

**SOMEE**

**El papel del INE como organismos constitucionales autónomos en la cuarta transformación en México**

**Luis Enrique Concepción Montiel**

**Mónica Fernanda Aranibar**

En una democracia que pretende consolidarse, las autoridades electorales juegan un papel fundamental. El Instituto Nacional Electoral (INE) es la autoridad electoral y se concibe como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales, y los ciudadanos. Es la autoridad que organiza las elecciones y promueve la democracia en México dentro de sus competencias.

El primero de julio de 2018 se da la segunda alternancia en el poder, ahora de la izquierda con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador. Y da inicio la supuesta cuarta transformación. En este contexto en esta ponencia nos proponemos determinar el papel que juega el INE en la antes mencionada cuarta transformación, tomando en consideración que estos organismos desempeñan funciones estatales, con la consigna de especializarse en determinada materia y atender, de manera eficaz, ágil y transparente, las demandas sociales, sin que con ello se altere el esquema de división de poderes y sin atender a intereses partidistas o situaciones coyunturales, con estricto apego a la legalidad. En este sentido, la autonomía representa una “vía para conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, en busca de un equilibrio constitucional. De allí la relevancia de determinar el papel del INE desde la perspectiva política y jurídica.

**Palabras claves:** Autoridad electoral, Organismo Constitucional Autónomo, Cuarta transformacion

## Introducción

Con la llamada “cuarta transformación” que proclama el titular del Poder Ejecutivo de la Republica Mexicano hay una serie de cambios en el Estado mismo y en la sociedad que hace reflexionar sobre la tendencia centralizadora del poder y sus implicaciones. Los cambios que se introduce en el aspecto político son notables. No solo en las instituciones, sino en el estilo mismo de hacer política y de gobernar. Hay una nueva correlación de los poderes en México.

El primero de julio de 2018 se dio la segunda alternancia en el poder, ahora de la izquierda con el contundente triunfo de Andrés Manuel López Obrador. Dando inicio así la llamada Cuarta transformación. En este contexto resulta interesante determinar el papel que juega el INE en la antes mencionada cuarta transformación, tomando en consideración que estos organismos desempeñan funciones estatales, con la consigna de especializarse en determinada materia y atender, de manera eficaz, ágil y transparente, las demandas sociales, sin que con ello se altere el esquema de división de poderes y sin atender a intereses partidistas o situaciones coyunturales, con estricto apego a la legalidad. En este sentido, la autonomía representa una “vía para conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, en busca de un equilibrio constitucional. De allí la relevancia de determinar el papel del INE desde la perspectiva política y jurídica como autoridad que promueve la participación ciudadana de manera formal y que organiza las elecciones.

En una democracia que pretende consolidarse, las autoridades electorales juegan un papel fundamental.

Con las nuevas disposiciones y lineamientos políticos/electorales del gobierno actual se genera de nuevo la discusión respecto a las autoridades electorales en México: Si son demasiados onerosas y cuál es su contribución a la vida democrática si no se da una participación ciudadana adecuada y las irregularidades electorales siguen vigentes. ¿Cómo lograr la eficiencia del aparato electoral y sus multiplex funciones con un presupuesto austero?

En este tenor, el propósito de esta ponencia, se centra en determinar el papel que juega el INE en la antes mencionada cuarta transformación, tomando en consideración que estos organismos desempeñan funciones estatales, con la consigna de especializarse en

determinada materia y atender, de manera eficaz, ágil y transparente, las demandas sociales, sin que con ello se altere el esquema de división de poderes y sin atender a intereses partidistas o situaciones coyunturales, con estricto apego a la legalidad.

El desarrollo de este análisis, se inicia con la delimitación conceptual de los Organismos Constitucionales autónomos y se identifica su naturaleza jurídica. Luego se hace un sumario de la estructura y funcionamiento del INE, para finalmente analiza el papel y los retos de las autoridades electorales a la luz de la Cuarta Transformación en México.

### **1. Definición y naturaleza jurídica de los organismos constitucionales autónomos**

Los organismos constitucionales autónomos se definen como órganos en los cuales se confía o delega la actividad directa e inmediata del Estado, pero sin subordinación ya que gozan de independencia, es parte fundamental de la organización estatal, pero son iguales entre sí.

