segunda de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 reguló al Supremo Poder Conservador, la cual en su artículo 12 estableció las atribuciones del mismo, entre las que se encontraban la posibilidad de declarar nulos los actos de cualquiera de los tres poderes sólo a solicitud de uno de los tres poderes o de las juntas departamentales, cuando fueran contrarios a la Constitución; sin embargo, sus funcio-*

3. **Definición**

Los órganos constitucionales autónomos han sido definidos por Jaime F. Cárdenas Gracia como: "...aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado."⁷ La explicación es incompleta y parcialmente correcta, ya que al tratar de establecer una definición de los mismos, se debe tomar en cuenta, en principio, el papel social que desempeñan y segundo, su denominación.

El papel social que desempeñan estos órganos es de eludir la excesiva concentración del poder público para dar una mayor especialización, agilización, control y transparencia al ejercicio del mismo, evitando con ello su abuso, los que tendrán funciones específicas, previstas en la Constitución, sin pretender invadir la esfera de facultades establecidas por la misma a los depositarios ya existentes, para el logro de los fines del Estado.

Mas para el logro de tales propósitos es necesario dotarlos de plena autonomía, la cual se entiende como la posibilidad que tiene para actuar sin la intervención de ningún otro poder, en las funciones que les han sido atribuidas, independizándolos de la jerarquía existente en la administración pública y colocándolos claramente fuera de la organización de los depositarios tradicionales del poder público, asentando su regulación en el texto constitucional, lo cual los hace tener una misma igualdad con relación a los demás órganos inmediatos del Estado; es por ello, que propongo el siguiente concepto: son órganos públicos con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se buscan despolitizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y hacer más transparentes ante la sociedad, teniendo la misma igualdad constitucional ante los otros tres depositarios tradicionales del poder público y, por tanto, deben ser considerados como órganos inmediatos del Estado.

Propuesta de definición que no pretendo que sea la únicamente aceptada, pero me parece que es la más amplia, clara y apropiada para los mismos, en la que es posible una mejor. *

4. **Organos constitucionales autónomos previstos en la Constitución mexicana**

En el actual texto constitucional existen órganos constitucionales autónomos que paulatinamente han sido integrados al mismo desde su entrada en vigor;⁸ su incorporación ha permitido lograr resolver los conflictos políticos-sociales que se han presentado en nuestro país, si no del todo sí en la medida para permitir la convivencia entre los distintos intereses que existen en la sociedad mexicana.

4.1. La autonomía universitaria e instituciones de educación superior

Los primeros órganos autónomos que se incluyeron en la Constitución fueron las universidades e instituciones de educación superior que, a pesar de ser organismos descentralizados autónomos, no sólo en el sentido técnico sino también orgánico, conforme a la legislación secundaria, su integración dio respuesta a una demanda social de garantizar la libertad y la universalidad del pensamiento, a través de la posibilidad de gobernarse a sí mismos, con el fin de educar, investigar y de difundir la cultura de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3o. constitucional.

El establecimiento de tal autonomía se dio en principio en la legislación secundaria, como fue el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana,⁹ dándose el reconocimiento en el texto constitucional, en virtud del decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980, en el que se adicionaba una fracción más al artículo 3o. constitucional, recorriéndose el contenido de la fracción VIII a una fracción IX, colocándose, originalmente, en la fracción octava la autonomía universitaria. Actualmente por Decreto que reformó al artículo 3o. y 31 fracción I de la Constitución, publicado el 5

nes no sólo fueron jurisdiccionales sino también administrativas, en las que sus actos serían obligatorios estando dentro de los supuestos previstos en mismo artículo y su desobediencia era considerada como crimen de alta traición (artículos 14 y 15), siendo válidas sus decisiones cuando se hubiesen tomado por lo menos por tres de sus miembros (artículo 13), y en las que no eran responsables, sólo ante el Creador y a la opinión pública, por lo tanto, no eran juzgados o reconvenidos por sus opiniones (artículo 17) y la ocupación de su cargo les imposibilitaba a desempeñarse en otros (artículo 16). Felipe TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales de México* (1808-1995), 19a. ed. México, Porrúa, 1995, p. 210 y ss.

7. CÁRDENAS GRACIA, loc. cit.

8. El artículo primero transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 1917, establece que la misma empezará a regir desde el día lo. de mayo del mismo año.

9. La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1945 y la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana fue publicada en el mismo órgano oficial el 17 de diciembre de 1973.

de marzo de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*, colocó el mismo contenido en la fracción VII, la cual establece que:

"Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, *tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas*; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio..."

La instauración de la autonomía universitaria e instituciones de educación superior, en nuestra Ley Fundamental, dio origen a que México se incorporara a una mayor flexibilidad y expansión teórica y práctica de la división de poderes, al permitir que las mismas tengan la posibilidad de gobernarse y, por lo tanto, se encuentra fuera de la intervención del Ejecutivo Federal.¹⁰

4.2 El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En México el reconocimiento a la autonomía de ciertos órganos del Estado, en el texto constitucional, se ha incrementado para la distribución de ciertas funciones estatales, permitiendo una mayor especialización, agilización, control y transparencia de las mismas; es así como después de largas negociaciones y reformas constitucionales, se logró garantizar la limpieza en el proceso electoral y el respeto al voto en las elecciones federales para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y la elección del Presidente de la República, fortaleciendo, por un lado, el organismo público autónomo encargado de la organización de las elecciones federales al cual se le denomina Instituto Federal Electoral y, por el otro, un tribunal electoral encargado de la impartición de justicia en materia, a excepción de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 fracción II de la Consti-

tución. Este órgano jurisdiccional dejó de ser autónomo en el sentido orgánico, en virtud del Decreto que estableció la reforma constitucional en materia política, publicado el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*, en la que se integró al Poder Judicial de la Federación, pero sin duda, la reforma dio una mayor pluralidad en la integración de la LVII Legislatura, en las elecciones federales celebradas el domingo 6 de julio de 1997, fortaleciendo nuestras instituciones hacia una convivencia más democrática en la conducción de la sociedad mexicana.

He de referirme brevemente a los antecedentes del Instituto Federal Electoral y de lo que hoy se denomina Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para conocer el por qué de la necesidad de la autonomía del primero y la pérdida de la misma en el segundo.

Instituto Federal Electoral

Originalmente la organización de las elecciones federales estaba encomendada a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, prevista en la Ley Electoral Federal de 1946; en la ley de 1951, se crea la Comisión Federal Electoral, la que existió hasta 1990, al entrar en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cierto es que esta última comisión estuvo prevista en el texto constitucional, en el que nunca se la definió una institución especializada en la materia electoral ni se le dio autonomía técnica u orgánica.¹¹

La necesidad de asentar un organismo autónomo, en el texto constitucional, encargado de la organización de las elecciones federales, surgió porque con anterioridad a su creación, la organización de las mismas estaba asignada al Gobierno Federal,¹² siendo así que el Poder Ejecutivo Federal, como autoridad administrativa, se encargaba de su dirección, ejecución, técnica y vigilancia, de tal manera que no se garantizaba su imparcialidad y limpieza en las mismas funciones, ya que siempre saldría favorecido el partido político en el poder; cabe men-

10. Emilio O. RABASA, con relación a la adición, del 9 de junio de 1980, al artículo 3º. constitucional, comenta que: "...se definió el concepto de autonomía aplicado a las universidades e institutos de enseñanza superior. La autonomía -cuando se habla de instituciones- significa la posibilidad de gobernarse a sí mismas, en bien de los fines que le son propios. En el caso de las universidades, los propósitos no pueden ser más que educativos y, por lo tanto, velar para que quienes asisten a sus aulas alcancen una verdadera y seria formación profesional que les permita cumplir más tarde la importante función social que debe tener la población capacitada a los más altos niveles...". Emilio O. RABASA, *Mexicano: ésta es tu constitución*, 10ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 1996, p. 42.

11. La primera vez en que se hizo mención de la Comisión Federal Electoral en el texto constitucional fue en virtud del Decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, en el que se reformó el artículo 60 constitucional; la reforma del 22 de abril de 1981 y la del 15 de diciembre de 1986 al mismo artículo, en nada se refirieron en su aspecto técnico u orgánico.

12. El artículo 60 constitucional fue reformado el 15 de diciembre de 1986; en su párrafo cuarto estableció lo siguiente: "Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos...".

cionar que dichas funciones las hacía a través de la Comisión Federal Electoral que fue definida por el Código Federal Electoral como un organismo autónomo.¹³

El origen del Instituto Federal Electoral, en el texto constitucional, se encuentra en la reforma del 6 de abril de 1990, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en la que se estableció, por primera vez, un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la organización de las elecciones federales, considerado como "autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones", en la que se asentó que los principios rectores de la función estatal encomendada al mismo serían los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, no obstante que la autonomía no fue dirigida al organismo sino a sus decisiones,¹⁴ sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales lo consideró como un organismo autónomo.¹⁵ El fortalecimiento del instituto se dio con la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en donde antes de la misma, la calificación de las elecciones de los diputados y senadores se hacía a través de los Colegios Electorales de cada una de las cámaras, sistema al que se le denominó de autocalificación; sin embargo, la reforma cambia el sistema al de heterocalificación, el cual quedó atribuido a

los órganos del Instituto Federal Electoral,¹⁶ de tal manera que no sólo fue el encargado de la organización de las elecciones para diputados y senadores para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, sino también se encargó de su calificación, garantizando con ello su imparcialidad, no obstante, el reconocimiento de su autonomía orgánica, en el texto constitucional, no se dio sino con la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 1994, en particular al artículo 41 constitucional,¹⁷ mas su fortalecimiento y denominación se logró con la reforma constitucional en materia política, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, en la que el artículo 41 constitucional en su fracción tercera establece que:

"III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un *organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral*, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia..."

18. El Código Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987, estableció en el primer párrafo del artículo 162 que: "La preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es una función de orden público que corresponde al Gobierno Federal en los términos de esta ley" y en su párrafo segundo se dispuso que: "Los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsales de esta función y participan en la integración de los siguientes organismos electorales.-1 La Comisión Federal Electoral;" entre otros, y en el artículo 164 dispuso que: "**La Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo**, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este Código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral."

19. La reforma del 6 de abril de 1990 adicionó seis párrafos al artículo 41 constitucional, en el que estableció en sus párrafos séptimo y octavo: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un **organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios**. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. **El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos...**"

20. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990, estableció en la fracción I del artículo 70 que: "El Instituto Federal Electoral es un **organismo público autónomo**, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios."

16. Antes de la reforma del 8 de septiembre de 1993, el artículo 60 constitucional dispuso en su primer párrafo que: "Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros." La reforma estableció en el primer párrafo del mismo artículo lo siguiente: "El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley."

17. La reforma del artículo 41 constitucional, publicada el 19 de abril de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación*, a sus párrafos octavo y noveno en los que se estableció que: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un *organismo público autónomo*, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. *El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...*"

Análisis de su autonomía constitucional

Las reformas constitucionales en materia política a partir de 1990 incluso a la fecha, las leyes y códigos electorales desde que se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral hasta la creación del Instituto Federal Electoral, han tratado de fortalecer los organismos electorales considerándolos autónomos;¹⁸ no obstante, ello, no se ha logrado, pero la reforma del 22 de agosto de 1996, al texto constitucional y las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas el 31 de octubre y el 22 de noviembre del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*, han logrado su plena independencia partidista, garantizando así que los principios rectores de la función estatal, que se le ha encomendado, se cumplan en beneficio de la democracia y el bienestar nacional.

El Instituto Federal Electoral desde su creación ha sido un organismo autónomo y se consideró independiente en sus decisiones, pero no se habían alcanzado los medios necesarios para garantizar los principios rectores de la función estatal encomendada, ya que, por un lado, la integración de su máximo órgano de dirección no lo permitía, pues quien lo presidía era el Secretario de Gobernación y, por el otro, la toma de decisiones no había sido despoliticada.¹⁹

18. La Ley Federal Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1973, en su artículo 42 dio el siguiente concepto de la Comisión Federal Electoral: "**es el organismo autónomo** de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo establecido por esta ley, sus reglamentos y las disposiciones que al efecto dicte." La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 30 de diciembre de 1977 en el *Diario Oficial de la Federación*, estableció en su artículo 77 lo siguiente: "**La Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo**, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en esta ley y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral."
19. La reforma del 6 de abril de 1990 estableció en el párrafo octavo del artículo 41 constitucional que: "... El órgano superior de dirección se integrará por consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos...", y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispuso en su artículo 73 que: "El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto." y en su artículo 74 previó en sus primeros cuatro numerales la integración del Consejo General de la siguiente manera: "1. El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos nacionales. 2. **El consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación quien fungirá como Presidente del Consejo General.** 3. Los consejeros del Poder Legislativo serán dos diputados y dos senadores. Por cada propietario habrá dos suplentes. En cada Cámara la mayoría propondrá uno

Con las reformas mencionadas alcanzó una verdadera autonomía en la toma de decisiones, ya que la reforma constitucional al artículo 41 en su fracción III, párrafo segundo, dispone que:

"...El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, *con voz pero sin voto*, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo..."

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con la reforma del 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996 se adecúa a la Ley Fundamental para lograr independizar al mismo Consejo General en la toma de decisiones.²⁰

Para Jaime F. Cárdenas Gracia, quien desafortunadamente hizo su estudio sobre los órganos constitucionales autónomos antes de la reforma del 22 de agosto de 1996, la autonomía del Instituto Federal Electoral "implica que el Poder Ejecutivo no esté por

de esos consejeros: el otro será propuesto por la primera minoría. Ambas Cámaras contarán invariablemente con dos representantes propietarios y sus suplentes. 4. En caso de vacante de los consejeros del Poder Legislativo, el presidente del Consejo General se dirigirá a las Cámaras del Congreso de la Unión a fin de que hagan las designaciones correspondientes." Y en los numerales 6 al 8 se previó: "6. Los representantes de los partidos políticos nacionales, se determinarán de acuerdo a las siguientes reglas: a) Un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa; b) Un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10% y hasta el 20% de la votación nacional emitida a que se refiere el inciso anterior; c) Otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20% y hasta el 30% de la propia votación nacional emitida; d) Hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30% de la votación nacional emitida de referencia, e) Por cada representante propietario habrá un suplente; y f) Los partidos políticos nacionales que tengan más de un representante podrán designar a un representante común para que actúe ante el Consejo, el que tendrá tantos votos como número de representantes tenga el partido. 7. Un representante con voz pero sin voto por cada partido político que hubiere obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección. 8. Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando el aviso correspondiente con oportunidad al Presidente del Consejo General." Y en el artículo 75, en su numeral primero se asentó que: "Para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral, si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resulta mayor a diez, se integrará un consejero magistrado más por cada representante adicional a dicho número. En este caso, los consejeros magistrados se integrarán al Consejo General de la lista adicional aprobada por la Cámara de Diputados en el orden en que ésta determine al elegirlos o insacularlos."

20. La reforma del 31 de octubre de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció un nuevo marco de integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral con la reforma a los artículos 74, 75, 76, 77 y 79 y la reforma del 22 de noviembre del mismo año al mismo ordenamiento asentó en el numeral primero del artículo 70 lo siguiente: "**El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo**, de carácter permanente, **independiente en sus decisiones** y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios."

encima del órgano que administra y organiza las elecciones, que las mayorías legislativas no le impongan su voluntad, líneas o directivas sobre la organización y funcionamiento electoral, o que los otros poderes al margen de la ley impongan consignas para su funcionamiento, organización y tareas.²¹

Para el Consejero Presidente del Consejo General, José Woldenberg, "la autonomía de los órganos electorales significa independencia de los poderes públicos y de los partidos políticos. Conducir y decidir cada uno de los eslabones que hacen posible una elección, sin interferencias, acatando solamente el mandato de la ley..."²²

Propuestas para lograr una plena autonomía

Jaime F. Cárdenas Gracia considera que el Instituto Federal Electoral "...deberá buscar su plena autonomía hasta convertirse en un cuarto poder con facultades de decisión y vigilancia en materia comicial ante los otros poderes..."²³ cierto que no existe nada que lo prohíba, como fue el caso de las constituciones de Nuevo León y Querétaro,²⁴ mas el único depositario del poder electoral es el pueblo, quien lo ejerce a través del voto, por lo tanto, no es necesario plasmarlo, en el texto constitucional como un cuarto poder, ya que es el pueblo quien elige a los integrantes de los órganos depositarios del Poder Legislativo y Ejecutivo e indirectamente, por medio de estos dos, al Judicial, y si dicho organismo es considerado como el depositario de la autoridad electoral, es en la medida de darle su organización, un cauce legal y un cabal cumplimiento al sufragio de los ciudadanos mexicanos para la elección de sus gobernantes.