Para Jaime Cárdenas<sup>1</sup> “Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.”

Manuel Carrillo manifiesta que los organismos constitucionales autónomos son los que operan con libertad en sus decisiones y estructura orgánica, fiduciarios de ocupaciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.<sup>2</sup>

Acerca de la *naturaleza jurídica* de estos órganos constitucionales autónomos, podemos afirmar que debido a la función *sui generis* que desempeñan dentro del sistema político mexicano es difícil establecerla, sin embargo, consideramos que éstos son personas de Derecho público que forman parte del Estado Mexicano y debe atenderse a la naturaleza de su función para determinar exactamente su naturaleza jurídica. Por lo tanto, son considerados entes a los que las Constitución atribuye un conjunto de competencias a través de los cuales el

---

<sup>1</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. UNAM, México, 1996. p. 244.

<sup>2</sup> Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998. p. 331.

Estado ejerce su poder, independientemente de las tres funciones tradicionales. Es una entidad atípica que, aunque forma parte del Estado y no se encuentra sujeta a los controles propios de la administración pública.<sup>3</sup>

Los organismos constitucionales autónomos son entes a los que las Constitución atribuye un conjunto de competencias a través de los cuales el Estado ejerce su poder, independientemente de las tres funciones tradicionales.

Existen independientemente a los tres poderes establecidos, esto es organismos dotados de autonomía plena, tanto presupuestalmente como decisivamente y sin sometimiento alguno a otro órgano estatal.

Para Filiberto Ugalde los OCA'S "Son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos."<sup>4</sup>

Ileana Moreno considera que "El simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo como autónomo. En diversas constituciones hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia y, otros, cuyas funciones son detalladas, pero sin ser autónomos, a los cuales se les denomina órganos de relevancia constitucional o auxiliares, y su diferencia con los autónomos radica en que éstos no están incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales; por ejemplo, el Ministerio Público."<sup>5</sup>

Por lo anterior podemos deducir que la naturaleza de los Organismos Constitucionales Autónomos es ejercer las funciones primordiales de los Estados de una manera más especializada y su principal atribución es la autonomía.

## **2. Características y justificación de los organismos constitucionales autónomos.**

Considerar autónomo a un ente no es suficiente con que sea sólo de forma presupuestaria, sino que es necesario cubrir otros elementos, los cuales son los enunciados a continuación:

---

<sup>3</sup> Fernández Ruiz, Jorge, Los organismos públicos constitucionalmente autónomos en Olivos Campos, José René (coord.), La administración del Estado contemporáneo, México, Porrúa, 2009.

<sup>4</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. *Órganos Constitucionales Autónomos*. p.255 [www.portalinterior.ine.mx](http://www.portalinterior.ine.mx) 20 febrero 2018

<sup>5</sup> Moreno Ramírez, Ileana. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005. p. 7.

- Autonomía de tipo político-jurídica (gozando de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).<sup>6</sup>
- Un órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, es decir facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben de ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.
- Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
- Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
- Los órganos deben gozar de autonomía financiera, gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.<sup>7</sup>
- El órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos.

Respecto de lo que corresponde a las características de estos órganos las notas esenciales son:<sup>8</sup>

1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, es el propio texto constitucional el que prevé su existencia y no se limita

---

<sup>6</sup> Carbonell, Miguel, *El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento*, Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales (México), núm. 8 (2000), p. 58.

<sup>7</sup> García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977 p. 23, cit., nota 14.

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006

simplemente a mencionarlos, sino que determina su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su estatus institucional y sus competencias principales;

2. La esencialidad, ya que resultan centrales para la configuración del modelo de Estado, son necesarios para el Estado constitucional de derecho, es decir, se vuelven necesarios e indefectibles pues si desaparecieran se vería afectado el sistema constitucional en su conjunto;

3. La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones, es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate;

4. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación, debido a que se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, sin embargo, ello no significa que no sean controlables o revisables por otro poder y;

5. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

A su vez algunos doctrinarios consideran necesario para que estos organismos funcionen como tal en México que deben tener las siguientes características: considera que se podrían adicionar los siguientes:<sup>9</sup>

1. La autonomía o independencia, no exclusivamente formal, sino también financiera. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgársele;

2. Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que los titulares de los órganos constitucionales autónomos, preferentemente, deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso o Asamblea. Contar con las garantías o estatuto personal de los magistrados del Poder Judicial del Estado, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción;

---

<sup>9</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, Una Constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

3. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de cualquier partido político;
4. Inmunidades. Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmunidades que les permitan el pleno desempeño del cargo;
5. Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos;
6. Transparencia. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano;
7. Intangibilidad. Serán órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en dos tesis jurisprudenciales los criterios que deben ser observados para identificar a un organismo como plenamente autónomo a diferencia de una gran cantidad de órganos que gozan de autonomía técnica, funcional o financiera pero que no pueden ser catalogados en esa categoría<sup>10</sup>. Para nuestro Tribunal, las características de los órganos constitucionalmente autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Por lo que respecta a su *justificación en el sistema jurídico mexicano*, hay que afirmar que dado a la creciente necesidad de limitar o eliminar los excesos en que incidieron los poderes habituales, ya que generaron susceptibilidad social disminuyendo la credibilidad estatal, se dio lugar a la idea de crear órganos constitucionales autónomos, cuya principal función es la de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad.

Para Jaime Cárdenas estos organismos “Son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, por la

---

<sup>10</sup> Cfr. tesis de jurisprudencia: a) número 12/2008 cuyo rubro es “órganos constitucionales autónomos. sus características” y b) 20/2007 cuyo rubro es “órganos constitucionales autónomos. notas distintivas y características”.

autonomía que los caracteriza; no se deben a su creador o a quien los designa, pues se busca con ellos un equilibrio constitucional.”<sup>11</sup>

Filiberto calderón manifiesta que “la autonomía encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: a) la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente; b) la urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia; c) la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien d) en el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.”<sup>12</sup>

De tal manera que la creación de estos organismos cuyo modelo emana de Europa es un acierto en la evolución de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) dado que se descentralizan las funciones de estos en coordinación con los organismos constitucionales autónomos se realizan las obligaciones del estado de una manera mas especializada lo que debería contribuir en una mejora para el entorno social, ya que un verdadero organismo autónomo, es especializado y por ningún motivo debe guiarse por intereses de partidos políticos sino que debe estar apegado a lo establecido en la legislación.

---

<sup>11</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. unam, México, 1996. p. 243

<sup>12</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. *Óp. Cit* p.257.

### **3. El papel del instituto nacional electoral como Organismo constitucional Autónomo**

El Instituto Federal Electoral (INE) fue el segundo en constituirse como órgano constitucional autónomo en México y el único que hasta el 2012 era designado expresamente en el texto constitucional como organismo público constitucional. Creado el 11 de octubre de 1990 dentro de la dinámica de las reformas promovidas por Carlos Salinas, como organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, sustituye a la Comisión Federal Electoral, que era la dependencia de la Secretaría de Gobernación encargada de organizar las elecciones federales. Seis años después, siendo presidente Ernesto Zedillo, por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de 22 de agosto de 1996 adquiere la autonomía constitucional al quedar fuera de la estructura de su Consejo el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Al igual que en el caso de la protección de los derechos humanos se optó por un sistema federalista al asumirse la decisión de que cada entidad federativa tuviera su propio órgano electoral administrativo y su propio tribunal electoral. Cabe mencionar que fue en San Luis Potosí donde operó la primera ciudadanización del organismo, al haberse eliminado la presencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Consejo del organismo, un año antes que a nivel federal.