Recientemente el Consejo General del Instituto Federal Electoral analiza una iniciativa de reformas legales en materia presupuestaria que logrará su autonomía financiera y administrativa, que sin duda causará un gran debate en la LVII Legislatura, con reformas al Código Federal de Instituciones y Pro-

cedimientos Electorales y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.²⁵

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En el texto constitucional original de 1917, no existía órgano alguno especializado en la impartición de justicia en materia electoral, porque ésta simplemente no estaba prevista en el mismo, la posibilidad de impugnar las violaciones cometidas durante el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de las elecciones de los diputados o senadores en la integración de las cámaras del Congreso de la Unión, era imposible ya que cada una de éstas calificaba las elecciones para su integración resolviendo de manera definitiva e inatacable²⁶, lo cual daba mínima posibilidad de que los partidos minoritarios tuvieran acceso al poder; mas la reforma constitucional en materia política, del 6 de diciembre de 1977 publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en la que se establecieron los Colegios Electorales de cada una de las cámaras para la calificación de su integración,²⁷ dio la posibilidad de poder impugnar las resoluciones de sólo uno de ellos, el de la Cámara de Diputados, y por tanto las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores eran inimpugnables. El medio de impugnación previsto fue el recurso de reclamación, conociendo del mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que se interponía por violaciones sustanciales,²⁸ durante el desarrollo del proceso electoral o en su calificación; si el máximo Tribu-

21. *Ob. cit.*, p. 259.

22. GÓMEZ MAZA, Francisco, "Los apoyos económicos de los estados, a la dirección de administración del IFE", *El Financiero*, (México, D.F.), 20 de mayo de 1977, sección política, p. 44.

23. Rico, Salvador, "Debe el IFE ser un cuarto poder con plena autonomía: Jaime Cárdenas" *El Financiero*, (México, D.F.), 18 de noviembre de 1996, sección política, p. 67.

24. El ilustre maestro Elisur ARTEAGA NAVA al hacer un estudio de las elecciones a cargo de un poder electoral cita los casos de la Constitución del 4 de octubre de 1857, del Estado de Nuevo León donde disponía en su artículo 38 que: "El Poder Supremo del Estado se divide para su ejercicio en Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.", y la Constitución del Estado de Querétaro, del 18 de enero de 1869, estableció en su artículo 22 que: "El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Electoral, Legislativo y Judicial." Elisur ARTEAGA NAVA, *Derecho constitucional*, t. III. México, UNAM, 1994, p. 258 y ss.

25. GÓMEZ MAZA, Francisco "Autonomía administrativa y financiera, propondrá el IFE", *El Financiero*, (México, D.F.), 31 de julio de 1997, sección política, p. 61.

26. El contenido original del artículo 60 constitucional disponía lo siguiente: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable."

27. La reforma del 6 de diciembre de 1977 estableció en los dos primeros párrafos del artículo 60 constitucional que: "La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta. En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal."

28. La Ley Federal Electoral de 1977 en su artículo 223, fracción III, dispuso que: "Una elección será nula: Cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes del resultado de la elección. Se entiende por violaciones sustanciales: a). La realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a esta Ley; b). La recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección; y c). La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esta Ley."

nal del país estimaba la veracidad de dichas violaciones, lo hacía del conocimiento de la Cámara de Diputados para que su Colegio Electoral emitiera una nueva resolución, la que tendría una vez más el carácter de definitiva e inatacable, la cual podría ser en el mismo sentido, por lo tanto, no tenía trascendencia dicho medio de impugnación,²⁹ pero sin duda la reforma asentó, en el texto constitucional, la justicia electoral y puso fin a la vieja tesis del ilustre jurista Ignacio L. Vallarta, la cual había imposibilitado a nuestro máximo tribunal intervenir en asuntos relacionados con todo lo que tuviera que ver con la materia electoral.³⁰ Sin embargo, el conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre asuntos electorales duró aproximadamente nueve años, debido a la reforma constitucional en materia política, publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986, la que dio un gran avance al establecerse un tribunal encargado de la impartición de justicia electoral,³¹ el cual no constituyó la última instancia en virtud de que sus resoluciones podrían ser del conocimiento de los Colegios Electorales, para confirmarlas o bien para modificarlas, lo que por la naturaleza de los medios de impugnación de los que era competente no tuvo el carácter de jurisdiccional, al que se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral, considerado por la legislación secundaria como un *organismo autónomo* de carácter administrativo.³² El tribunal adquirió mayor fuerza en sus resoluciones con la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990 en la que, por un lado, se le consideró como un *órgano jurisdiccional autónomo* y, por el otro, se dispuso que en contra de sus resoluciones no procedería medio de impugnación alguno, a excepción de aquellas que fueren

29. Los párrafos tercero y cuarto del artículo 60 constitucional, con la reforma referida, dispusieron que: "Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable."
30. Rodolfo TERRAZAS SALGADO, "El juicio de Amparo y los derechos político-electorales", *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, (México, D.F.), 1995, Vol. V, No. 8, pp. 101-111.
31. La reforma constitucional en materia política, publicada el 15 de diciembre de 1986 en el *Diario Oficial de la Federación* dispuso en su artículo 60, cuarto párrafo, que: "...La Ley...instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley, las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables."
32. El Código Federal Electoral asentó en su artículo 352 que: "El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código."

dictadas con posterioridad al proceso electoral, las que sólo podían ser revocadas a través del voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de los Colegios Electorales, pero las resoluciones que dictaran éstos en este sentido eran definitivas e inatacables.³³

La necesidad de dar mayor seguridad jurídica al sufragio en las elecciones federales hizo que se consolidara la autonomía del tribunal electoral con la reforma constitucional en materia política, publicada el 3 de septiembre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación* en la que, por un lado, se le consideró "*órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral*" al que se le denominó Tribunal Federal Electoral y, por el otro, la impugnación de cualquiera de los actos para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión serían impugnados ante las salas del tribunal, en el que sus fallos serían definitivos e inatacables.³⁴

33. Con la reforma se previó en el artículo 41 constitucional, en su párrafo décimo, que: "La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un *tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral*. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;" en su párrafo décimo primero se dispuso que: "...Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I de esta Constitución," y en el párrafo quinto y sexto del artículo 60 constitucional se asentó que: "Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho. Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables."
34. La reforma a la que hago referencia hizo modificaciones a los artículos 41 y 60 constitucionales en la que en el primero de ellos se asentó en su párrafo decimotercero y decimocuarto que: "*El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral*. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración." "*El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable*, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley;" y el artículo 60 constitucional, en sus párrafos segundo y tercero, dispuso: "La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la signación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación."

Desafortunadamente con la reforma constitucional en materia política, del 22 de agosto de 1996 publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el Tribunal Federal Electoral deja de ser un órgano autónomo al integrarse al Poder Judicial de la Federación y que, por lo tanto, hoy se le denominará Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aún considerado como la máxima autoridad jurisdiccional electoral, a excepción de las acciones de inconstitucionalidad en la materia.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se consideró que su integración le daría una mayor fuerza en su estructura, al formar parte de uno de los tres depositarios tradicionales del poder de la Unión; tal afirmación es débil, la fortaleza de los órganos del Estado no se determina con relación a sí pertenecen o no a uno de cualquiera de los tres depositarios clásicos del poder público, sino en virtud a su capacidad de decisión y organización, es por ello que no queda más que esperar su independencia e imparcialidad en los fallos que dicte sobre las impugnaciones interpuestas en las recientes elecciones federales.³⁵

La reforma constitucional no tenía objeto alguno en integrar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, si bien es cierto que la reforma dio un gran avance en el fortalecimiento de la autonomía del organismo electoral encargado de la organización de las elecciones federales, también es verdad que constituyó un retroceso a la flexibilidad y ampliación teórica-práctica de la división de poderes al suprimir la autonomía de dicho tribunal.

4.3. Los Tribunales Agrarios

El 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 27 constitucional en materia agraria, en virtud de la cual la fracción XIX establece órganos autónomos y de plena jurisdicción para la impartición de la justicia agraria, siendo éstos los tribunales agrarios, la fracción mencionada dispone que:

35. La reforma del 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*, con relación al artículo 94 constitucional, establece que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un *Tribunal Electoral*, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un consejo de la Judicatura Federal;" y el artículo 99 constitucional dispone que: "El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado de Poder Judicial de la Federación". La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para adecuarse a la nueva regulación constitucional del tribunal electoral, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

"Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados..."

Con anterioridad a la reforma la resolución de los conflictos a que hace referencia la disposición mencionada se realizaba por un procedimiento mixto administrativo-judicial, en el que la máxima autoridad agraria era el Presidente de la República,³⁶ lo cual no garantizaba la imparcialidad, seguridad, objetividad y certeza e independencia en sus decisiones, las que podían estar influenciadas por grupos de intereses de poder económico.