La reforma constitucional en materia política de 2014 da un giro radical, al sustituir al Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral y modificar la estructura, funciones y atribuciones de los organismos locales. Conforme a la reforma, concluyó el Instituto Federal Electoral su existencia y fue sustituido por el nuevo organismo, al que en la propuesta original se pretendió que fuera el encargado de organizar todas las elecciones, federales y locales, suprimiendo los órganos de las entidades federativas. Un dato que solamente queda anotado para su posterior análisis es la naturaleza de los tribunales electorales. A nivel Federal el órgano jurisdiccional es parte del Poder Judicial Federal, mientras que en el ámbito local son tribunales autónomos, independientes del poder judicial local, cuyas sentencias puedan ser impugnados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral

El Instituto Nacional electoral (INE), es: *un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los Ciudadanos*<sup>13</sup>, sus fines<sup>14</sup> establecidos, que deberá cumplirlos irrestrictamente

El (INE) viene a dar respuesta a las inquietudes de las diferentes fuerzas políticas en los ~~Estados Unidos Mexicanos~~, en relación al actuar del entonces Instituto Federal Electoral, el INE, nace a partir de la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo del año 2014, dicha ley, *tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales*<sup>15</sup>.

Para su funcionamiento se ha creado un estructura institucional que consta de un *Consejo General* es el órgano superior de dirección del INE; con la reforma de 2014 se modificó el número de consejeros electorales que lo integran, anteriormente eran ocho, actualmente son diez consejeros, además del Consejero Presidente. Asimismo, se modifica el tiempo de duración del Consejero Presidente, igualándolo al de los consejeros electorales, por un periodo de nueve años (antes de la reforma eran 6 años), sin derecho a reelección (anteriormente el Consejero Presidente podía ser reelecto hasta por un periodo consecutivo).

En cuando al proceso de designación de los miembros del consejo, anteriormente, se proponían por los grupos parlamentarios de la Cámara de

---

<sup>13</sup> Véase el artículo veintinueve de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales

<sup>14</sup> Los fines del (INE) son entre otros: el contribuir al desarrollo de la vida democrática; Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; Integrar el Registro Federal de Electores; Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones; Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio. Todo esto apegados a la ley, es decir, dando cabal cumplimiento al principio de legalidad, además, con estricto apego a sus principios electorales, los cuales son: el de certeza, de legalidad, de independencia, de imparcialidad, de máxima publicidad y objetividad.

<sup>15</sup> Véase el artículo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales. Los organismos públicos locales, son los Institutos Electorales de los Estados, también llamados Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, que a partir de la reforma del 23 de mayo de 2014, serán llamados Organismos Públicos Locales.

Diputados, ahora se crea un comité técnico de evaluación<sup>16</sup> que se encargará de formar las listas, previa convocatoria pública (emitida por la Cámara de Diputados) a la que concurren los interesados, se propondrán cinco personas por cada cargo a ocupar, el comité remitirá la lista al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados. Este órgano mediante la construcción de acuerdos propondrá al Consejero Presidente y consejeros electorales, y enviará al pleno de la Cámara de Diputados la oferta. Cuando el órgano no envíe la propuesta, o no se alcance la votación requerida en la Cámara de Diputados<sup>17</sup>, este convocará a una sesión en la que mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación, seleccionará a los miembros. Cuando ninguno de los supuestos anteriores se cumpla, entonces el Pleno de la Suprema Corte en sesión pública designará a los miembros por insaculación de la lista realizada por el comité de evaluación.

Para el caso de faltas absolutas por parte del Consejero Presidente y los consejeros electorales, con la reforma se establecen tiempos de los que carecía anteriormente, cuando sucediere durante los primeros seis años se elegirá un sustituto para concluir el periodo, y cuando fuere en los últimos tres años, se elegirá a un consejero para nuevo periodo.

Por lo que respecta a las *autoridades electorales en las entidades federativas*, la Constitución declara que las autoridades electorales y las jurisdiccionales estatales, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Se considera, que independientemente de que el (INE) cuente con atribuciones en materia electoral local, se conservan los principios que dieron vida al pacto federal y se respeta la soberanía de los estados.

El órgano superior de dirección de los organismos electorales en las entidades federativas, será designado por el Instituto Nacional Electoral, y en su caso podrá remover a los integrantes del mismo. Se conformará por un consejero presidente y seis consejeros electorales (con derecho a voz y voto), el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos (derecho a voz). Los consejeros deberán de ser originarios de la entidad federativa

---

<sup>16</sup> El Comité Técnico de Evaluación se integra por siete personas, tres nombrados por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6<sup>o</sup> constitucional.

<sup>17</sup> Dos terceras partes de los miembros presentes

correspondiente o tener una residencia efectiva de cinco años, duraran en su encargo siete años sin derecho a reelección.

Cuando sobrevenga una vacante de consejero electoral local, el Consejo General del INE hará la designación respectiva, bajo los criterios de que si la falta sucediera en los primeros cuatro años, se elegirá un sustituto para concluir el periodo; si la falta ocurriera en los últimos tres años, se elegirá un consejero para un nuevo periodo, sin embargo, se considera que las reformas, tiende hacia una nueva centralización del poder.

Así es como está estructurado de manera muy general, el INE para cumplir con el mandato constitucional como autoridad electoral para organizar y promover las elecciones.

#### **4. Retos del INE como organismos Autónomos Constitucionales ante la Cuarta Transformación**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Determinando así en México el principio de la división de poderes.

Este principio como es conocido fue inspirado en las teorías de Locke y Montesquieu, para evitar el abuso en el ejercicio del poder mediante su división e impedir que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

En el sistema político mexicano caracterizado por el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes, de manera paulatina se fueron estableciendo los Organismo Constitucionales Autónomos, que deben su existencia al propósito de delimitar el ejercicio administrativo del Presidente de la República y a lograr de algún modo un nuevo equilibrio de poderes. .

De este modo, en julio de 1929, la Universidad Nacional obtuvo su estatuto de autonomía, el cual quedó plasmado en 1945, mediante una ley orgánica expedida por el Congreso de la Unión que, hasta esta fecha, la rige.

Años después, y como consecuencia de diversos problemas monetarios y devaluaciones que se padecieron por décadas, en agosto de 1993, se elevó a nivel constitucional la autonomía de la administración del Banco de México. La finalidad de la autonomía es que la operación del banco central sea conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional". El Banco

de México se ha destacado por su ortodoxia. Su ortodoxia lo lleva a repudiar experiencias exitosas de política monetaria.

Pero, cuando más se impulsaron los OCA's fue durante el periodo de gobierno Peña Nieto (2012-2018) en el cual, la conformación de nuevos entes autónomos fueron en una cantidad exponencial, duplicándose prácticamente estos organismos. Muchos de ellos para justificar las reformas estructurales y el actuar político del gobierno Mexicano, esto como resultado del Pacto por México,

De este modo, el 26 de febrero de 2013 se reformó el artículo 3 constitucional y se creó el organismo autónomo denominado: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En junio del mismo año se instituyeron la Comisión Federal de Competencia Económica, como el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Asimismo, con la Reforma Energética aprobada, el artículo 28 constitucional prevé la creación de un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, así como de las Comisiones Nacional de Hidrocarburos y la Reguladora de Energía.

Tantos órganos ajenos a la subordinación directa del Presidente muestran que los acuerdos partidarios en el Congreso, buscaron crear órganos de poder que se controlen entre sí y con las dependencias del Poder Ejecutivo.

En este sentido, el jurista Diego Valadés refiere que en los controles políticos del poder tanto los congresos como los órganos de gobierno, los reformadores de la Constitución, en estos últimos meses, han creado nuevas formas administrativas para desempeñar tareas importantes.

Un aspecto importante, cuando se crearon estos organismos, es que los decretos no establecían las fuentes de financiamiento de tantas nuevas estructuras burocráticas, que sin duda, fueron al gasto público.

Fue evidente que la desmedida creación de órganos constitucionales autónomos, en el gobierno de Peña Nieto, respondió a la clase política mexicana, en el gobierno o en la oposición; que pretendieron cercenar a los poderes del Estado facultades sustantivas, para trasladarlas a organismos autónomos, integrados por ciudadanos expertos y impolutos, que garantizarán el cumplimiento de las obligaciones que los políticos no han podido, o no han querido, cumplir”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Alcocer, Jorge, *Autonomitis*, Reforma, México, 2013.