El establecimiento de los tribunales agrarios como órganos autónomos, contribuyó a la expansión del reconocimiento de los mismos en el texto constitucional, tendencia que se incrementa para solucionar los conflictos que se suscitan en la sociedad mexicana.³⁷

4.4. El Banco de México

El Banco de México tiene su origen constitucional como una sociedad anónima,³⁸ la que dejó de serlo

36. Dicho procedimiento estaba regulado en el texto constitucional en las fracciones XI a la XIV del artículo 27 constitucional, las cuales con la reforma del 6 de enero de 1992 fueron derogadas.

37. La exposición de motivos de la iniciativa de ley para la organización de los tribunales agrarios enviada a la Cámara de Senadores estableció que la reforma constitucional publicada el 6 de enero de 1992 "... prevé la creación de tribunales agrarios en el ámbito federal, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria. De esta manera se recoge una demanda permanente del campo mexicano. Es inaplazable que los campesinos cuenten con instrumentos legales que concilien la exigencia de libertad y justicia agraria." "La presente iniciativa contempla la creación de los tribunales agrarios. Propone que su organización y estructura correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos." "La presente iniciativa de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios... tiene como objeto garantizar la seguridad jurídica en el campo y establecer mecanismos y reglas claras para la solución de controversias en materia agraria."

38. El texto original del artículo 28 constitucional, en su primer párrafo, estableció lo siguiente: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos;

con la reforma constitucional en materia económica del 3 de febrero de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en la que se dispuso que sería un organismo descentralizado;³⁹ mas la necesidad de dar una independencia en sus funciones para evitar el intervencionismo del Presidente de la República en las decisiones de política cambiaria y monetaria, hizo necesario reformar el texto constitucional el 20 de agosto de 1993, estableciendo su autonomía constitucional, la cual consiste en que el depositario del Poder Ejecutivo no puede intervenir en las funciones que le han sido encomendadas de manera exclusiva, por el texto constitucional, y la de no poder obligar al banco a que otorgue financiamiento alguno.⁴⁰

La necesidad de dar una autonomía en el ejercicio de las funciones del banco central no es algo nuevo ya que desde su primera ley se propugnó por una autonomía del mismo,⁴¹ sin embargo, la reforma constitucional que estableció su autonomía no ha logrado establecer las garantías que le permita una plena independencia en el desempeño de sus funciones; al no asentar una regulación más específica con relación a su integración.

4.5. Propuesta para el alcance de la autonomía hacia otros órganos del Estado

Existen propuestas para que otros órganos del Estado puedan alcanzar una autonomía que les permita

ni prohibiciones a título de protección a la industria: exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de la moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal...".

39. La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 en materia económica estableció en el párrafo cuarto del artículo 28 lo siguiente: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; de emisión de billetes por medio de un solo banco, *organismo descentralizado* del Gobierno Federal...".

40. La reforma constitucional del 20 de agosto de 1993, en materia económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, asentó la autonomía del Banco de México, en el párrafo sexto del artículo 28, en los siguientes términos: "*El Estado tendrá un banco central que será autónomo* en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será 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."

41. Emilio O. RABASA al hacer el comentario al artículo 28 constitucional establece: "la primera Ley Orgánica del Banco de México, fue expedido en el año de 1925 y estableció un régimen que procuraba conciliar el control de gobierno con la autonomía del banco, autonomía necesaria para evitar el gravísimo peligro de que el interés político pueda dominar sobre el interés público, dos nuevas leyes orgánicas del Banco de México -1936 y 1941-, insistieron en una mayor libertad de acción en cuanto al ejercicio de las funciones regulatorias de la moneda, el crédito y los cambios..." Emilio O. RABASA, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, p. 132.

desarrollar sus funciones con certeza, imparcialidad, objetividad, transparencia e independencia respecto de los depositarios clásicos del poder público, sin embargo, desafortunadamente aún siguen siendo simples aspiraciones que se encuentran en la doctrina de quienes desean una mejor convivencia social.

En México los juristas concedores de la necesidad de los órganos autónomos y propulsores de los mismos, han puesto su empeño para que sus ideas se encuentren dentro del constitucionalismo moderno, como límites a los depositarios del poder público, proponiendo para ello que algunos de los órganos ya existentes logren su independencia en la toma de decisiones y en su estructura orgánica, otros tienden a innovar -como el ilustre Felipe Tena Ramírez- al decir que los órganos revisores de la Constitución, previstos en el artículo 135 constitucional, integran un distinto al que él ha llamado Poder Constituyente Permanente,⁴² mas cualquier propuesta para el fortalecimiento del Estado de Derecho, que sea viable es aceptada para que exista un respeto a la libertad social e individual, en el que el intervencionismo estatal no vulnere los derechos que han sido considerados como necesarios para el desarrollo del hombre en su convivencia social.

Entre las propuestas está la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo descentralizado encargado de la protección de los derechos humanos, que desafortunadamente se creó de manera inconstitucional, como una medida desesperada del sexenio salinista por controlar las excesivas violaciones a las garantías individuales que otorga nuestro texto constitucional, en el que tanto la forma como el órgano que la creó, hicieron que la doctrina nacional rápidamente se dejara escuchar,⁴³ más su incorporación constitucional, por la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, también sufrió críticas por su establecimiento y por su regulación,⁴⁴ en el que la autonomía va dirigida a sus decisiones y no a su organización, limitándole en su capacidad de protección y actuación.

42. Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*. 27ª. ed., México, Porrúa, 1993. p.45 y ss. Véase la reflexión que hace Elisur ARTEAGA NAVA en este sentido: *Derecho constitucional*, t. III., México, UNAM,-1994, pp. 28-29.

43. Para saber más sobre su decreto de creación véase a Miguel PÉREZ LÓPEZ, "Decreto de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Alegatos*, (México, D.F.), mayo/agosto 1991, núm. 18, pp. 3-13, y al mismo autor en "El reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos," *Alegatos*, (México, D.F.), septiembre/diciembre 1991, núm. 19, pp. 26-35.

44. Miguel PÉREZ LÓPEZ, "La incorporación constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Alegatos*, (México, D.F.), septiembre/diciembre 1992, núm. 22, pp. 15-28, Agustín PÉREZ CARRILLO, "Autoridad de la Constitución", *Alegatos*, (México, D.F.) septiembre/diciembre 1992, núm. 22, pp. 3-14.

La reforma dividió el artículo 102 constitucional en dos apartados, en el primero se regula al Ministerio Público Federal, y en el segundo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el que se dispone lo siguiente.

"B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de sus 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 autónomas*, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados."

Otros órganos que no han alcanzado su autonomía orgánica, al menos no se expresa en la Constitución, son los tribunales administrativos, en la que sólo se hace mención a su autonomía decisoria.⁴⁵

Entre las facultades previstas al Congreso de la Unión en el artículo 73 constitucional están las de la fracción XXIX-H en la que se dispone:

"...expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo *dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, y que tengan a su cargo dirimir

las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..."

La Contaduría Mayor de Hacienda es otra de las propuestas que se hacen para que logre su plena autonomía, es más también se propone el cambio de su denominación la que sería la de Auditoría Superior de la Federación,⁴⁶ la cual no creo que prospere debido a que es el único órgano con que cuenta la Cámara de Diputados como medio político- legislativo para controlar al Ejecutivo Federal.⁴⁷ Jaime F. Cárdenas Gracia propone además de los anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cual él la denominaría Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal, la Procuraduría General de la República, un órgano encargado de los medios de comunicación, otro de la información y uno para el federalismo.⁴⁸

5. **La descentralización política-administrativa y los órganos constitucionales autónomos**

La existencia de la descentralización política-administrativa y el establecimiento de los órganos constitucionales autónomos, responde a la necesidad de evitar la concentración de funciones estatales en pocos órganos del Estado, para obtener una mejor especialización, agilización, control y transparencia de las mismas y permitir una mayor participación y convivencia democrática en la toma de decisiones en la conducción de las relaciones del hombre con sus semejantes.

Entre las entidades que integran la administración pública paraestatal federal,⁴⁹ las que más se asemejan

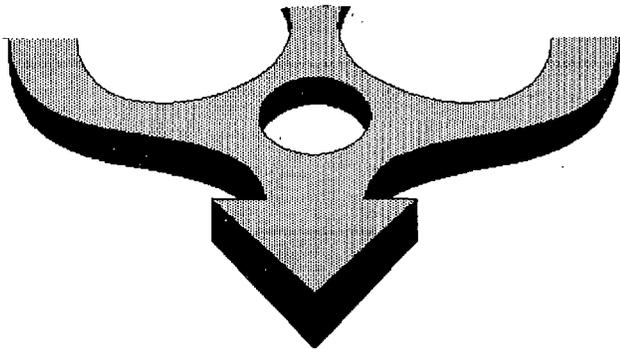
45. En algunos Estados y en el Distrito Federal, los tribunales de lo contencioso administrativo han alcanzado su plena autonomía, prevista en la legislación secundaria, como dispone, por ejemplo, el artículo 3º de la Ley de Justicia Administrativas de San Luis Potosí (publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno del Estado el 21 de abril de 1993), en el que se dispone que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es "un órgano de control de legalidad, con facultades de anulación, *dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y hacerlos cumplir e independiente de cualquier autoridad administrativa*", citado por Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo mexicano*. 2ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 827. Otro ejemplo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en que la ley (Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 1995) que lo regula dispone en su artículo 1º que: "es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, *dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas*." Autonomía orgánica que no existe en el más alto Tribunal Administrativo del país, el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que su Ley Orgánica (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995) en su artículo 1º no hace referencia a la misma, sólo establece: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece."

46. Propuesta del Presidente de la República al Congreso de la Unión, en su primer informe de gobierno (1º de septiembre de 1995).

47. CÁRDENAS GRACIA, propone la creación de una Contraloría o Tribunal de Cuentas: *op. cit.*, p. 264.

48. CÁRDENAS GRACIA., *OP. CIT.*, P. 255 Y SS.

49. El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su párrafo tercero que: "*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.*" Y el artículo 3º del mismo ordenamiento fija que: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I. *Organismos descentralizados*; II. *Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y* III. *Fideicomisos.*"



a los órganos autónomos son los organismos descentralizados; es necesario decir que la similitud que existe entre ellos, no significa que tengan el mismo rango de igualdad jurídica-política en el texto constitucional, y es por ello necesario establecer las diferencias que existen para no confundir su naturaleza.

En el ordenamiento jurídico mexicano existen organismos descentralizados que han alcanzado el grado de estar previstos, en el texto constitucional, como órganos autónomos, tal es el caso de las universidades que han sido creadas por el Congreso de la Unión,⁵⁰ pero también se ha dado el caso de que organismos descentralizados dejen de serlo para lograr su autonomía, como sucedió con el Banco de México; sin embargo, esto no hace que exista una semejanza en la regulación de los organismos descentralizados en relación con los órganos autónomos. Entre sus semejanzas están las de personalidad jurídica y patrimonio propio, las que en los organismos

50. El artículo primero de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México dispone en su artículo 1º que: "La Universidad Nacional de México es una corporación pública **-organismo descentralizado del Estado-** dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura"; y el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana prevé que: "Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, **como organismo descentralizado del Estado,** con personalidad jurídica y patrimonio propio."

descentralizados por regla general siempre existen, en el caso de los órganos autónomos pueden o no darse⁵¹, en el caso de los primeros se da la autonomía técnica al igual que en los segundos.

Con relación a sus diferencias, en los organismos descentralizados se da la intervención indirecta del Ejecutivo Federal a través de las secretarías de Estado coordinadoras del sector al que correspondan los mismos, en el caso de los órganos autónomos no existe intervención del Ejecutivo Federal ni de ningún otro poder;⁵² con relación a la autonomía orgánica en el caso de los primeros puede existir o no y en los segundos siempre existe.⁵³

La equiparación que existe hace pensar que los organismos descentralizados, dependiendo de su importancia social, podrían alcanzar la posibilidad de lograr su plena autonomía al grado de estar previstos como órganos autónomos en la Constitución, pero esto dependerá de la situación política-social que exista en el país.

6. **Procedimiento para su establecimiento constitucional**

En México existe un procedimiento para la reforma de nuestra Ley Fundamental,⁵⁴ previsto en el artículo-

51. La personalidad jurídica y patrimonio propio se encuentran en el Instituto Federal Electoral, ya que la fracción III del artículo 41 constitucional establece: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, **dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...**" y por supuesto Universidades Autónomas por ser organismos descentralizados.
52. La intervención que existe del Ejecutivo Federal, se da a través de lo que dispone el párrafo segundo del artículo 90 constitucional en el que se establece: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos;" y también conforme al artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que asienta que: "A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencias que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"; en el caso de "las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas." (párrafo 1 del artículo 3º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales), en las que a pesar de ser organismos descentralizados no podrá existir la intervención del Ejecutivo Federal y, por lo tanto, no podrán sectorizarse.
53. Gabino FRAGA considera que si "además de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica, se tendrá una verdadera descentralización." *op. cit.*, p. 200.
54. Con relación al tema sobre las reformas constitucionales puede consultarse a Elisur ARTEAGA NAVA, *Derecho constitucional*, (Pról. de José Francisco Ruíz Massieu), t. III, México, UNAM, 1994, p. 3 y ss; Miguel PÉREZ LÓPEZ. "Estudio sobre el artículo 135 constitucional", *Alegatos* (México, D.F.), septiembre/abril 1989-1990, núm. 13/14, pp. 53-59.

lo 135 de la misma ley suprema, constituyendo "un factor decisivo de ajuste y cambio de acuerdo a las diferentes etapas por las que la sociedad mexicana ha transitado en los últimos 75 años... La Constitución de 1917, es así un proyecto vivo a través del cual la sociedad mexicana se expresa y define su perfil".⁵⁵ Lo anterior nos permite considerar que el establecimiento de los órganos autónomos en nuestra Constitución, se hará en virtud de lo que prevé el artículo 135 constitucional, a través de lo que la doctrina ha llamado el Constituyente Permanente⁵⁶ y el procedimiento aplicable es el previsto en los artículos 71 y 72 de la misma Ley Fundamental.

La iniciativa para reformar la ley suprema, puede provenir de cualquiera de los funcionarios públicos previstos en la fracción I y II o de las legislaturas de los Estados, según lo dispone la fracción III del artículo 71 constitucional; sin embargo, considero que la iniciativa debería de provenir más de los legisladores federales y en particular de los integrantes de la Cámara de Diputados, porque es, en ésta donde existe la mayor representación nacional, en la que la diversidad ideológica, puede enriquecer las propuestas para la autonomía y fortalecimiento de otros órganos del Estado o bien para la creación de órganos que tengan funciones específicas del mismo, en la que su autonomía vaya dirigida a la mejor realización de las funciones públicas que se les haya atribuido y que su actuación les permita satisfacer las demandas sociales para las que fueron establecidos.

7. Integración de los órganos constitucionales autónomos

Entre la regulación constitucional de los órganos autónomos está la de prever la integración de los mismos, por lo menos, los integrantes encargados de sus más altas funciones de representación y dirección, así como también está la de establecer los órganos del Estado que pueden participar en la misma y el procedimiento para hacerla viable.⁵⁷

En el caso de los órganos autónomos existentes en el texto constitucional mexicano se encuentra, a ex

cepción de las universidades e instituciones de educación superior, regulado este asunto. En principio he de ocuparme de los integrantes de los órganos autónomos, para después hacerlo con relación a los órganos que pueden intervenir y los procedimientos a seguir.

La Constitución al regular su integración no lo hace detalladamente, lo realiza de manera general y sólo lo hará con relación a los órganos encargados de las más altas funciones de representación y dirección, pero puede que no esté prevista, dejando al legislador secundario regular dicho asunto.⁵⁸

Con relación al número de integrantes, también es algo que, por regla general, se deja en la ley secundaria; el único caso en el que se hace mención al número de integrantes encargados del órgano de las más altas funciones de dirección y de representación es del Instituto Federal Electoral, en los demás no existe esta regulación en el texto constitucional, en cuanto a la denominación que reciben los integrantes de los órganos de representación de los órganos constitucionales autónomos va en correspondencia al desempeño de sus funciones y al órgano que integran.⁵⁹

Con relación a los órganos del Estado que participan en su integración, en la que por regla general, la participación ciudadana es vedada en virtud de que no existe, en la Constitución, los medios jurídicos para conocer su opinión, como el plebiscito o el referéndum, y debido a que se busca su despolitización no sería posible su integración a través del sufragio; es así que la intervención ha sido confiada a las Cámaras del Congreso de la Unión o bien a sólo una de ellas con participación de los grupos parlamentarios y al Presidente de la República, con relación al procedimiento en la que éstos pueden intervenir puede ser a través de, según Kelsen, la elección, nombramiento o sorteo.⁶⁰ En México el procedimiento es a través de la propuesta y la designación, la cual puede provenir de cualquiera de los dos órganos del Estado mencionados, no existe uniformidad, depende del órgano autónomo que se ha de

55. Leonel PÉREZ NIETO CASTRO (comp.), *Reformas constitucionales y modernidad nacional, México, Porrúa, 1992, p. XIII.*

56. *Sobre el Constituyente Permanente consúltese a Felipe TENA RAMÍREZ, loc. cit.*

57. *Con relación al tema de la participación y procedimiento en la integración de los órganos del Estado y su regulación constitucional puede consultarse a Elisur ARTEAGA NAVA, "Facultades de los poderes federales y estatales en materia de nombramiento y otras," Alegatos (México, D.F.), septiembre/diciembre 1994, núm. 28, pp. 339-358.*

58. En caso del Instituto Federal Electoral el párrafo segundo de la fracción III del artículo 41 constitucional dispone que: "...contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección..."; en el caso del Banco de México, de los tribunales agrarios y las universidades e instituciones de educación superior, no dispone nada en este sentido.

59. El mismo precepto citado, misma fracción y párrafo en la nota anterior se asienta que: "El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo...".

60. Hans KELSEN, *ob. cit.*, p. 232.

integrar, en el caso de que no pudiera hacerse por las Cámaras del Congreso de la Unión por encontrarse éste en receso, puede intervenir la Comisión Permanente. Cabe hacer una aclaración entre los términos proponer y designar: en el primero, se presenta a los aspirantes que cumplen los requisitos y tienen la posibilidad de ocupar el cargo público y, en el segundo, la acción es la decidir quién dentro de los existentes será el que ocupe el mismo.⁶¹

En el caso de la duración de los integrantes de sus órganos principales, se busca que siempre sea mayor o que exista la posibilidad de reelegirlos, en comparación a la de los depositarios tradicionales del Poder Legislativo o Ejecutivo, en miras a que no coincidan con los tiempos de duración de éstos para guardar un margen de mayor fortaleza en correspondencia a quienes ocupen la Legislatura entrante o la Presidencia de la República, respecto de la que los designó o propuso. En cuanto a los requisitos que deberán cumplir los integrantes serán aquellos que les permitan cumplir con sus funciones y garanticen la imparcialidad, objetividad, certeza, transparencia, pero sobre todo la autonomía y despolitización de sus decisiones, en la que, por regla general, no se encuentran la duración ni los requisitos regulados en el texto constitucional.⁶²

En cuanto a la posibilidad de ocupar otros cargos públicos se establece el mismo principio de la incompatibilidad parlamentaria, en el sentido de que no pueden ocupar otros que no sea para el que fueron designados, a excepción de aquellas funciones que

desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados, pero si desearan participar en otras funciones remuneradas, de naturaleza política o partidista, no podrán ocupar el cargo al que se les había designado, en virtud de que se busca una plena independencia partidista y política en su actuación, desafortunadamente, por regla general, se establece en la ley secundaria y no en el ámbito constitucional.⁶³ Con relación a la remuneración que deben percibir sus integrantes es algo que también debería estar previsto en el texto constitucional, como una medida para garantizar su independencia y solvencia económica, sin embargo, se deja a la ley secundaria.⁶⁴

En cuanto a la responsabilidad de sus integrantes es algo que no está previsto para todos los órganos autónomos en el ámbito constitucional, y aunque la consideración es de que son servidores públicos y por lo tanto deberán estar sujetos al Título Cuarto de la Constitución, mas en relación del juicio político y la declaración de procedencia es algo que no le es aplicable a todos.⁶⁵

Por lo anterior, aún falta mucho para garantizar una plena autonomía de los órganos autónomos en México, pero sin duda su establecimiento significa un gran avance hacia una mejor convivencia democrática, pacífica y de respeto a los derechos fundamentales del hombre en la sociedad mexicana, en la que debemos seguir contribuyendo con instituciones más fuertes e independientes en su desempeño para lograr plenamente los fines del Estado.

61. En este sentido la Constitución es algo que por regla general regula, es así que en el párrafo tercero de la fracción III del artículo 41 se dispone para el Instituto Federal Electoral que: "El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes." Con relación al Banco de México se asienta en el artículo 28, párrafo séptimo, que: "La conducción del Banco de México 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, en su caso...", en el caso de los Tribunales Agrarios se dispone en el párrafo segundo de la fracción XIX del artículo 27 que estarán:

"integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente."

62. En el caso del Instituto Federal Electoral, sí se prevé la duración de los consejeros electorales, párrafo cuarto de la fracción III del artículo 41 constitucional: "El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años..."; con relación a los requisitos que deberán cubrir los integrantes de los órganos del instituto lo deja a la ley secundaria, la Constitución en el mismo artículo y fracción, párrafo sexto, asienta: "La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral..."

63. En el caso del Instituto Federal Electoral la Constitución sí establece en su artículo 41 esta prohibición para el Consejo General, en su fracción III, párrafo cuarto, que dispone: "El consejero Presidente y los consejeros electorales... no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados."

64. En el caso del Instituto Federal Electoral sí lo prevé disponiendo, en el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 41 constitucional que: "...La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

65. Para el caso de los integrantes de los tribunales agrarios y universidades e instituciones de educación superior no se prevé, pero se encuentran dentro de "... los funcionarios y empleados..." del párrafo primero del artículo 108 constitucional, para el Banco de México tampoco, pero de la misma manera se encuentra en el precepto citado, mas sólo se hace mención a que: "...Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetas de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta constitución." (Párrafo 7º del artículo 28 constitucional). Con relación al Instituto Federal Electoral sí se establece que estarán sujetos sus integrantes al Título Cuarto constitucional, siéndoles aplicable el juicio político; "... el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral..., (párrafo primero del artículo 110 constitucional) y la declaración de procedencia lo es sólo para "... el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral..." (párrafo primero del artículo 111 constitucional).

8. Relación que guardan con los depositarios clásicos del poder público

Las relaciones que guardan los órganos autónomos con los depositarios clásicos del poder público son las de colaboración en el control de la constitucionalidad y legalidad en el fortalecimiento de la democracia, en la contribución a la realización y despolitización de ciertas funciones estatales y al logro de un mayor respeto a los derechos humanos, pero desgraciadamente en México éstas relaciones han sido desvirtuadas con fines políticos y los órganos autónomos han tenido pocas posibilidades de oponer resistencia a la presión e intervención política-partidista en la toma de sus decisiones; por ello, se requiere de su fortalecimiento constitucional, sin perseguir invadir la competencia que le es atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, en el que los principios que rijan sus relaciones sean los de poder a poder oponiendo su inmediatez constitucional, para lograr los fines para los cuales fueron establecidos, que no son otros que los de evitar la concentración y abuso del poder público, en beneficio de la democracia y el bienestar social;⁶⁶ el respeto a estas relaciones será el único medio civilizado para conciliar los distintos intereses que existen y surgen en la sociedad mexicana para evitar los conflictos armados como vía de solución de los mismos. En nuestro país, poco se ha logrado en el avance a las relaciones que deben guardar con los depositarios tradicionales del poder público debido al excesivo fortalecimiento y politización de éstos; las funciones de los órganos autónomos no han sido bien aceptadas, al considerarlas como obstáculos para el desempeño de sus funciones, atribuyéndose más a razones absurdas con motivos políticos, que de constitucionalidad y/o legalidad, dificultando el buen desarrollo de estos últimos, es por ello que su regulación debe ser más específica y sólida para lograr su plena independencia, para la contribución de los fines estatales, en la que se garantice una relación de igualdad constitucional.

9. La naturaleza de sus actos

Las funciones que han sido asignadas y previstas a los órganos autónomos, por el orden constitucional, pueden ser legislativas, administrativas o jurisdic-

cionales; ello dependerá de la necesidad social que haya dado su origen, las que traducirán en actos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales, mas puede ser que coincidan en un único órgano autónomo. La clasificación tripartita de los actos públicos, en la que predominara sólo uno de ellos, en virtud de la función que les ha sido asignada, la cual nos dará el criterio de clasificación de los órganos autónomos en legislativos, administrativos y jurisdiccionales.⁶⁷

El hecho de que coincidan las tres clases de actos en los órganos autónomos, en el que deberá predominar aquel que esté relacionado con la función que le ha sido asignada, se da en virtud de que existe una plena autonomía que les permita, no sólo desarrollar la función que les ha sido atribuida, sino que también tengan una regulación interna y externa que les sea propia.⁶⁸

El conocer la naturaleza de sus actos y cuáles pueden coincidir en los órganos autónomos nos permite, observar la flexibilidad y ampliación que existe en la división de poderes y conocer los medios de impugnación, que se pueden interponer y ante quién para la defensa de la constitucionalidad o de la legalidad de sus funciones, como medios de control de los mismos; esto nos permitirá una mayor comprensión de su regulación en la toma de decisiones, para garantizar los fines para los cuales fueron establecidos.

10 . El control de sus actos

La necesidad que existe de preservar el Estado de Derecho, en el entendido de sujetar los actos de gobierno a la legalidad, hace que se establezcan medios de control que permitan hacerlo posible buscando preservar la libertad en la convivencia social y ligar la actuación de los órganos del Estado al orden constitucional que les da su competencia, organización e integración y funcionamiento.

67. *Ibid.*, p. 245.