Los OCA's realizan tareas que antes realizaba el poder Ejecutivo y por tanto tienen injerencia en los asuntos públicos. Realizan tareas de Estado, sin embargo en algunos casos los OCA's no han fortalecido al Estado con su existencia y funcionamiento

Por otra parte, es recurrente que cada vez que hay un problema en el desempeño del Estado se exige autonomía de alguna entidad del estado. De este modo, la multiplicación de las islas autónomas puede constituir un obstáculo para el funcionamiento eficaz del Estado mexicano, sobre todo en aquellos órganos cuya misión no requiere autonomía<sup>19</sup>. Y lo que se genera es una especie de “autonomitis” que es esa tendencia a establecer Organismos Constitucionales Autónomos, como remedio para todos los problemas que aquejan al Estado mexicano aunque no resuelvan los problemas de raíz.

Asimismo, desde el punto de vista de la estructura ideal del estado “ahora hay zonas del Estado substraídas al dominio soberano del pueblo, las cuales no dependen de nadie y por ende ante nadie responden del ejercicio de sus funciones, provocando una distorsión constitucional que se origina en la desconfianza acerca de cómo se practica el poder en México”<sup>20</sup>.

Y es que la creación de estos organismos autónomos constitucionales representa también la interrogante de cómo saber hasta qué punto es necesario tal organismo, en el entendido de saber cuándo los órganos autónomos pierden legitimidad y respaldo ciudadano. Porque la construcción de la autonomía no es un proceso irreversible, desde el punto de vista de la generación de reconocimiento de ciertos derechos, no como derecho humano en sí para el propio organismo sino para el reconocimiento del estado.

En el caso particular del INE, la creación de este organismo fue necesaria y su legitimidad se vio fortalecido por el trabajo técnico y profesional que se realizó durante la presidencia del 1996 al 2003 de Jose Woldenberg. Luego vendrían presidencias que perdieron la confianza de los ciudadanos por su parcialidad y tendencia hacia el partido en el poder. Lo cual fue notable en el proceso electoral de 2006, En donde el Instituto Federal Electoral puso en evidencia cómo un órgano con niveles de autonomía aceptables, puede perderla o debilitarla. En las elecciones de 2012, también fue notable la compra masiva de votos del partido que finalmente obtuvo la presidencia.

---

<sup>19</sup> Ugalde, Luis Carlos, *En la marea de la baja calidad del Estado*, Nexos, México, 2014, p. 21-26.

<sup>20</sup> Valadés, Diego, “La soberanía burocrática”, Reforma, México, 2014.

Dado los antecedentes de corrupción en México, estos casos son graves porque socavan la democracia afectando el proceso de consolidación democrática.

Actualmente, los organismos constitucionales autónomos no gozan de muy buena prensa por onerosos y poco eficiente. A pesar de que el surgimiento de los Organismo Constitucionales Autónomos ha sido una de las grandes transformaciones del Estado mexicano contemporáneo, y normalmente genera inquietudes, preocupaciones y preguntas a los investigadores que tienen el interés por comprender por qué han surgido estos Organismo, en qué se asemejan o diferencian respecto de otros organismos similares en el mundo, en qué sentido alteran, si es o no el diseño institucional del Estado y los procesos de política pública existentes, y qué ventajas o riesgos reales podría traer consigo su creación.

Los órganos constitucionales autónomos, como lo es el INE desempeñan tareas asociadas con la órbita de actuación del Poder Ejecutivo, pero lo hacen de una forma no partidista, técnica y fuera de la administración tradicional. Y resalta mencionar que son órganos situados al mismo nivel que los poderes tradicionales del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control. Y su existencia supone una evolución de la teoría tradicional de la separación de poderes, ampliándola.

## **Reflexiones finales**

La cuarta transformación se verá disminuida en su potencial si no se mantiene autónomo y democrático el INE como autoridad electoral. La transformación del país desde la vida democrática tiene un avance lento pero si se sostiene en su ritmo se pueden alcanzar niveles aceptable de una cultura política.