68. *En los órganos autónomos analizados (en el apartado 4.4.) del presente capítulo, existe en el Instituto Federal Electoral una función propiamente administrativa, en la que sus actos son preponderantemente administrativos, pero también los son legislativos al emitir el estatuto laboral al que se sujetará su personal; en los tribunales agrarios la función es jurisdiccional en materia agraria, en los que sus actos son predominantemente jurisdiccionales, pero también lo son de naturaleza administrativa, en el manejo de personal y distribución de sus salas; antiguamente en el Tribunal Federal Electoral en el que la función asignada fue la jurisdiccional en materia electoral, se daban las tres clases de actos al darse su propio reglamento, al resolver las controversias que se le planteaban y el manejo y control de su personal.*

66. Cárdenas GRACIA., *ob. cit.*, pp. 244 y ss.

Lo anterior es algo que les debe ser aplicable a los órganos autónomos, en los que su independencia de actuación y organización no garantiza que se sujetarán a la constitucionalidad y legalidad, por ello es necesario establecer los medios de control que nos permitan hacerlo, para que no exista un menoscabo en los derechos fundamentales del hombre y se rompa la armonía orgánica del Estado.

10.1. Por violación a las garantías individuales

En el ordenamiento jurídico mexicano, el juicio de amparo es el único medio de defensa, en el ámbito constitucional, que existe para la protección de las garantías individuales, cuando ya no hay medio de defensa alguno en el ámbito ordinario, mas la posibilidad de acudir al mismo, en contra de los actos de los órganos autónomos, es muy remota debido a las funciones que les han sido asignadas y en virtud de su autonomía, en los que sólo se han considerado cuando existan violaciones al procedimiento (principio de legalidad previsto en el artículo 14 y 16 constitucionales), y en el caso de los Tribunales Agrarios.

Recientemente el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis,⁶⁹ en la que da un criterio para la revisión de los actos de las universidades autónomas, el que posiblemente llegue a establecer jurisprudencia, la cual establece:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL. LOS funcionarios de los organismos públicos descentralizados en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera judicial del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así las universida

des como organismos descentralizados son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la presentación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. Por ello para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público ejerce o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto. En el que se examina, ha de considerarse que la Universidad señalada por el quejoso como responsable al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que rige las relaciones de esa institución con su personal académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello en este caso no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego no implica que entre otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, sí pueda tener tal carácter. Amparo en Revisión 1195/92. Julio Oscar Tras viña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos (Ausente Humberto Román Palacios). Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

Tesis que nos permite comprender que los órganos autónomos no pueden actuar de manera arbitraria, quebrantando el orden constitucional que los ha establecido para el logro de los más altos fines como son los de preservar la libertad e igualdad en la convivencia humana para hacerla más armónica y democrática, en la que la autonomía de las instituciones no significa un desapego al orden jurídico- constitucional; al contrario les fue otorgada la misma con el objetivo de preservar los principios constitucionales que rigen la relación entre quienes gobiernan y son gobernados dentro de la agrupación humana llamada Estado.

Por lo anterior, no deben olvidarse todos los principios que deben de regir a los órganos autónomos, para evitar que su establecimiento sea más perjudicial que benéfico, dejando al gobernador sin la posibilidad de contar con los medios de impugnación necesarios e idóneos para su defensa contra actos

69. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Pleno, febrero de 1997, tomo V, p. 119. Tesis núm. XXVIII / 97.

arbitrarios de estos entes públicos autónomos; sin embargo, su regulación deberá mejorarse para hacerlos más perfectibles para la solución de las demandas sociales para los cuales fueron establecidos, contribuyendo al restablecimiento de la confianza en quienes gobiernan.

10.2 Por invasión de la esfera de competencia de otros entes públicos

Uno de los medios de control que prevé la Constitución mexicana para solucionar los conflictos que suscitan por la invasión de esferas de competencia entre los órganos del Estado, a excepción de las que traten de materia electoral, es el de las controversias constitucionales previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional, de las que conocerá únicamente la Suprema Corte de la Nación⁷⁰, en la manera que lo determine la ley reglamentaria; sin embargo, esto no es aplicable a los órganos autónomos ya que la disposición a que me refiero no los prevé y, por lo tanto, existe un vacío en este sentido.

10.3 Por actos de carácter general, abstractos e impersonales que contravengan a la Constitución

Por último he de referirme al medio de control que existe para el control de los actos de gobierno cuando son de carácter, general, abstractos e impersonales, en los que sólo padrán ser propiamente leyes dejando fuera a los reglamentos o acuerdos que tengan esa naturaleza, siendo éste el de las acciones de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional, de las que también conocerá en única instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la manera que lo determine la ley secundaria, mas desafortunadamente al hacer un análisis de los incisos que la misma fracción prevé no se desprende que pueda ser aplicable a los órganos autónomos.

10.4. Propuesta

En México desafortunadamente no existen, en el texto constitucional, ninguno de los medios jurídicos mencionados para el control de los actos de los órganos autónomos, a excepción del juicio de amparo y sólo en algunos casos, lo que ha dado poco

avance a su institucionalización, debido al desconocimiento que se tiene sobre los mismos o bien a la necesidad de seguir conservando el poder público en pocos órganos del Estado para continuar su abuso, mas para los ya existentes, deberán establecerse estos medios de control en su regulación constitucional para que puedan lograr las funciones para las que fueron establecidos con las salvedades que, en la revisión de sus actos, no restrinjan su autonomía.

11. Su régimen laboral y seguridad social, y órgano encargado de dirimir sus conflictos laborales

En la regulación constitucional de los órganos autónomos no se prevé la de su régimen laboral y de seguridad social, la dificultad que puede presentarse es con relación a cuál debe ser el ordenamiento jurídico aplicable a este tema, ya que en el apartado A del artículo 123 constitucional, no sería posible pues se refiere a la regulación entre el capital y el trabajo, a excepción de las universidades autónomas, las que por ser organismos descentralizados, su régimen laboral y de seguridad social se encuentra previsto en el numeral primero del inciso b, de la fracción XXXI del apartado mencionado,⁷¹ y por disposición expresa de la fracción VII del artículo 3º constitucional, en la que se dispone que:

"...Las relaciones laborales, de su personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo., conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere..."⁷²

En el apartado B del artículo citado, la referencia es a la regulación laboral y de seguridad social de los trabajadores de los poderes de la Unión y los del gobierno del Distrito Federal, mas la legislación se-

70. El artículo 104 establece que: "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: IV de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

71. La referencia mencionada dispone: "b) Empresas: 1 Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

72. La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana contradice esta disposición al establecer en su artículo 35 que: "Las relaciones de trabajo entre la Universidad Autónoma Metropolitana y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional."

cundaria al regular los órganos autónomos ha adoptado este apartado tanto para su régimen laboral y de seguridad social, lo que me permite hacer las dos siguientes consideraciones: a) deben ser considerados los trabajadores de los órganos autónomos como trabajadores de los poderes de la unión, para efectos de su regulación laboral y de seguridad social; o b) deben considerarse los órganos autónomos previstos en la Constitución General de la República como poderes de la Unión.

La primera consideración no es idónea, ya que se podría incurrir en el error de querer aplicar disposiciones que le son propias a los trabajadores de los poderes de la Unión, lo cual podría restringir y politizar la actuación de los trabajadores de los órganos autónomos. La segunda me parece más viable, ya que los órganos autónomos al igual que los tradicionales son órganos inmediatos del Estado, en los que se depositan ciertas funciones estatales para el ejercicio del poder público, por lo tanto, sus trabajadores deben ser considerados como trabajadores al servicio del Estado y es así que les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la institución encargada de su seguridad social en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.⁷³ En cuanto al órgano encargado de dirimir sus conflictos laborales, puede pensarse que sólo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por el hecho de estar regulados en esta materia por el apartado B del artículo 123 constitucional, mas no siempre es así y ello dependerá del órgano autónomo de que se trate; en el Instituto Federal Electoral, quien dirime sus controversias laborales es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁷⁴ en las universidades autónomas es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en el Banco de México y en los Tribunales Agrarios es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

73. En caso del banco central se dispone en la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucional lo siguiente: "El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado." La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana a pesar de contradecir la regulación constitucional en su artículo 35, dispone en su artículo 37 que: "El personal de la Universidad Autónoma Metropolitana quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

74. El artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su numeral tercero que: "Las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia."

12. Conclusiones

La constante renovación de las relaciones sociales del hombre con sus semejantes hace que todas las instituciones que crea para gobernarse se transformen y en otras ocasiones desaparezcan para satisfacer las necesidades de su tiempo y lugar, es así que los principios constitucionales que regulan el ejercicio del poder público, no podían permanecer estáticos ante las actuales demandas sociales, en donde su concentración excesiva hace que los fines estatales se pierdan, en perjuicio de la clase gobernada, quebrantando toda posibilidad de convivencia solidaria del hombre en sociedad.

El establecer órganos del Estado con autonomía en la toma de decisiones y en su estructura orgánica, responde a la exigencia de salvaguardar el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y los principios constitucionales que rigen al Estado, para permitir la coexistencia armónica de toda agrupación humana. Los órganos autónomos nos permiten observar la transformación de los principios asentados en la teoría de la división de poderes y es el resultado de la flexibilidad y ampliación de las ideas que se instituyeron para limitar el poder político en beneficio de la libertad de los hombres que viven sujetos a las leyes. Tienen su origen en la segunda década del siglo XX, por la excesiva violación de los derechos del hombre, durante la primera posguerra mundial con el establecimiento de los tribunales constitucionales en los textos fundamentales de los países europeos y se fortalecen durante la segunda, pero su desarrollo se encuentra en el siglo pasado, extendiéndose su adopción en Asia y América en estados con regímenes totalitarios.

México tardíamente los incorporó; sin embargo, la legislación secundaria siempre propugnó por la autonomía de ciertos órganos estatales, que con posterioridad lograrían estar previstos en el texto constitucional para darles una mayor relevancia social en la solución de los conflictos que se fueron suscitando y que dieron su origen.

bibliografía
ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo, lia. ed. México, Porrúa, 1993, XXXVIII + 982 pp.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho constitucional (Pról. de José Francisco Ruiz MASSIEU), t. I México, UNAM, 1994, VIH + 518 pp.

_____, Derecho constitucional (Pról. de José Francisco

Ruiz MASSIEU) t. III, México, UNAM, 1994, VIII + 570 pp.

- ARISTÓTELES, La Política (Trad. de Patricio AZCÁRATE), México, Espasa-Calpe, 1995, 246 pp.
- BLSCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Introducción al derecho constitucional comparado (Trad. de Héctor FIX-ZAMUDIO), México, Fondo Cultura Económica, 1996, 716 pp.
- BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia (Trad. José F. FERNÁNDEZ SANTILLÁN) 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 214 pp.
- _____, Estado, sociedad y gobierno (Trad. José F. FERNÁNDEZ SANTILLÁN) México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 243 pp.
- _____, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político (Trad. de José F. FERNÁNDEZ SANTILLÁN) México, Fondo de Cultura Económica, 1987, 193 pp.
- BURGOA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, 1083 pp.
- _____, Las garantías individuales, 27a. ed. México, Porrúa, 1995, 810 pp.
- _____, El juicio de amparo, 31a. ed. México, Porrúa, 1994, 1092 pp.
- CÁRDENAS GARCÍA, Jaime F., Una Constitución para la democracia, México, UNAM, 1996, XXIII + 229 pp.
- CARDIEL REYES, Raúl, Curso, de ciencia política, México, Porrúa, 1978, 288 pp.
- CASTRO, Juventino V., Garantías y amparo, 8a. ed., México, Porrúa, 1994, 595 pp.
- CUEVA, Mario de la, La idea del Estado, México, UNAM, 1975, XV + 414 pp.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Los tribunales constitucionales y los derechos humanos, México, UNAM, 1980, 234 pp.
- _____, Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2a. ed., México, UNAM, 1996, 106 pp.
- FRAGA Gabino, Derecho administrativo, México, Porrúa, 1993, 308 pp.
- GARZA GARCÍA, César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano. México, Me. Graw Hill, 1997. 406 pp.
- GARCÍA Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, Madrid, Alianza Editorial, 1984, 636 pp.
- HELLER, Hermann, La soberanía, (Trad. de Mario DE LA CUEVA), 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 313 pp.
- _____, Teoría del Estado, (Trad. de Luis TOBÍO), México, Fondo de Cultura Económica, 1974, 341 pp.
- HAURIOU, André, Derecho constitucional e instituciones políticas (Trad. de José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA), Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, 957 pp.
- HUBERMAN, Leo, Los bienes terrenales del hombre, 30a. ed., México, Editorial Nuestro Tiempo, 1990, 378 pp.
- JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado. (Trad. de Fernando DÉLOS RÍOS), Buenos Aires, Albatros, 1970, 602 pp.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado. (Trad. de Eduardo GARCÍA MÁYNES), 2a. ed. México, Porrúa, 1988, 478 pp.
- _____, Teoría pura del derecho, (Trad. de Roberto J. VERNENGO), 7a. ed., México, Porrúa, 1993, 364 pp.
- LASSALLE, Ferdinand, ¿Qué es una constitución?, (Trad. de W. ROCES), 3a. ed., México, Ediciones Coyoacán, 1996.
- LoCKE, John, Ensayo sobre el gobierno civil, México, Ediciones Nueva, 1993, 132 pp.
- LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución (Trad. de Alfredo GALLEGO ANABITARTE), 2a. ed., Madrid, Editorial Ariel, 1976, 619 pp.
- MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe (Trad. Antonio GÓMEZ ROBLEDO), México, Porrúa, 1991, LUI + 53 pp.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, Obras político-constitucionales, t. I. México, UNAM, 1994, 575 pp.
- MONTENEGRO Walter, Introducción a las doctrinas político-económicas, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 337 pp.
- MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes (Trad. de Nicolás Es- TÉVANEZ), México, Porrúa, 1992 LI + 453 pp.
- MORAL PADILLA, Luis, Notas de Derecho constitucional y administrativo, México, Me. Graw Hill, 1997, 190 pp.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho administrativo mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 351 pp.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, Derecho constitucional consuetudinario, México, UNAM, 1993, 138 pp.
- PÉREZNIETO CASTRO, Leonel (comp.) Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional, México, Porrúa, 1992, 235 pp.
- PINTO MAZAL, Jorge, La Autonomía Universitaria, México, UNAM, 1974, 288 pp.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, 19a. ed., México, Porrúa, 1984, 525 pp.
- RABASA Emilio, La Constitución y la dictadura, México, Porrúa, 1912, XLIII + 246 pp.
- SABINE, George, Historia de la política . (Trad. de Vicente HERRERO), 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 697 pp.
- SARTORI, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada (Trad. de Roberto REYES MAZZONI), México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 227 pp.
- SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, México, Editora Nacional, 1981, 451 pp.
- SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, 12a. ed., México, Porrúa, 1993, 849 pp.
- TAMA YO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción al estudio de la Constitución, 2a. ed., México, UNAM, 1986, 359 pp.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 23a. ed., México, Porrúa, 1993, 651 pp.
- _____, Leyes Fundamentales de México (1808 - 1995), 19a. ed., México, Porrúa, 1995, 1170 pp.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano. México, UNAM, 1991, 294 pp.

Hemerografía

GÓMEZ MAZA, Francisco, "Los apoyos económicos de los estados, a la dirección de administración del IFE", El Financiero (México, D.F.), 20 de mayo de 1997, sección política, p. 44.

GÓMEZ MAZA, "Autonomía administrativa y financiera, propondrá el IFE", El Financiero (México, D.F.), 31 de julio de 1997, sección política, p. 61.

Rico, Salvador, "Debe el IFE ser un cuarto poder con plena autonomía: Jaime Cárdenas", El Financiero (México, D.F.), 18 de noviembre de 1996, sección política, p. 67.

PÉREZ CARRILLO, Agustín, "Autoridad de la Constitución" Alegatos (México, D.F.), septiembre/diciembre 1992, núm. 22, pp.3-14.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Decreto de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" Alegatos (México, D.F.), mayo/agosto 1991, núm. 18, pp. 3-13

_____, "El reglamento interno de la Comisión Nacional

de Derechos Humanos". Alegatos (México, D.F.), septiembre/diciembre 1991, núm. 19, pp. 26-35.

_____, "La incorporación constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Alegatos (México, D.F.), septiembre-diciembre 1992, núm. 22, pp. 15-28.

_____, "Estudio sobre el artículo 135 constitucional" Alegatos (México, D.F.), septiembre-abril 1989-1990, núm. 13/14, pp. 53-59.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1917) y sus reformas.

Código Federal Electoral (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1987).

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (publicado el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación) y sus reformas.

Ley Federal Electoral (publicada el 5 de enero de 1973 en el Diario Oficial de la Federación).

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (publicada el 30 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación).

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 1973).

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945).

Ley del Banco de México (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993).

Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (publicada el 19 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación).

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995).

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992).

Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982).

Ley de los trabajadores al servicio del Estado (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995) y su reforma publicada en el mismo órgano informativo el 22 de noviembre de 1996.

Jurisprudencia

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Pleno, febrero de 1997, Tomo V, p. 119, Tesis Núm. XXVIII/97.