Un fantasma que recorre la vida pública de México y de las instituciones es la corrupción, la cual hay que desterrar en todos sus formas. Y es precisamente emblemática la lucha anticorrupción por parte de la cuarta transformación que si hay un fracaso en este rubro, se habrá derrumbado un pilar fundamente del proyecto político del gobierno actual. El INE puede ser un ejemplo de transparencia y lucha anticorrupción desde su responsabilidad y competencia. Lo que permitirá

que la estructura institucional del Estado y su relación con la sociedad permanezca relativamente intocable.<sup>21</sup>

Un desafío del INE sin duda será la austeridad económica, el gobierno federal se está caracterizando por lo que se ha dado en llamar la austeridad república, en la cual se pretende seguir haciendo lo mismo y con calidad bajando el presupuesto. El aparato burocrático y técnico del INE es voluminoso, y esto es así porque cada vez más se le han sumado mayores competencias que requieren de presupuesto como lo ha sido últimamente el tema de la fiscalización. El reto es seguir siendo eficaces, eficientes y económicos.

El papel del INE como Organismo Constitucional Autónomo en la Cuarta transformación en donde se están dando profundos cambios derivados del triunfo de AMLO y su lucha anticorrupción radica en su aportación a la consolidación de la vida democrática de México, a través de la implementación exitosa de la Estrategia de la cultura cívica y el compromiso institucional con los ciudadanos.

Finalmente, hay que considerar que dentro del sistema jurídico mexicano, el INE es un organismo constitucional autónomo a los que les está confiada una actividad directa e inmediata del Estado como es la de organizar las elecciones, y que, en los límites del derecho objetivo goza de una coordinación más no de una subordinación a los poderes del Estado. Ya que el INE, goza de una completa independencia y se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no están incluidos en ni uno solo de los poderes u órganos tradicionales del Estado.

### **Fuentes consultadas**

Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. UNAM, México, 1996.

Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998. p. 331.

---

<sup>21</sup> Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia*, México Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, 311 p. 286.

Gil Rendón, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, *Revista de la Barra Mexicana*, núm. 26 (2000),

Farah Guebara, Mauricio. *Órganos Constitucionales Autónomos*. *Revista el cotidiano*. Septiembre- octubre 2014.

Hervada, Javier y Zumaquero, José M., *Textos internacionales de derechos humanos*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992.

INE, 2014 “La reforma político electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas”, México, [copecolqroo.org.mx/index/pdf/La-reforma-politico-electoral-2014.pdf](http://copecolqroo.org.mx/index/pdf/La-reforma-politico-electoral-2014.pdf) recuperado el 5 de octubre de 2014.

Martínez Robledos, Maribel. *Órganos y Organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?* *Revista el cotidiano*.

Moreno Ramírez, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005.

Ovalle Favela, José. *Las controversias constitucionales y los órganos autónomos*. “*Revista Mexicana de Derecho Constitucional* Núm. 25, julio-diciembre 2011” [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) fecha de consulta: 15 febrero 2018.

Ortiz Gallardo, Rodolfo Leonardo, et al. (2014), “Ensayo sobre la política electoral” Centro de investigaciones jurídicas y estudio de postgrado” *Sistemas políticos y económicos*, Dr. Palacios Moreno, Mario Demetrio, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) recuperado el 5 de octubre de 2014.

Paoli Bolio, Francisco, J. “Legislación electoral y proceso político, 1917-1978”, México [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf) recuperado el 5 de octubre de 2014.

Ponce De León Armenta, Luis, *Derecho Político electoral*, Editorial Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2010, p., 12.

Pérez, German, (2012) *De la descentralización al centralismo en los procesos electorales*, en Concepción, L; Hernández H.; y Gómez, *Partidos Políticos y elecciones*, Instituto de Participación Ciudadana y UABC.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> fecha de consulta: 18 marzo 2018.

Rubio Llorente, Francisco, *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, pp. 1217-1218. Las características mencionadas quedaron expresadas en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, “Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647, registro 172,456.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, Pleno, tesis P./J. 12/2008; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 912.

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. Órganos Constitucionales Autónomos. p.255 [www.portalinterior.ine.mx](http://www.portalinterior.ine.mx) 20 febrero 2018

Valdés s. Clemente, “La aceptación y el rechazo de la resolución *Marbury vs. Madison* en el mundo”, en ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (comp), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Centro de Investigación e información Jurídica, 2012, pp. 32-33.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales