

Temas estratégicos 82

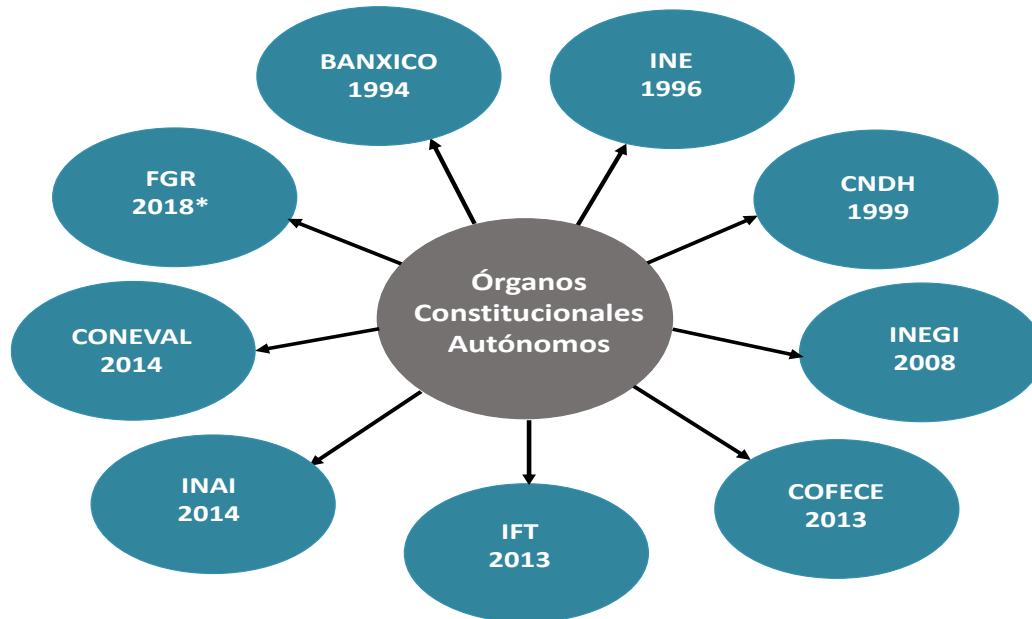
2020
septiembre

Desafíos actuales de los órganos constitucionales autónomos

Síntesis

El surgimiento de los órganos autónomos constitucionales (OCAs) ha sido objeto de múltiples análisis y reflexiones sobre su rol dentro del entramado institucional y su relación con los poderes del Estado. Con el propósito de reflexionar sobre el estado actual de cada uno de los nueve OCAs que existen hoy en día en el contexto mexicano, en este documento se presentan las discusiones más relevantes de la agenda legislativa y pública que permiten identificar los principales desafíos que enfrentan.¹

Esquema 1. Órganos constitucionales autónomos



*Fecha de entrada en vigor
Fuente: Elaboración propia.

¹ Los contenidos de este reporte se desarrollan con apego a los principios rectores del IBD de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia, por lo que se configura con rigor académico, una perspectiva técnica del objeto de estudio, ajena a cualquier posicionamiento político o partidista. La responsabilidad de los contenidos de la investigación es exclusiva de las autoras, quienes agradecen los comentarios de dos lectores, un investigador del IBD, y un investigador externo, realizados sobre una versión preliminar del documento. Las autoras agradecen también que en la difusión e interpretación de los contenidos del estudio se tengan en cuenta estas consideraciones.

TEMAS ESTRATÉGICOS No. 82

Desafíos actuales de los órganos constitucionales autónomos

Septiembre de 2020

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita.

1. INTRODUCCIÓN

El surgimiento de los órganos autónomos constitucionales (OCAs) ha sido objeto de múltiples análisis y reflexiones sobre su rol dentro del entramado institucional. En particular, ha existido fuerte interés por entender cómo estos órganos se relacionan con los Poderes del Estado y, más aún, cuál es la lógica que subyace su creación. El presente documento se enfoca en analizar el conjunto de OCAs que existen actualmente en el caso mexicano. El texto se guía a partir de reflexionar sobre ¿cuál es el estado que guardan los OCAs en México y qué desafíos enfrentan actualmente? En línea con esto, el argumento central que se desarrolla es que este conjunto de órganos desempeñan sus funciones en un contexto de importantes restricciones presupuestarias, así como de tensión política, lo cual incrementa la complejidad de atender las tareas que dieron origen a su creación.

Actualmente, en México existen nueve órganos constitucionales autónomos a los que se ha encomendado la atención de múltiples materias. Entre la diversidad de funciones públicas que les han sido designadas se encuentran: la garantía y protección de los derechos humanos, como los derechos políticos y derechos electorales, el acceso a la justicia, el acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales, mediante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto

Nacional Electoral (INE), la Fiscalía General de la República (FGR) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Otros OCAs han sido creados para la generación y suministro de información confiable y de calidad para la toma de decisiones estatales y elaboración de política públicas, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); para la regulación de la competencia pública y privada en los mercados, se creó la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); para regular y supervisar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y; en materia de estabilidad monetaria y desarrollo del sistema financiero existe el Banco de México (BANXICO).

Así, con el propósito de analizar este grupo de órganos, el documento describe sus principales características y la lógica que dio origen a su creación; posteriormente, se reflexiona sobre el estado actual de cada uno de los OCAs, enfatizando las discusiones más relevantes de la agenda pública acerca de estos y, en consecuencia, los desafíos que se advierte que enfrentan. Al final se exponen algunas reflexiones derivadas de este análisis.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS OCA: FUNCIÓN Y LÓGICA DE CREACIÓN

La evolución de los OCAs dentro del entramado institucional mexicano ha sido abordada por distintos estudiosos del tema (ver Ackerman 2007; Ballinas, 2017). En este sentido, uno de los aspectos más relevantes para entender su función dentro del Estado es precisamente abordar en

qué consiste el concepto de órganos constitucionales autónomos. De acuerdo con Ruíz, este concepto alude a aquéllos órganos...

[Caracterizados] por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los

otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos (2017: 87).

Esta definición es consistente con la propuesta por Ugalde, quien señala que:

También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional (2010: 259).

Comprender la naturaleza de estos órganos implica hacer referencia a sus características, de acuerdo con Carbonell, es posible identificar cuatro principales:

- 1) están creados por la Constitución;
- 2) poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional;
- 3) llevan a cabo funciones esenciales del Estado moderno,
- 4) no están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales (2006: 105).

De esta conceptualización pueden desprenderse tres elementos importantes sobre su lógica de creación. El primero tiene que ver con una motivación centrada en la eficiencia, es decir, en generar condiciones más favorables para que el Estado pueda desempeñar sus funciones de forma más ágil y expedita. Lo anterior, de acuerdo con Guerra (2014) responde a que las exigencias sociales se han incrementado, lo que se ha traducido en nuevos esquemas de organización burocrática dirigidos a responder a dichas demandas. El segundo elemento es el carácter técnico de estos órganos, el cual está centrado en proveer un nivel de especialización más alto del que puede encontrarse en las instituciones del Poder Ejecutivo, como señalan Salazar y Salgado, “su finalidad general es la de

garantizar una mayor especialización, agilización, control y transparencia de funciones públicas específicas” (2009: 593). El tercer elemento tiene que ver con el carácter autónomo de estos órganos, el cual se vincula con la intención de que exista una separación con el poder político, esto es, no sólo de los partidos políticos, sino de cualquier grupo que pueda ejercer poder (Ruíz, 2017). Esto se refiere a que, a través esta separación, puedan generarse mecanismos que favorezcan la reducción de la desconfianza en las instituciones bajo la premisa de que este tipo de órganos actúen bajo un principio de imparcialidad (Bernáldez, 2016).

El tema de la autonomía, sin duda, requiere un tratamiento más profundo por la complejidad que representa. De hecho, el carácter autónomo de estos órganos ha sido analizado por distintos autores a partir de múltiples criterios sobre su definición. Ballinas, por ejemplo, se refiere a dos tipos de autonomía:

[...] como discreción y como nivel de independencia en relación con el gobierno o el titular de la secretaría a la cual está sectorizada esa agencia. El primero se refiere a la inexistencia de limitaciones sobre el uso real de las competencias normativas de la agencia, como restricciones financieras, jurídicas y operativas, mientras el segundo se relaciona con el estatus jurídico-estructural de la organización (2017: 45).

En esta doble dimensión de autonomía coincide Ruíz (2017) al señalar que estos órganos son autónomos respecto de las instituciones gubernamentales a quienes regulan; mientras que, a la vez, también lo son en la medida en la que determinan internamente las normas para llevar a cabo su función. Sin embargo, un aspecto recurrente en la discusión sobre los OCAs es la falta de precisión de la norma respecto de su naturaleza, como apunta Martínez acerca de la autonomía, este término “no puede ser usado de manera genérica ni es absoluto, en tanto que no es igual ni tiene el mismo significado para todos los entes que la ostentan” (2015: 124).

Al respecto, es útil referirse a la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual, en 2007, se pronunció sobre las notas distintivas y características de los OCAs. De acuerdo con este texto, estos órganos:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requeriría autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales (Tesis: P./J. 20/2007).

A partir de lo señalado por la SCJN, es posible identificar convergencias en lo discutido por teóricos del derecho respecto de la naturaleza de los OCAs. En primer lugar, existe una alusión clara a que su origen parte de la necesidad de hacer más eficaz la función del Estado, generando un modelo de organización que trasciende la noción básica de la división de poderes. Aunado a lo anterior, existe una referencia explícita a que dichos órganos requieren una garantía de independencia dada la naturaleza de la función que les ha sido

encomendada, en consecuencia, deben contar con un alto nivel de especialización que les permita llevar a cabo estas actividades. Finalmente, la tesis de la SCJN coloca a los OCA a la par de otros órganos del Estado, sin que esto atente con el principio de división de poderes.

A su vez, esta tesis estableció una serie de características esenciales de los OCAs a partir de las cuales puede entenderse, con mayor claridad, cómo estos se diferencian de otro tipo de instituciones (figura 1).

Figura 1. Característica esenciales de los OCAs

Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal.	Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.
Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.	Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia con base en la tesis jurisprudencial P./J. 20/200.

Un elemento importante que destaca de las características señaladas por la SCJN es la relación de los OCAs con otros órganos del Estado, una relación no de subordinación sino de coordinación, lo cual resuena con la importancia de que se les dote de autonomía funcional y financiera para el desarrollo de sus funciones. En el caso específico de México, como se discute en la siguiente sección, el surgimiento de los OCAs ha sido producto de la necesidad de atender funciones específicas del Estado que requieren, por su naturaleza, un alto nivel de especialización e independencia. Además, de estas dos características, el surgimiento de estos órganos está relacionado también con la necesidad de legitimar la función pública y de disminuir la desconfianza en las instituciones (Cárdenas, 2015).

3. ESTADO ACTUAL DE LOS OCA EN MÉXICO: PRINCIPALES DISCUSIONES Y DESAFÍOS

De acuerdo con las últimas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) existen nueve órganos constitucionales autónomos (OCAs) que, en orden cronológico de creación y fecha de entrada en vigor, son los siguientes:

1. Banco de México (BANXICO, 1994),
2. Instituto Nacional Electoral (INE, 1996),
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 1999),
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2008),
5. Comisión Nacional de Competencia Económica (COFECE, 2013),
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT, 2013),
7. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, 2014),
8. Fiscalía General de la República (FGR, 2018),
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014).

Los nueve OCAs presentan características distintas, tanto en su diseño como en su operación. Esto, como se reconoce también desde la perspectiva teórica, son elementos que incrementan la complejidad de su análisis. En tal sentido, en este apartado se realiza un análisis de cada uno de ellos dividido en dos segmentos: en el primero, se hace una breve descripción de sus facultades, estructura actual y mecanismos de

rendición de cuentas (fundamentalmente, informes periódicos y comparencias) y, en el segundo, se exponen algunas propuestas legislativas de reforma y discusiones relativas a los desafíos que enfrentan en la actualidad.

3.1. Banco de México

Primer OCA creado en 1994, especializado en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos (art. 28 constitucional y art. 2º, Ley del Banco México). El Banco de México cuenta con una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros: un Gobernador y cuatro Subgobernadores, que son designados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores. El Ejecutivo Federal, de entre los cinco miembros nombrará al Gobernador del Banco, por un período de seis años, mientras que el resto de los subgobernadores mantienen su cargo por ocho años. Además, las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez (art. 40, LBM).

A finales de 2020 se abrirá un nuevo proceso de designación en los miembros de la Junta de Gobierno por la conclusión del período de Javier Eduardo Guzmán Calafell, en diciembre. La composición actual de la Junta se observa en el cuadro 1. Sobre los mecanismos de rendición de cuentas, el artículo 52 de la Ley del Banco de México (LBM) establece que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

Cuadro 1. Banco de México

Estructura	Miembros Actuales
<p>Cinco miembros de la Junta de Gobierno, nombrados por el Presidente de la República y con la aprobación del Senado de la República, por un período de ocho años.</p> <p>El Gobernador del Banco es elegido de entre los miembros de la Junta de Gobierno, por el Ejecutivo Federal por un período de seis años (art. 38 y 40, LBM).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alejandro Díaz de León Carrillo (Gobernador) (1 de diciembre de 2017 al 31 de diciembre de 2021). 2. Javier Eduardo Guzmán Calafell (Subgobernador) (14 de febrero de 2013 al 31 de diciembre de 2020). 3. Gerardo Esquivel Hernández* (Subgobernador) (23 de enero 2019 a 31 diciembre de 2022). 4. Irene Espinosa Cantellano (Subgobernadora) (24 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2024). 5. Jonathan Heath (Subgobernador) (23 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2026).

* Concluye el período de Roberto del Cueto (2015 – 2022), quien renunció al cargo en noviembre de 2018.

Fuente: elaboración propia.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Los desafíos más relevantes en relación con este OCA aluden a los siguientes aspectos:

- Replanteamiento de sus funciones mediante la intervención de otros poderes del Estado.
- Cuestionamientos públicos de otros poderes del Estado sobre sus funciones.
- Alteración en los períodos de mandato.

Al respecto, un ejemplo interesante son algunas iniciativas que se han presentado para reformar la LBM. En septiembre de 2018, Senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron una iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional, en la cual se plantea:

El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, a partir de las metas económicas que mediante decreto determine el Senado de la República.

El Banco Central tendrá como objetivo prioritario hacer compatible la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, con el crecimiento de la economía nacional y la generación de empleos, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento (Fócil, 27/09/2018: 13).

Dicha iniciativa se turnó a comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito

Público y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores en donde se encuentra pendiente de dictaminación. Sin embargo, una propuesta de esta naturaleza contraviene la autonomía de BANXICO al involucrar al Senado de la República como la instancia para determinar las metas que deberá cumplir este organismo y aumentaría su mandato a acciones encaminadas al crecimiento económico.

Asimismo, en diciembre de 2018, el Diputado Ángel Benjamín Robles Montoya del Partido del Trabajo (PT), presentó una iniciativa para modificar el artículo 26 de esta ley, su propuesta versaba, fundamentalmente, en regular, a través de BANXICO, comisiones por remesas, es decir, plantea que este órgano:

[Establecerá] y regulará el porcentaje que se deriva por el cobro de las operaciones entre las entidades financieras, instituciones de crédito, instituciones auxiliares de crédito, casas de cambio y empresas comerciales con los clientes. Asimismo, el tipo de cambio para las remesas, correspondiente a lo publicado por el Banco Central el día de la operación (Robles, 2018: 3).

Esta iniciativa está pendiente de discusión en la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN) en la Cámara de Senadores presentó en abril de 2019, una iniciativa para reformar el artículo 21 de la Ley del Banco de

México con el propósito de fortalecer la autonomía de este órgano en materia de política cambiaria. En específico, esta iniciativa plantea cinco puntos principales:

- 1) determinar que las sesiones de la Comisión serán presididas por el Gobernador del Banco de México, en su ausencia, por el Secretario de Hacienda y, en ausencia de ambos, por el miembro de la Junta de Gobierno que designe el gobernador;
- 2) determinar que quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate;
- 3) establecer que la Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Gobernador o del Secretario de Hacienda;
- 4) señalar que las sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto el Banco de México como la SHCP se encuentren representados; y,
- 5) determinar que las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes del Banco de México (GPPAN, 2019: 4).

Dicha iniciativa se turnó para dictaminación a Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos, Primera, en donde sigue pendiente de discusión.

Aunado a lo anterior y, como en el caso de otros OCAs que se revisaran, se han observado cuestionamientos a los datos de BANXICO desde

la perspectiva del Ejecutivo Federal, por ejemplo, respecto de los pronósticos de crecimiento económico:

Acerca de los pronósticos del Banco de México, pues somos muy respetuosos nosotros de la autonomía del Banco de México, desde luego no coincidimos con sus proyecciones, nosotros pensamos que nos vamos a recuperar pronto (Presidencia de la República, 28/05/20).

Adicionalmente, el debate acerca del mandato de Banxico se ha caracterizado por posturas encontradas respecto de mantenerlo único o ampliarlo. En este sentido, se han identificado incluso visiones disímiles del Presidente de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mientras que el primero contempla como una posibilidad que el Banco tenga un mandato dual, el segundo señala que “tenemos que seguir respetando la autonomía del Banco de México, tenemos que seguir respetando su mandato, es muy útil a la economía porque ayuda a anclar las expectativas de inflación a niveles más bajos” (La Silla Rota, 2019).

En términos generales, si bien se ha respetado la autonomía de este órgano, el tema de ampliar su mandato para abarcar otras funciones ha estado presente en la agenda pública. Finalmente, en materia presupuestaria (cuadro 2), en contraste con otros OCA, ha mantenido una tendencia creciente a lo largo de los últimos años.

Cuadro 2. Comparación del presupuesto asignado a BANXICO de 2016 a 2020 (pesos)

2016	2017	2018	2019	2020
6,868,800,000	7,046,600,000	8,414,900,000	9,108,400,000	9,436,300,000

Fuente: elaboración propia con base en los PEF 2016-2020 y el Informe Sobre el Presupuesto Autorizado de Gasto Corriente e Inversión Física del Banco de México 2016-2020.

3.2. Instituto Nacional Electoral (INE)

Tras diversas reformas electorales, en 1996 se otorgó la autonomía al INE como el órgano especializado en garantizar los derechos políticos-electorales (art. 1 y 2, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales). Su

órgano superior de dirección es el Consejo General, compuesto por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Tanto el

Consejero Presidente como los Consejeros Electorales, serán elegidos por la Cámara de Diputados, durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos.

El 3 de abril de 2020 cuatro de los diez Consejeros Electorales concluyeron su período:

1. Marco Antonio Baños Martínez.
2. Enrique Andrade González.
3. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.
4. Benito Nacif Hernández.

Previo a la conclusión de su período, la Cámara de Diputados publicó en la Gaceta Parlamentaria del 13 de febrero de 2020, la Convocatoria para la elección de Consejeras y Consejeros Electorales del INE y para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación. Debido a la emergencia sanitaria por el COVID - 19, el proceso fue suspendido y, en consecuencia, se modificaron los plazos previstos en la convocatoria inicial (Comité Técnico de Evaluación, 17/03/2020). Posteriormente, el pasado 30 de junio de 2020 se publicó el acuerdo donde se reanudaba el proceso (Gaceta Parlamentaria, 30/06/2020), a partir del cual se programaron entrevistas mediante

videoconferencia con los participantes definidos en las ternas por el Comité Técnico de Evaluación, estas se llevaron a cabo del 9 a 13 de julio de 2020 (Comité Técnico de Evaluación, 07/07/2020).

Así, el pasado 16 de julio de 2020, el Comité Técnico de Evaluación remitió a la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados, las cuatro quintetas de aspirantes a Consejeros Electorales (al cual el Dr. John M. Ackermann emitió un voto disidente en contra tanto de la lista de 20 aspirantes como de las cuatro quintetas remitidas a la JUCOPO).

Con base en lo anterior, el decreto relativo a la elección de los cuatro Consejeros del INE se publicó el pasado 23 de julio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), por tanto, la estructura actual del Consejo General del INE quedó conforme a lo mostrado en el cuadro 3.

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas, la Junta General Ejecutiva rinde informes trimestrales y anuales a través del Secretario Ejecutivo del Instituto, los cuales son del conocimiento del Consejo General (art. 44, inciso w, de la LGIPE).

Cuadro 3. Instituto Nacional Electoral

Estructura	Miembros Actuales
Un Consejo General compuesto por un Consejero Presidente y diez Consejeros Electorales, elegidos por la Cámara de Diputados por un período de nueve años sin posibilidad de ser reelectos (art. 41 constitucional, fracción V, Apartado A)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lorenzo Córdova Vianello (presidente) (3 de abril de 2014 al 3 de abril de 2023). 2. Adriana Margarita Favela Herrera (3 de abril de 2014 al 3 de abril de 2023). 3. José Roberto Ruiz Saldaña (3 de abril de 2014 al 3 de abril de 2023). 4. Ciro Murayama Rendón (3 de abril de 2014 al 3 de abril de 2023). 5. Diana Paola Ravel Cuevas (5 de abril de 2017 al 4 de abril de 2026). 6. Beatriz Claudia Zavala Pérez (5 de abril de 2017 al 4 de abril de 2026). 7. Jaime Rivera Velázquez (5 de abril de 2017 al 4 de abril de 2026). 8. Norma Irene de la Cruz Magaña (27 de julio de 2020 al 26 de julio de 2029). 9. Carla Astrid Humphrey Jordan (27 de julio de 2020 al 26 de julio de 2029). 10. José Martín Fernando Faz Mora (27 de julio de 2020 al 26 de julio de 2029). 11. Uuc-kib Espadas Ancona (27 de julio de 2020 al 26 de julio de 2029).

Fuente: elaboración propia.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Durante la LXIV Legislatura, la reforma del sistema político electoral ha sido un tema constante dentro de la agenda legislativa del Congreso de la Unión. “Desde distintas posturas se han abordado temas relativos a fortalecer el sistema político y mejorar la calidad de la democracia en el país, principalmente en el vínculo entre ciudadanía y autoridades” (Gris y Ramírez, 2019: 2). Entre los diversos temas que abarcan las iniciativas de reforma presentadas hasta el momento, se encuentra la modificación a la estructura orgánica y electoral del INE proveniente de la reforma de 2014. De la mano de estas iniciativas, los principales desafíos identificados que, actualmente, enfrenta el INE como OCA son:

- Modificación en la integración de su órgano de dirección.
- Modificación en el proceso de designación del Consejero Presidente.
- Cambios en los períodos de nombramiento.
- Reducción en materia presupuestal.

En lo que corresponde a los tres primeros puntos, se han presentado tres iniciativas en la Cámara de Diputados, una fue desechada y dos siguen pendientes de dictaminación en la Comisión de Puntos Constitucionales. Estas iniciativas tienen, como principal sustento, la incorporación del principio de austeridad en este OCA mediante la reducción del número de consejeros electorales, así como promover la renovación periódica de la

institución mediante la rotación del puesto de Consejero Presidente.

La primera iniciativa de reforma constitucional en esta materia fue la presentada por el Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, del Grupo Parlamentario de Morena, el 8 de abril de 2019, la cual, si bien el 31 de enero de 2020² fue desechada por la Cámara de Diputados, es necesario mencionarla porque abrió el debate hacia una reforma electoral y del Estado, en la que se incluyó la reforma de los órganos electorales en razón de su alto costo para la democracia³. Para ello, con base en el principio constitucional de austeridad, se propuso (Gutiérrez, 08/04/2019):

- 1) Eliminar la figura de los OPLE (organismos públicos locales electorales) para ser sustituida por consejos electorales locales en cada entidad federativa. Con esta modificación el INE quedaría como único órgano responsable de organizar las elecciones federales y locales, en coordinación con los consejos locales.
- 2) La estructura del Consejo General del INE también sería modificada, al ser reducido el período del Consejero Presidente de nueve a cuatro años y elegido entre los consejeros electorales designados por la Cámara de Diputados.

Durante los foros del *Parlamento Abierto para la Reforma del Estado y Electoral*, en la Cámara de Diputados, el Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, opinó al respecto:

Parecería que el centro de una posible reforma electoral no está en el funcionamiento del modelo, sino en el costo de las elecciones, pero si lo que se

² En la Gaceta Parlamentaria del 31 de enero de 2020, la Mesa Directiva comunica que, de conformidad con lo que establece el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa que no fue dictaminada dentro del periodo en que fue presentada se tiene por desechada y se archiva el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

³ Del 11 al 13 de junio de 2019 se realizó en la Cámara de Diputados el Parlamento Abierto para la Reforma del Estado y Electoral organizado por el Diputado federal Sergio Gutiérrez Luna, con el objetivo de analizar iniciativas que se han presentado en la materia, para consolidar un sistema democrático, eficiente y económico.

quiere es reducir los costos no necesitamos revisar el modelo electoral en general sino repensar, desde mi punto de vista, algunos aspectos del mismo como:

1. Repensar las fórmulas para determinar el financiamiento público que se otorga a los partidos a nivel nacional y sobre todo a nivel local.
2. La duración de las campañas electorales.
3. Avanzar hacia el voto electrónico que abarataría consistentemente las elecciones...

Nadie está en contra de medidas de racionalidad del gasto, nadie está en contra de la austeridad, pero lo primero en materia electoral es cuidar la certeza en las elecciones. Si algo ha caracterizado a nuestra transición es la autonomía de la autoridad electoral, la consolidación de los mecanismos de inclusión y representación proporcional, la apuesta por fortalecer y recrear el pluralismo y la ruta incremental en el ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos [...] (Cámara de Diputados, 11/06/2019).

La segunda iniciativa de reforma constitucional presentada el 5 de diciembre de 2019, también por el Diputado Gutiérrez Luna, y pendiente en comisiones, tiene por objeto modificar el periodo de gestión del Consejero Presidente del INE a tres años, a efecto de que exista rotación en la dirección del INE para que, de acuerdo con la Exposición de Motivos, su conducción no sea coto exclusivo de una persona durante nueve años, se genere un mayor dinamismo en la toma de decisiones y que no sea una sola visión la que encamine los trabajos de esta institución (Gutiérrez, 05/12/2019: 2). Además se establece que será la Cámara de Diputados quien designe el cargo de presidente.

Desde la postura del Consejero Presidente del INE, esta iniciativa puede originar una “subordinación política” de la institución, en perjuicio de la autonomía de los órganos electorales y precisa: “... cuando la presidencia de un órgano depende de las mayorías en turno, evidentemente hay un debilitamiento de la autonomía [...] [Cuando] se creó la primera

reforma electoral se estableció que los tiempos electorales no estuvieran determinados por los tiempos de la política, como una manera de garantizar la independencia frente a los vaivenes de la propia política” (INE, 2019).

En lo que concierne a la tercera iniciativa de reforma constitucional, ésta fue presentada por el Diputado César Agustín Hernández Pérez, del Grupo Parlamentario de Morena, el 11 de febrero de 2020. Esta iniciativa, pendiente en comisiones, se sustenta nuevamente en la aplicación del principio de austeridad a los órganos electorales. Al respecto se señala:

La iniciativa que se presenta a consideración de esta honorable asamblea se sustenta en la necesidad de adecuar, la integración, operación y el ejercicio de las autoridades administrativas electorales tanto locales como la nacional a la nueva realidad: la austeridad republicana.

La propuesta que hoy se plantea se inscribe en la necesidad de **ajustar el enorme gasto que del erario público** se dispone para mantener el gigantesco aparato burocrático que **implican los organismos públicos locales electorales (OPLE) y el Instituto Nacional Electoral**, con su integración actual (énfasis añadido; Hernández, 11/02/2020: 1).

El contenido de la iniciativa contempla los siguientes aspectos:

1. Cambiar la integración del Consejo General del INE, a siete consejeros electorales, conformado por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, más los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.
2. Limitar el período del cargo de los consejeros electorales a seis años sin reelección, en lugar de los nueve años establecidos actualmente.
3. Ampliar el plazo, de dos a seis años, durante el cual, una vez que han concluido el cargo, los consejeros electorales, el titular del

órgano de control y el secretario ejecutivo del INE, no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

4. Ajustar el número de consejeros electorales locales de los OPLE a cinco consejeros, integrado por un consejero presidente y cuatro consejeros. Tendrán un periodo de desempeño de seis años sin reelección. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en las que hayan participado, durante los seis años posteriores al término de su cargo.

En síntesis, en este conjunto de iniciativas se observan cuatro aspectos constantes que buscan ser modificados básicamente por el criterio de austeridad, pero que podrían trastocar la autonomía de este OCA: 1) la disminución de miembros del Consejo General; 2) la disminución del período del Consejero Presidente; 3) la modificación de los OPLE y 4) una ampliación de

facultades de la Cámara de Diputados en la designación del Consejero Presidente.

Por último, en lo que corresponde al presupuesto, inicialmente, las variaciones anuales del INE (ver cuadro 4) se relacionan, principalmente, con los calendarios electorales y con el alcance de la organización de los procesos, es decir, si estos corresponden a elecciones locales o federales. Por ejemplo, en el cuadro 4 se observa que, de los recientes presupuestos, el INE tuvo su mayor asignación por \$17,426.4 millones de pesos en el 2018 para la organización de las elecciones federales para Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, más otras locales. No obstante estas consideraciones, en el 2019 y 2020, el presupuesto del INE tuvo reducciones en el marco de reiterados señalamientos de ser un órgano con un enorme gasto para el erario y la democracia, como se dio cuenta en la exposición de motivos de las iniciativas revisadas previamente.

Cuadro 4. Comparación del presupuesto asignado al INE de 2015 a 2020 (pesos)

2015	2016	2017	2018	2019	2020
13,216,888,408	11,442,712,581	10,932,449,787	17,426,427,970	10,397,209,394	11,421,793,365

Nota: Estas cifras no incluyen las prerrogativas garantizadas para los partidos políticos, sino únicamente lo destinado al INE para la organización de elecciones nacionales, fomento de la participación ciudadana y la promoción del desarrollo del sistema de partidos.

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

Para el presupuesto 2020, el INE solicitó a la Cámara de Diputados un presupuesto por \$12,493.3 millones de pesos para destinarlos, primordialmente, a la expedición de la credencial para votar y actualización del Padrón Electoral; a 32 Juntas Locales y 300 Distritales; a tecnologías de la información y comunicación; a la organización de las elecciones 2019 - 2020 y 2020 - 2021, así como para la fiscalización y régimen de partidos políticos. El monto autorizado por la Cámara fue por \$11,421 millones de pesos, a lo cual el INE manifestó:

[E] INE presentó una solicitud de presupuesto para el año 2020 que ascendía a 12 mil 493 millones de pesos. Se trató de un monto calculado sin excesos,

para poder cumplir cabalmente todas las funciones, atribuciones y servicios bajo nuestra responsabilidad. No obstante, la actual legislatura decidió imponerle al INE una grave reducción al monto solicitado. El recorte de mil 71.5 millones de pesos aplicado el viernes pasado es el más alto en la historia de la autoridad electoral.

En un contexto en el que se han presentado un conjunto de iniciativas que, de proceder, pondrían en riesgo su autonomía, el INE es afectado con recortes cada vez mayores que colocan en una potencial zona de riesgo sus funciones y ponen al límite su capacidad operativa.

Este recorte nos coloca en un límite crítico en materia presupuestal. Nos obliga a revisar múltiples proyectos, a posponer varias inversiones de las que

depende un buen servicio a la ciudadanía y la calidad de la organización y el arbitraje electoral [...]

El INE enfrentará esta delicada situación con mucha responsabilidad. Por eso realizaremos las adecuaciones presupuestales haciendo todo lo humano e institucionalmente posible para que las medidas que adoptemos afecten lo menos posible los servicios que brindamos a la ciudadanía, la calidad de las elecciones y los derechos laborales de las y los trabajadores del Instituto [...].

Las autonomías constitucionales y los mecanismos institucionales de control en un sistema democrático, como los que ejerce el INE, no se concibieron para estar en contra de algún gobierno o fuerza política. La autonomía y los contrapesos en una democracia se diseñaron para evitar los excesos de los poderes públicos y para evitar que el ejercicio de los derechos fundamentales se encuentre en riesgo (INE, 25/11/2019).

De esta forma, el INE enfrenta dos desafíos latentes para su autonomía. El primero, se relaciona con la modificación de sus órganos de dirección y, el segundo, con la modificación presupuestal. Ambos aspectos, autonomía e independencia funcional y financiera, forman parte de las principales características de los OCAs reconocidas por la jurisprudencia de la SCJN para garantizar el desarrollo y cumplimiento de sus funciones.

3.3 COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)

Se creó en 1999 como el órgano autónomo especializado en la protección y promoción de los derechos humanos, con base en el artículo 102 constitucional, Apartado B. La CNDH se integra por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales, personal profesional, técnico y administrativo, así como por un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros. De esta estructura, sólo el Presidente o Presidenta de la Comisión, así como las y los

consejeros son elegidos por el Senado de la República.

Actualmente, el Consejo Consultivo, órgano interno de control y acompañamiento de las obligaciones del o la Presidenta de la CNDH, se integra por tres personas, ya que en noviembre de 2019 y marzo de 2020 seis consejeras y consejeros renunciaron a su cargo (una más, concluyó su período). De acuerdo con el artículo 17, párrafo tercero, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), la o el Presidente de la CNDH deberá notificar inmediatamente sobre la falta absoluta de cualquiera de los integrantes del Consejo Consultivo a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente para que, dentro de los 90 días siguientes, independientemente de la renovación anual, se lleve a cabo el procedimiento correspondiente de elección. El 19 de noviembre de 2019, la recién nombrada Presidenta de la CNDH, notificó por oficio a la Cámara de Senadores sobre la renuncia de las consejeras para los efectos correspondientes del artículo 17 (CNDH, 19/11/2019). Posteriormente, el 10 de marzo de 2020, el Senado recibió la renuncia del Dr. José de Jesús Orozco. Hasta el momento de la publicación de este documento no se ha dado a conocer la convocatoria para la elección de las siete personas consejeras faltantes de la Comisión.

En el cuadro 5 se muestra la estructura actual de la CNDH y los procesos de designación pendientes en el Senado de la República.

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas, el artículo 102 constitucional, Apartado B, establece que la o el Presidente de la CNDH presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, al mismo tiempo que podrá comparecer ante las Cámaras del Congreso, si así se requiere.

Cuadro 5. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Estructura	Miembros Actuales	Estado actual
Un (a) Presidente de la CNDH por un período de cinco años (podrá ser reelecto por una sola vez), nombrado por el Senado de la República (art. 5 y 11, LCNDH).	María del Rosario Piedra Ibarra (a partir del 16 de noviembre de 2019 a 2024).	Sin modificación
Un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros por cuatro años, elegidos por el Senado de la República (art. 102 constitucional, Apartado B). Actualmente, durante el mes de octubre, se sustituyen los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por un segundo período (art. 17, LCNDH).	<ol style="list-style-type: none"> Licda. Rosy Laura Castellanos Mariano (a partir de marzo de 2019). Mtro. Michael William Chamberlin Ruiz (a partir de diciembre de 2017). Dr. David Kershenobich Stalnikowitz (a partir de marzo de 2016). Existen siete vacantes para consejeros (as) sin titular.	Hasta el momento no existe convocatoria para la elección de los siete consejeros (as) faltantes del Consejo Consultivo.

Fuente: elaboración propia.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Entre los principales aspectos en los que actualmente la CNDH enfrenta desafíos como OCA se encuentran:

- El proceso de designación y selección de la persona titular e integrantes de sus órganos de contrapeso interno.
- Replanteamiento del diseño de la institución nacional de derechos humanos.
- Reducción en materia presupuestal.

Después del proceso de selección de la actual Presidenta de la CNDH, en noviembre de 2019, se comenzó a abrir un debate en torno al importante papel que tienen los procedimientos de designación de las personas titulares de los OCAs para el fortalecimiento de su autonomía e independencia. Al respecto la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) mediante comunicado de prensa, manifestó:

Para el ejercicio cabal de su mandato, la CNDH necesita estar dotada de plena independencia y legitimidad. Esto supone, entre otros requisitos, que el proceso de designación de su titular sea particularmente escrupuloso, objetivo, transparente y certero, de forma tal que se evite cualquier

tipo de cuestionamiento que afecte la legitimidad de la persona a quien se designa, de la institución cuya cabeza se nombra y de quien hace la elección respectiva.

El proceso de designación de la Presidencia de la CNDH realizado por el Senado estuvo marcado por un ambiente de polarización, dudas sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de la candidata a quien se tomó protesta y cuestionamientos respecto a si en la tercera votación se alcanzó la mayoría calificada que exige la Constitución.

[...]

Para la ONU-DH, el Estado mexicano cuenta con una institucionalidad, que incluye a varios organismos autónomos, que debe robustecerse a través del fortalecimiento de los procesos de designación de quienes ocupen sus puestos directivos u honoríficos a efecto que estén dotados de una plena legitimidad democrática (énfasis añadido; ONU-DH, 20/11/2019).

A partir de este hecho y con el fin de garantizar el desempeño independiente e imparcial de la persona titular de la CNDH, en el Congreso de la Unión se presentaron tres iniciativas de reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), relacionadas con cambios en el proceso de designación, evaluación, destitución y otros aspectos encaminados a mejorar el desempeño de sus funciones. Las dos primeras fueron presentadas en la Cámara de Senadores el 26 de noviembre de 2019, por el

Senador Samuel García Sepúlveda y Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano y, otra por la Senadora Cecilia Márquez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)⁴. Ambas iniciativas proponen añadir al artículo 9, como nuevo requisito de elección, no haber sido registrado como candidato (a), ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los último cuatro o seis años anteriores a la designación (García, 26/11/2019: 7; Márquez, 26/11/2019: 4).

En la tercera iniciativa, presentada el 3 de marzo de 2020, por el Senador Germán Martínez del Grupo Parlamentario de Morena y las Senadoras Josefina Vázquez Mota y Xóchitl Gálvez del PAN, se proponen cambios sustanciales en los mecanismos de atención de la CNDH para mejorar y garantizar el cumplimiento de sus funciones. Para ello se amplían algunas facultades y se propone crear, por ejemplo, un Sistema de Monitoreo de Recomendaciones Internacionales sobre Derechos Humanos. Pero, sin duda, el cambio más profundo es el relacionado con el proceso de selección y remoción de la persona titular de la CNDH. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la iniciativa, una de las principales motivaciones que llevaron a la elaboración de esta propuesta fue lo aleccionador que resultó el reciente episodio legislativo de elección de Rosario Piedra Ibarra como nueva presidenta de la CNDH (Martínez, 03/03/2020: 6).

Entre las modificaciones que se proponen se encuentran las siguientes (figura 2):

⁴ Previo a estas iniciativas y a la designación de Rosario Piedra Ibarra como titular de la CNDH, el Senador Salomón Jara Cruz de Morena presentó el 7 de agosto de 2019 una iniciativa a la Comisión Permanente, con el objetivo de reformar diversos artículos de la LCNDH, en los cuales se encuentran los relacionados con los requisitos para la persona titular de la CNDH, como: contar con experiencia y competencia notorias y haberse

Figura 2. Modificaciones propuestas a la LCNDH en materia de designación y remoción de la o el Presidente de la CNDH

Artículo 10 y 10 Bis

Creación de un Colegio Electoral (integrado por diecisiete miembros y un observador) **para seleccionar, mediante examen de oposición**, a las o los candidatas a ocupar la titularidad de la CNDH. La lista final de candidatos seleccionados será remitida a la Cámara de Senadores para su proceso final de designación.

Artículo 11

El o la Presidenta de la CNDH durará en su cargo cinco años, **sin posibilidad de reelegirse**.

Artículo 14

El Presidente de la Comisión Nacional, será sometido a una **evaluación única** por parte de la comisión o comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores, **misma que se deberá llevar a cabo a los treinta meses contados a partir del día de su nombramiento** y, en caso de que se determine que ha incumplido con el desempeño de sus funciones o que su actuar ha sido negligente, **su remoción como titular de la CNDH podrá ser sometida a votación del pleno**, quien podrá destituirlo si las dos terceras partes de los miembros presentes así lo determinan.

Artículo 19, fracción VII

El **Consejo Consultivo** de la CNDH **podrá solicitar a la Cámara de Senadores la remoción del Presidente de la CNDH**, cuando a juicio de éste o a petición reiterada de organizaciones de la sociedad civil o colectivos de víctimas o grupos en situación de vulnerabilidad, su desempeño haya sido negligente u omiso en lo que la promoción y protección de los derechos humanos en el país se refiere.

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez (03/03/2020).

Sobre el proceso de destitución cabe resaltar que, en el artículo octavo transitorio de la iniciativa, se establece que el procedimiento de evaluación del o la titular en funciones de la CNDH previsto en el artículo 14, podrá ser aplicable a la gestión de

desempeñado en actividades relacionadas con la defensa, protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos; cuando menos el año anterior a su elección, no desempeñar ni haber desempeñado cargo de elección popular en la legislatura en funciones el año de su elección y gozar de prestigio y reconocimiento público, probada integridad, conducta ética e independencia. En: <https://bit.ly/3k3l2Lu>

la persona titular electa para el período 2019 a 2024. Por su parte, la CNDH, mediante el Comunicado de Prensa DGC/066/2020, reaccionó con beneplácito a la iniciativa:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) saluda la iniciativa de reforma constitucional y legal del Organismo Nacional, presentada por el grupo parlamentario de Morena en el Senado de la República, la cual contribuye al debate público que busca reafirmar su autonomía, erradicar la corrupción y el nepotismo y darle facultades a la cámara alta de destituir a su titular si se demuestra que no ha cumplido con su labor.

[...]

Todo servidor público que no sea capaz de cumplir con sus funciones debe someterse al escrutinio público y a la sanción ciudadana.

[...]

En la CNDH aplaudimos la implementación de los mecanismos que sean necesarios para que las instituciones cumplan sus objetivos garantizando el ejercicio y goce de los derechos humanos, y para que siempre esté garantizada, como hoy, la democracia (CNDH, 03/03/2020).

Hasta el momento, las tres iniciativas mencionadas se encuentran en proceso de dictaminación en las comisiones de Derechos Humanos y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Otro efecto relevante y pendiente en el Senado de la República, derivado del proceso de elección de la titular de la CNDH, son los cambios generados al interior de su Consejo Consultivo el cual, hasta octubre de 2019, se integraba por las siguientes consejeras y consejeros:

- 1) Rosy Laura Castellanos Mariano,
- 2) Michael William Chamberlin Ruiz,
- 3) David Kershenobich Stalnikowitz,
- 4) María Ampudia González,
- 5) Mariclaire Acosta Urquidi,
- 6) Angélica Cuéllar,
- 7) Olga Noriega Sáenz,
- 8) Alberto Manuel Athié Gallo,
- 9) Mónica González Contró y,
- 10) José de Jesús Orozco Henríquez.

Posterior a la toma de protesta de Rosario Piedra Ibarra, entre noviembre de 2019 y marzo de 2020 cuatro consejeras y dos consejeros renunciaron a su cargo, (María Ampudia, Mariclaire Acosta, Angélica Cuéllar, Olga Noriega, Alberto Athié y José de Jesús Orozco) y una consejera más terminó su período, sin buscar la reelección (Mónica González Contró). Las motivaciones de esta decisión, de acuerdo con sus cartas de renuncia, se debe al cuestionado proceso de designación de la nueva titular que le resta legitimidad a la institución, así como por la ausencia de condiciones para el desempeño de sus funciones (Aristegui, 14/11/2019; Senado de la República, 12/03/2020a).

Como ya se revisó en el apartado descriptivo, actualmente, el Consejo Consultivo sólo opera con tres consejeros, de los cuales, uno de ellos terminará su período en este año por lo que, para octubre de 2020, cuando deben ser sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad, podría haber un total de ocho consejeros pendientes por nombrar. En este sentido, es apremiante que el Senado de la República inicie los procesos selección, ya que es la figura interna que legitima las decisiones de la persona titular de la CNDH, lo cual, al estar incompleta dificulta su operación y debilita su adecuado funcionamiento.

Por otro lado, un tema puesto recientemente en la agenda política es el replanteamiento del diseño de la institución nacional de derechos humanos. El 7 de junio de 2020, en el marco de la conmemoración de los 30 años de la CNDH, la Presidenta Piedra Ibarra reiteró su propuesta de renovar a la CNDH para dirigirla hacia un modelo de Defensoría del Pueblo y que, al mismo tiempo, se pueda cambiar el carácter no vinculante de sus recomendaciones. Al respecto señaló:

Esa es la tradición del “Defensor del Pueblo” en nuestro país, y la que hemos de reivindicar ahora, a 30 años del nacimiento de la CNDH, y del

agotamiento de su modelo de operación. Fracaso evidente en el enorme costo que ha representado para el pueblo, y los escasos resultados logrados, algo que no decimos nosotros sino que han documentado infinidad de ONG's y organismos tanto nacionales como internacionales.

Entonces, una parte de la lucha es lograr que las recomendaciones tengan carácter vinculante, que las autoridades las acaten y reparen el daño consecuencia de sus actos, tener sobre todo mayor incidencia en las políticas públicas; [...] (CNDH, 07/06/2020).

En relación con este tema, en lo que va de la LXIV Legislatura se han presentado dos iniciativas de reforma constitucional al artículo 102 para un cambio de diseño institucional en la CNDH. La primera de ellas se presentó el 6 de noviembre de 2018, por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GPPT), en la Cámara de Senadores, y tiene como objetivo crear la Defensoría del Pueblo en sustitución de la CNDH. La segunda iniciativa se presentó el 20 de julio de 2020, por el Senador Santana Armando Guadiana Tijerina del Grupo Parlamentario de Morena, en la Comisión Permanente, la cual tiene como objetivo crear el Consejo Nacional de los Derechos Humanos en sustitución de la CNDH. Con base en la Exposición de Motivos de ambas iniciativas, el cambio de designación de la institución se sustenta en los siguientes argumentos:

1. Reflexionar sobre el trabajo realizado por la CNDH y repensar el diseño constitucional e institucional del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, para avanzar en las normas legales y constitucionales que resulten necesarias para la compleja realidad del país (GPPT, 06/11/2018: 2).
2. A pesar de que, en el derecho comparado, la CNDH es un referente en cuanto a los organismos de protección de carácter constitucionalmente autónomo, se identifican tres debilidades del sistema de protección no jurisdiccional: en primer lugar, su origen gubernamental y su

dependencia histórica al poder ejecutivo; en segundo lugar, el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones y su debilidad para hacer cumplir sus mandatos; y, en tercer término, la inexistencia de una autonomía constitucional de los organismos de protección en las entidades federativas (GPPT, 06/11/2018:7).

3. La CNDH tiene poca efectividad en resolver casos de violaciones a los derechos humanos, probablemente atribuido a la falta de vinculación de las recomendaciones (Guadiana, 20/07/2020: 9).
4. Se concluye que la CNDH como se conforma hoy es una institución que eroga muchos recursos públicos y resuelve poco, situación que ha generado la pérdida de confianza de la ciudadanía (Guadiana, 20/07/2020: 9).
5. Ante ello, es de suma importancia revestir y fortalecer el funcionamiento y capacidades de la CNDH en su tarea de garantizar la protección de los derechos humanos (Guadiana, 20/07/2020: 10).

El principal contenido de las iniciativas se observa en el cuadro 6. Cabe mencionar que, en ninguna de las dos iniciativas, se modifica el carácter de órgano constitucional autónomo de la nueva institución propuesta para la protección de los derechos humanos. Sin duda, este conjunto de iniciativas, desde las relacionadas con el procedimiento de designación de la persona titular, hasta aquéllas vinculadas con un cambio de denominación, dejan ver la necesidad e importancia de hacer una evaluación profunda, sustentada y con la participación de la sociedad civil, víctimas, academia, gobierno y organismos internacionales del funcionamiento de la CNDH en su encomienda de promover y proteger los derechos humanos. Este cambio de nomenclatura no garantiza un mejor desempeño si no está acompañado de un debido fortalecimiento a la autonomía e independencia del órgano en todas sus vertientes.

Cuadro 6. Propuestas de cambio en el diseño institucional de la CNDH

Defensoría del Pueblo (reforma del art. 102 constitucional)	Consejo Nacional de Derechos Humanos (reforma de los artículos 41, 102 y 105 constitucional)
<ul style="list-style-type: none"> • Carácter vinculatorio de sus recomendaciones. • Institución con jurisdicción nacional que, a través de representaciones en las entidades federativas le permita hacerse cargo de las violaciones a los derechos humanos en todo el país. • Establecer que la designación de la persona titular de la Defensoría del Pueblo, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los representantes de la Defensoría el Pueblo de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter no vinculatorio de sus recomendaciones. • Consejo integrado por siete personas consejeras que durarán en su encargo diez años sin posibilidad de reelección, cuya designación será de la siguiente forma: <ul style="list-style-type: none"> a) Dos por la Cámara de Senadores b) Dos por la Cámara de Diputados c) Dos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia d) Uno por el Presidente de la República • El Pleno designará de entre sus integrantes a quien presidirá el Consejo, que durará en su encargo cuatro años.

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido de las iniciativas del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GPPT, 06/11/2018) y del Senador Santana Guadiana (20/07/2020).

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), ha señalado que no existe un modelo normalizado de institución nacional de los derechos humanos (INDH), y, más bien, las diferentes nomenclaturas están en función de la región a la que pertenezcan, su tradición jurídica o sus costumbres (2010: 16). Y reitera: “El nombre en sí mismo no tiene mucha importancia, siempre que transmita claramente al público: a) qué hace la INDH; y b) que se trata de una institución pública y no una ONG. Es, por supuesto, esencial que satisfaga los Principios de París”⁵ (ACNUDH, 2010: 16).

Por último, respecto del tema de presupuesto, los Principios de París, en su apartado sobre Composición y garantías de independencia y pluralismo, establecen:

2. La institución nacional [de los derechos humanos] dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular

de **fondos suficientes**. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia (énfasis añadido; ONU, 1993).

El comportamiento del presupuesto asignado a la CNDH en los últimos ocho años (ver cuadro 7), corte que comprende el sexenio 2013 - 2018 y los dos primeros años del sexenio 2019 - 2024, permite observar que, en este período, su promedio anual de presupuesto ha sido de \$1,656.2 millones de pesos. De 2013 a 2018 hubo una ligera tendencia de incremento presupuestal, siendo 2018 el año con mayor presupuesto con \$2,033 millones de pesos. Posteriormente, durante los dos primeros años del siguiente sexenio, en 2019 y 2020, la tendencia comienza a cambiar hacia la baja con un 11% menos. En paralelo a la revisión de estas cifras sería conveniente realizar, en otro documento de investigación, un análisis sobre la suficiencia de

⁵ Los Principios de París son un acuerdo internacional que contienen un conjunto de estándares internacionales que guían el trabajo de las Instituciones Nacionales de los

Derechos Humanos (INDH). Fueron redactados en un taller internacional sobre INDH en 1991 y adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993.

estos recursos para el desempeño de sus funciones constitucionales en el marco del grave

contexto de violación a los derechos humanos que atraviesa el país.

Cuadro 7. Comparación del presupuesto asignado a la CNDH de 2013 a 2020 (pesos)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1,375,127,220	1,416,381,046	1,465,956,043	1,546,934,935	1,728,566,039	2,033,004,229	1,809,405,805	1,874,207,802

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

Por su parte, la política presupuestal adoptada por la Presidenta Piedra Ibarra hacia la CNDH ha sido de austeridad, con el objetivo de reducir gastos y optimizar sus recursos. Esta visión se asentó en los *Lineamientos de Austeridad para el Ejercicio Fiscal 2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, publicados en el DOF el 28 de febrero de 2020, los cuales señalan:

Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer los criterios generales en materia de austeridad para el ejercicio fiscal 2020, mismos que deberán observar las y los servidores públicos de los Órganos y Unidades Administrativas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para el ejercicio fiscal 2020 se establece una meta de ahorro de **entre el 10 y 20 por ciento del presupuesto aprobado en gasto de operación**. En su caso, este monto se destinará a los programas prioritarios de la Comisión Nacional, en términos de lo establecido en el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los ahorros serán informados por las Direcciones Generales de Recursos Humanos, de Tecnologías de Información y Comunicaciones, y de Recursos Materiales y Servicios Generales, a la Dirección General de Finanzas, instancia que reportará en los informes trimestrales correspondientes, el importe de los ahorros obtenidos (CNDH, 28/02/2020).

Si bien, la autonomía financiera es parte fundamental de los OCA, también contar con recursos suficientes es un elemento indispensable para garantizar el desempeño de sus funciones, lo que abarca recursos humanos, instalaciones, tecnologías de la información y recursos materiales. Por lo anterior, será conveniente monitorear las implicaciones que la política de austeridad tendrá en el desempeño de

la institución. Por su parte, el ACNUDH reitera que la financiación de las INDH debe estar “protegida contra la reducción arbitraria durante el período que abarca. Con ello se impide que las decisiones o acciones de la institución puedan servir como justificación para recortar los fondos [...] En esas circunstancias, si se produce una reducción del presupuesto esta no ha de ser desproporcionada en relación con cualquier otra función básica, especialmente en el ámbito del Estado de derecho” (ACNUDH, 2010: 49).

En este sentido, la iniciativa de reforma a la LCNDH del Senador Germán Martínez de Morena del 3 de marzo de 2020, propone también darle un sentido progresivo al presupuesto asignado a la CNDH al plantear que, con el fin de salvaguardar su autonomía de gestión, su presupuesto no podrá ser reducido, por lo que la partida presupuestal que el Gobierno Federal destine a ésta anualmente deberá ser igual o mayor a la del año anterior inmediato (Martínez, 03/03/2020: art. 75). Al mismo tiempo, es conveniente que esta iniciativa vaya acompañada de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para garantizar el uso eficiente de los recursos.

3.4 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

La autonomía al INEGI se otorgó en 2008 para constituirse en el órgano especializado en normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyo fin es suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de

coadyuvar al desarrollo nacional (art. 3 y 52, LSNIEG). El Instituto cuenta con una Junta de Gobierno, como órgano superior de dirección, integrada por cinco miembros: un Presidente y cuatro vicepresidentes, los cuales son designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores. El Ejecutivo Federal, de entre los cinco miembros de la Junta de Gobierno elige al Presidente del Instituto, por un período de seis años, mientras que el resto de los vicepresidentes mantienen su cargo por ocho años, pudiendo mantenerse en él por un período más.

A finales de 2020 se abrirá un nuevo proceso de designación en la Junta de Gobierno por la conclusión del período de Enrique Jesús Ordaz

López, en diciembre. La composición actual de la Junta se observa en el cuadro 8.

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas el INEGI tiene la obligación de presentar, anualmente y cada seis años, informes al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre sus actividades, así como el resultado de la evaluación del Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Además, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión puede citar a comparecer al Presidente del Instituto para que rinda informes sobre sus políticas y actividades. De igual forma, el Instituto debe hacer de conocimiento público la información derivada de sus respectivos informes (art. 86, LSNIEG).

Cuadro 8. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Estructura	Miembros Actuales
Cinco miembros de la Junta de Gobierno, nombrados por el Presidente de la República y con la aprobación del Senado de la República, por un período de ocho años.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Julio Alfonso Santaella Castell (presidente) (1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2021). 2. Enrique Jesús Ordaz López (15 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020). 3. Enrique de Alba Guerra (15 de abril de 2015 al 31 de diciembre de 2022).
El Presidente del Instituto es elegido de entre los miembros de la Junta de Gobierno por el Ejecutivo Federal por un período de seis años (art. 67 y 68, LSNIEG).	<ol style="list-style-type: none"> 4. Paloma Merodio Gómez (7 de abril 2017 a diciembre de 2024). 5. Adrián Franco Barrios (15 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2026).

Fuente: elaboración propia.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Dos de los principales desafíos que enfrenta el INEGI en la actualidad tiene que ver con:

- Presiones en materia presupuestal.
- Cuestionamiento y confrontación pública de otros poderes del Estado en el desempeño de sus funciones.

El tema de las restricciones presupuestarias, cobró relevancia por la realización del Censo de Población y Vivienda 2020. En este contexto, los Senadores Ángel García Yáñez y Miguel Ángel Osorio Chong, del Partido Revolucionario

Institucional (PRI), presentaron un punto de acuerdo exhortando al Ejecutivo Federal para que se realizaran erogaciones adicionales a las previstas en el PEF 2020 para garantizar la operación efectiva del Instituto. Dicho punto de acuerdo fue turnado para dictaminación a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de Cámara de Senadores. En tal documento se expone lo siguiente:

Es importante recalcar que, si bien el monto total asignado en este 2019 para el INEGI es de 12 mil 129 millones, esto representa un monto superior en 56 por ciento a lo que recibieron el año pasado cuando presupuestaron 7 mil 778 millones, sin embargo, el organismo público autónomo tiene este

año a su cargo los censos, por lo que su solicitud de presupuesto fue de 17 mil millones de pesos para cumplir con esas funciones que implican más recursos (García y Osorio, 2019: 1).

En el cuadro 9 se observa que el presupuesto que finalmente fue aprobado al INEGI en 2020 fue

por \$16, 572. 8 millones de pesos. Si bien, el mismo cuadro nos muestra que en los últimos cinco años el presupuesto del Instituto ha ido aumentando, el mayor incremento de 2020 se debe a la realización del Censo de Población y Vivienda, aunque fue menor a lo solicitado.

Cuadro 9. Comparación del presupuesto asignado al INEGI de 2016 a 2020 (pesos)

2016	2017	2018	2019	2020
7,723,519,682	7,033,704,504	7,788,876,174	12,129,702,814	16,572,899,986

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

Esta discusión sobre las implicaciones que pueden tener las presiones presupuestarias en el óptimo funcionamiento del INEGI cobró mayor relevancia en el escenario de la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID19), la cual afectó los procesos operativos del Censo 2020, así como de otras encuestas programadas para este año:

Se postergan hasta nuevo aviso todas las encuestas que involucran la interacción cara a cara entre las personas. Se levantarán datos por internet, teléfono y plataformas digitales para continuar la generación de información económica incluyendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), encuestas económicas y cuentas nacionales (INEGI, 2020a).

A pesar de esto, el propio INEGI señaló que los resultados del Censo 2020 se darán a conocer el próximo 2 de diciembre.

Otro aspecto importante que señalar sobre este OCA son las disputas respecto de los datos generados y difundidos por el INEGI y los cuestionamientos que ha hecho el Ejecutivo federal sobre estos. Lo anterior ha ocurrido en distintas ocasiones y sobre múltiples temas, por ejemplo, tras la difusión de los resultados de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental y del incremento en la corrupción en prestación de servicios, el presidente de la República señaló:

Cada quien interpreta los datos como los entiende. El Reforma dice otra cosa, pero eso ya sabemos

¿no?, tiene otra interpretación. Lo cierto es que en todas las mediciones que se hacen, incluso las que hace Transparencia Internacional, la percepción de que está bajando la corrupción en México es una realidad (Presidencia de la República, 22/05/2020).

Un fenómeno similar ocurrió en relación con los datos presentados por el INEGI acerca del incremento del desempleo y la informalidad:

Después que el INEGI reportara la pérdida de alrededor de 12 millones de empleos, el primer Mandatario aseguró que, con base al Instituto Mexicano del Seguro Social, la pérdida fue de 550 mil mientras en mayo no llegó a 350 mil ante la pandemia del COVID-19 (Jardínez, 2020).

Finalmente, la relación entre el INEGI y el Poder Ejecutivo también fue objeto de discusión después de que la dirigencia del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) propusiera que fuera este Instituto el encargado de medir la concentración de la riqueza:

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) debe de tener la facultad constitucional de medir la concentración de la riqueza en nuestro país [...] La información por Deciles es buena. Pero se requiere descomponer la composición del X Decil y ver los componentes y los estratos que lo integran. El INEGI debe entrar, sin ningún impedimento legal, a revisar el patrimonio inmobiliario y financiero de todas las personas [...] El INEGI también debe tener acceso a las cuentas del Servicio de Administración

Tributaria y a toda la información financiera y bursátil de las personas (MORENA, 2020).

El planteamiento hecho por Morena ampliaba las facultades del INEGI e incluso podría interferir con la de otras instituciones, sobre este tema, el presidente de la República rechazó la propuesta:

No creo que sea correcto, se tienen que mantener en privado lo que significan patrimonios de empresarios y de todos los mexicanos. La obligación de dar a conocer los bienes patrimoniales es exclusivamente para los servidores públicos, nosotros sí estamos obligados a dar a conocer nuestros patrimonios. Por eso no considero conveniente esa propuesta (Presidencia de la República, 19/05/2020).

En el contexto de la pandemia del COVID-19, el rol del INEGI será preponderante para generar evidencia sobre el curso que deberá tomar la política pública en los próximos meses como lo hizo recientemente con la publicación de información sobre el impacto del COVID-19 en la actividad económica y el mercado laboral a partir de tres encuestas (INEGI, 2020b):

- Encuesta sobre el impacto económico generado por Covid-19 (ECOVID-IE).
- Encuesta nacional de agencias funerarias ante covid-19 (ENAF).
- Encuesta telefónica sobre COVID-19 y mercado laboral (ECOVID-ML).

Así, como se ha señalado antes, es importante dar seguimiento a la forma en la que interactúan los OCAs con los otros poderes del Estado y, en consecuencia, entender las implicaciones que esto puede tener sobre la autonomía y legitimidad de estos organismos.

3.5 COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (COFECE)

Fue creado en 2013 como el órgano autónomo especializado en garantizar la libre competencia y competencia económica de los mercados (art. 28 constitucional). El Pleno, principal órgano de Gobierno, se integra por siete comisionados, los

cuales son nombrados bajo el siguiente procedimiento:

1. Se constituye un Comité de Evaluación, encargado de establecer el procedimiento de selección de aspirantes y conformar una lista final con las calificaciones aprobatorias más altas, de mínimo tres y máximo cinco aspirantes para ocupar las vacantes.
2. El Ejecutivo Federal recibe la lista de aspirantes de la cual seleccionará una o un candidato.
3. Se somete al Senado de la República la ratificación de la persona propuesta para ocupar la vacante de Comisionado (a).

Actualmente, el Pleno de la COFECE cuenta con una vacante por la conclusión del período de Jesús Ignacio Navarro Zermeño, el 29 de febrero de 2020. El procedimiento para elegir a la nueva Comisionada dio inicio con la publicación de la Convocatoria (dirigida únicamente a mujeres para lograr una composición paritaria entre los géneros) por parte del Comité de Evaluación en el DOF, el 13 de diciembre de 2019. Después del proceso de evaluación, el 12 de febrero de 2020, mediante el DOF, el Comité de Evaluación publicó y envió al Ejecutivo Federal la lista de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de la COFECE. De la terna entregada, el Poder Ejecutivo Federal seleccionó a Ana María Reséndiz Mora como candidata final para para ser Comisionada y, mediante oficio del 2 de marzo de 2020, envió dicha propuesta al Senado de la República para someterla a su ratificación. De acuerdo con el artículo 28 constitucional, a partir de la presentación de la propuesta, el Senado tiene treinta días naturales para realizar la ratificación. Sin embargo, por efecto de las medidas de la emergencia sanitaria por el SARS - CoV2 (COVID - 19), el proceso de ratificación se encuentra suspendido. Actualmente, el Pleno de la COFECE se encuentra integrado como se observa en el cuadro 10.

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas, su titular deberá presentar trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; además comparecerá

anualmente ante el Senado de la República y ante las Cámaras del Congreso cuando se le solicite (art. 28 constitucional).

Cuadro 10. Comisión Federal de Competencia Económica

Estructura	Miembros Actuales	Estado actual
<p>Siete Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente, por un período de siete años.</p> <p>El Comisionado Presidente será nombrado por el Senado de la República de entre las y los comisionados, por un período de cuatro años, renovable por una sola ocasión (art. 28 constitucional).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alejandra Palacios Prieto (presidenta) (2017 – 2021, segundo período). 2. Eduardo Martínez Chombo (2013 – 2021). 3. Brenda Gisela Hernández Ramírez (2016 – 2025). 4. Alejandro Faya Rodríguez (2017 – 2026). 5. José Eduardo Mendoza Contreras (2018 – 2027). 6. Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín (2019 – 2028). <p>Existe una vacante para comisionado (a) sin titular.</p>	<p>En proceso de ratificación por el Senado de la Republica de la persona propuesta por el Ejecutivo Federal.</p>

Fuente: elaboración propia.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Como ha sido señalado, uno de los pendientes de este organismo autónomo es la ratificación del nombramiento de la Comisionada propuesta por el Ejecutivo (Ana María Reséndiz Mora), oficio turnado a las Comisiones Unidas (Economía y Estudios Legislativos, Segunda) del Senado de la República. Además de este proceso pendiente, es posible identificar dos desafíos actuales de la COFECE como OCA:

- Replanteamiento de su diseño institucional.
- Cambios en el proceso de designación y selección en sus órganos de dirección.

Aunado a lo anterior, destaca que, recientemente el Senador Ricardo Monreal presentó una iniciativa que proponía la fusión de la COFECE, el IFT y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) para la creación del Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar (INMECOB). Lo anterior, implicaba la reforma de los artículos 27 y 28 constitucionales. La

motivación principal de esta propuesta era maximizar la regulación de sectores estratégicos de la economía (telecomunicaciones, energía, competencia económica) y, alinear este objetivo con la política de austeridad del Gobierno Federal:

[La] integración de las autoridades reguladoras de ciertos sectores con la autoridad de competencia implica la posibilidad de alcanzar una mayor eficacia en la supervisión de la competencia en los mercados, al poder contar de forma inmediata con el conocimiento de los reguladores sectoriales, que ejercen un control continuo sobre sus respectivos sectores (p. 16).

La iniciativa planteada por el Senador Monreal hace referencia al caso español de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), creada en 2013, cuyo objetivo “es garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento de los sectores económicos que regula, así como ser la autoridad única de competencia económica en España” (CNMC, 2020).

Bajo esta óptica, la iniciativa pretendía la integración de las tres instituciones señaladas para, así:

[Generar] una estructura orgánica que optimice recursos y atienda el principio de austeridad, específicamente se observaría que con un menor número de personal especializado y de gastos operativos asociados a estos, se podría alcanzar la misma capacidad institucional que tienen actualmente los tres órganos reguladores por separado (p. 44).

La presentación de esta iniciativa en el Senado de la República, a principios de junio de 2020, generó distintas reacciones en la esfera pública, en particular muchas de estas aludían a que una iniciativa de esta naturaleza podría tener afectaciones en términos de autonomía:

Retroceder a través de una reforma que debilite estas barreras para convertirlo en un órgano político basado en un procedimiento de designación por el Ejecutivo Federal y a propuesta del Senado como contempla la iniciativa y no mediante un proceso de selección por instituciones autónomas, nos llevaría a la lamentable realidad que dio origen a la reforma, es decir, condiciones similares a las de la Ley Televisa (R3D, 2020a).

En particular, las discusiones sobre cómo una iniciativa de esta naturaleza podría atentar contra la autonomía de la COFECE se han centrado en lo que se planteó para la elección de los consejeros. La iniciativa del Senador Monreal contemplaba que los consejeros fueran designados por el Ejecutivo previa propuesta del

Senado de la República. Asimismo, también se planteaba la eliminación del examen de conocimientos como parte de los requisitos. Estos dos elementos fueron objeto de crítica:

Desintegrar organismos con plena autonomía y volver a hacer un proceso de selección de Consejeros, eliminando los controles para asegurar su independencia, incrementaría la influencia política en la toma de decisiones.

La iniciativa contempla eliminar el examen de conocimientos y el proceso ante el Comité de Evaluación —integrado por los titulares del Banxico y el Inegi— con el que se elegía a los candidatos mejor calificados de acuerdo a sus conocimientos técnicos. Además, propone que los consejeros sean designados por el Ejecutivo federal a propuesta del Senado, sin que se requiera ratificación del Legislativo, como lo establece actualmente el artículo 76 constitucional (México Evalúa, 2020).

Suprimir el examen de conocimiento sólo se entiende como una fórmula para evitar ese pertinente filtro, útil para la integración de un consejo especializado (Woldenberg, 2020).

La iniciativa del Senador Monreal fue retirada el 17 de junio de 2020; sin embargo, su discusión en el espacio público fue útil para reflexionar sobre las posibles implicaciones que tendría en la autonomía de estos órganos, así como en su capacidad técnica como instancias altamente especializadas.

Un elemento adicional a discutir se refiere al rubro presupuestario. Al respecto, en el cuadro 11 se presenta esta información.

Cuadro 11. Comparación del presupuesto asignado a la COFECE de 2016 a 2020 (pesos)

2016	2017	2018	2019	2020
478,057,464	537,243,760	618,149,978	582,803,241	581,230,908

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

Como es posible observar, en términos generales, la Comisión ha mantenido estable su presupuesto, a diferencia de otros OCAs, las

medidas de austeridad no han afectado significativamente este rubro.

3.6 INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

Fue creado en 2013 como el órgano autónomo especializado en regular y supervisar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones (art. 28 constitucional). El Pleno, órgano máximo de gobierno y decisión, se integra por siete comisionados (incluido su presidente) los cuales, al igual que la COFECE, son nombrados bajo el siguiente procedimiento:

1. Se constituye un Comité de Evaluación, encargado de establecer el procedimiento de selección de aspirantes y conformar una lista final con las calificaciones aprobatorias más altas, de mínimo tres y máximo cinco aspirantes para ocupar las vacantes.
2. El Ejecutivo Federal recibe la lista de aspirantes de la cual seleccionara una o un candidato.
3. Se somete al Senado de la República la ratificación de la persona propuesta para ocupar la vacante de Comisionada.

Actualmente, el Pleno del IFT cuenta con una vacante. El 13 de diciembre de 2019 el Comité de Evaluación publicó la Convocatoria para mujeres para participar en el procedimiento de selección de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno del IFT. Los resultados de esta primera Convocatoria no le permitieron al Comité integrar la lista de tres aspirantes con calificaciones aprobatorias, como lo determina el artículo 28 constitucional (Comité de Evaluación, 07/02/2020). En consecuencia el 17 de febrero de 2020 se publicó una segunda Convocatoria, dirigida a mujeres y hombres, cuyo proceso de registro inició el mismo día 17 de febrero. Sin embargo, derivado de las medidas por la emergencia sanitaria por el SARS - CoV2 (COVID19), el 2 de abril de 2020 el Comité de Evaluación tomó el acuerdo de modificar las fechas previstas en la convocatoria para dar continuidad el procedimiento, tomando en cuenta las recomendaciones de las autoridades sanitarias (Comité de Evaluación, 02/04/2020). En este momento el Pleno de la IFT se encuentra integrado como se observa en el cuadro 12.

Cuadro 12. Instituto Federal de Telecomunicaciones

Estructura	Miembros Actuales	Estado actual
<p>Siete Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente, por un período de nueve años.</p> <p>El Comisionado Presidente será nombrado por el Senado de la República de entre las y los comisionados, por un período de cuatro años, renovable por una sola ocasión (art. 28 constitucional).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adolfo Cuevas Teja (presidente) (2013 a 2022). 2. Mario Germán Fromow Rangel (2013 a 2022). 3. Javier Juárez Mojica (2016 a 2025). 4. Arturo Robles Roval (2017 a 2026). 5. Sóstenes Díaz González (2018 a 2027). 6. Ramiro Camacho Castillo (2019 a 2028). <p>Existe una vacante para comisionado (a) sin titular.</p>	<p>17 de febrero de 2020</p> <p>Se publica la segunda Convocatoria y sigue en proceso la selección de nuevo comisionado o comisionada.</p>

Fuente: elaboración propia.

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas, su titular deberá presentar trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; además, comparecerá anualmente ante el Senado de la República y ante

las Cámaras del Congreso cuando se le solicite (art. 28 constitucional).

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Al igual que el caso discutido con la COFECE, el IFT enfrenta dos desafíos como OCA:

- Replanteamiento del diseño de la institución.
- Cambios en el proceso de designación y remoción.

Derivado de la iniciativa presentada (y retirada) por el Senador Ricardo Monreal, el IFT ha sido objeto de debate en los últimos meses en torno a las posibles afectaciones a su autonomía y las consecuencias en materia de especialización. Aunado a lo anterior, el rol de este OCA también se ha analizado a la luz de otra iniciativa del Senador Monreal presentada en septiembre de 2019.

Dicha iniciativa plantea reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de servicios digitales de contenido audiovisual (Monreal, 2019). En particular, las modificaciones planteadas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se refiere a la inclusión de los servicios de televisión y audio por internet dentro de las autorizaciones a las que se refiere el artículo 170 de dicha ley, así como que corresponde al IFT la vigilancia del “cumplimiento del porcentaje de producción nacional que debe prevalecer en los servicios de televisión y audio restringidos por Internet” (art. 216). Al respecto, la iniciativa señala:

Los autorizados para prestar servicios de televisión y audio restringidos por Internet, deberán garantizar que al menos el treinta por ciento de su catálogo esté conformado con producción nacional que sea generada por una persona física o moral que no forme parte de dicho agente o de su grupo de interés (art. 249).

Ese elemento ha sido uno de los más controvertidos de la iniciativa, desde la perspectiva de otros actores dentro de la esfera pública:

Analistas del sector exponen que favorece a las televisoras y podría contravenir el capítulo de economía digital del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (EL CEO, 2020).

[Se] aprecia que la intención del legislador es considerar como sujetos obligados por esta definición a grandes proveedores de servicios de Internet como Netflix, sin embargo, la ausencia de definición del término “plataformas de Internet” y la deficiente técnica legislativa implica que en realidad, en la definición de “servicios de televisión y audio restringidos” estarían comprendidos un sin número de proveedores de servicios de audio o video pequeños, sin fines de lucro o emergentes, a los cuales les serían impuestas obligaciones irracionales que ponen en riesgo su capacidad de ofrecer servicios en Internet o la necesidad de bloquear geográficamente dichos servicios en México (R3D, 2020b).

Dicha iniciativa fue aprobada en marzo pasado en comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores, cuya aprobación por parte del pleno está pendiente.

Finalmente, es relevante también aludir a una iniciativa presentada por el Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda el pasado 3 de diciembre de 2019, la cual involucra no sólo al IFT sino también a otros OCA como la COFECE y la FGR. La propuesta que plantea esta iniciativa es una reforma al tercer párrafo, de la fracción V, del apartado B, del artículo 6; la fracción XI, del vigésimo párrafo, del artículo 28; y la fracción IV, del apartado A, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos artículos aluden al tema de la remoción de funcionarios públicos, en la iniciativa, el Senador García señala:

[Así] como intervienen ambos Poderes de la Unión en la ratificación de nombramientos, también lo es

para la remoción de ciertos cargos, para lo cual, resulta importante establecer que la mayoría calificada en materia de remociones se alcance siempre y cuando se cuente con las dos terceras partes del total de los integrantes del Senado de la República, y no con las dos terceras partes de los miembros presentes en Pleno, como actualmente dispone el texto federal (García, 03/12/2019).

Esta reforma alude, en específico, a los procesos de remoción de los comisionados del IFT y la COFECE, así como del Fiscal General de la República. Dicha iniciativa está pendiente de

dictamen en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores.

En materia presupuestaria, como se presenta en el cuadro 13, en contraste con 2016, se observa una disminución importante en este rubro; sin embargo, no se advierten afectaciones a la operación.

Cuadro 13. Comparación del presupuesto asignado al IFT de 2016 a 2020 (pesos)

2016	2017	2018	2019	2020
2,000,000,000	1,980,000,000	1,998,000,000	1,500,000,000	1,541,244,024

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

3.7 INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI)

Fue creado en 2014 el órgano autónomo especializado en garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales (artículo 6° constitucional, Apartado A, fracción VIII). El INAI se conforma por siete Comisionados nombrados por el Senado de la República cuyo procedimiento, conforme al artículo 18, párrafo segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya el período el Comisionado que deje el puesto. Actualmente, dos de los siete Comisionados que integran el Pleno del Instituto concluyeron su período de siete años el 31 de marzo de 2020 que son: María Patricia Kurczyn Villalobos y Joel Salas Suárez.

Respecto del proceso de selección y nombramiento, el 18 de marzo de 2020, el Senado

de la República publicó en la Gaceta Parlamentaria y en su página electrónica (Senado de la República, 18/03/2020), la Convocatoria para la selección de Comisionadas o Comisionados del INAI. Sin embargo, la primera etapa de registro de aspirantes, del 19 al 27 de marzo, quedó suspendida, debido a las medidas por la emergencia sanitaria generada por el virus SARS - CoV2 (COVID - 19) (Senado de la República, s/f). Recientemente, el 14 de septiembre de 2020, la Junta de Coordinación Política emitió un Acuerdo para reestablecer los plazos del proceso de selección (Senado de la República, 14/09/2020a), en el que se reabre el registro de aspirantes los días 21, 22, 23, 24 y 25 de septiembre, fechas a partir de las cuales corren los nuevos términos para concluir la designación de las o los nuevos comisionados.

Otro proceso pendiente en la Cámara de Senadores es la elección de cuatro consejeras del Consejo Consultivo del INAI, debido a que el 1° de septiembre de 2019 y de 2020 concluyeron los cargos de Diana Cristal González Obregón, Denise Guillén Lara, María Solange Maqueo

Ramírez (presidenta) y Sofía Gómez Ruano (Senado de la República, 10/09/2019). La función principal de este Consejo es emitir opiniones técnicas no vinculantes al Instituto en materia de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales, así como opiniones que mejoren su funcionamiento (art. 54, LFTAIP). El 10 de septiembre de 2019 se publicó la Convocatoria para la selección de Consejeros Honoríficos del Consejo Consultivo del INAI, en la Gaceta del Senado y, posteriormente, el 24 de septiembre se publicó una ampliación de los plazos de la

convocatoria (Senado de la República, 24/09/2019); no obstante, hasta el momento el proceso de selección no ha concluido.

La estructura actual del INAI se encuentra integrada como se muestra en el cuadro 14.

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas, el Comisionado Presidente debe rendir un informe anual al Senado de la República, dentro de la segunda quincena del mes de enero y hacerlo público (art. 6° constitucional, Apartado A, fracción VIII; art. 21, fracción XII, LFTAIP).

Cuadro 14. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Estructura	Miembros Actuales	Estado actual
<p>Siete Comisionados (as), con un período de siete años, elegidos por el Senado de la República.</p> <p>Uno de los siete Comisionados será la o el Presidente del Pleno, el cual tendrá un período de tres años y podrá ser reelegido por un período más. La o el Presidente será designado por las y los Comisionados (art.18, 27, 30 LFTAIP).</p>	<ol style="list-style-type: none"> Francisco Javier Acuña Llamas (Comisionado Presidente) (concluye el 31 marzo de 2023). Oscar Mauricio Guerra Ford (concluye el 31 marzo 2022). Rosendoevgueni Monterrey Chepov (concluye el 31 marzo 2022). Blanca Lilia Ibarra (concluye el 31 marzo 2025). Josefina Román Vergara (concluye el 31 marzo 2026). <p>Existen dos vacantes para comisionados (as) sin titular.</p>	<p>14 de septiembre de 2020 Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para reestablecer el proceso de selección.</p> <p>18 de marzo de 2020 El Senado de la Republica publicó la convocatoria para elegir a dos nuevos comisionados. Sin embargo, el proceso fue suspendido por la emergencia sanitaria del COVID – 19.</p>
<p>Un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros honoríficos que durarán en su cargo siete años (art. 53, LFTAIP)</p>	<ol style="list-style-type: none"> Francisco Ciscomani Freaner. Alejandro Navarro Arredondo. Fernando Nieto Morales. Nuhad Ponce Kuri. Khemvirg Puente Martínez. Marcela Trujillo Zepeda. <p>Existen cuatro vacantes para consejeros (as) sin titular.</p>	<p>10 de septiembre de 2019 Senado de la Republica publicó la convocatoria para elegir a dos nuevos consejeros.</p>

Fuente: elaboración propia.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Los principales desafíos identificados que, actualmente, enfrenta el INAI como OCA son:

- Cuestionamiento y confrontación pública de otros poderes del Estado en el desempeño de sus funciones.
- Reducción en materia presupuestal.

En los últimos meses el INAI ha sido objeto de reiterados cuestionamientos y señalamientos por

el Ejecutivo federal sobre sus funciones en materia de transparencia, por ejemplo, en el tema vinculado con el caso de corrupción de Odebrecht, en el que se dijo que el INAI resolvió mantener en reserva la información de dicho expediente⁶. En este sentido el Presidente de la República ha señalado:

El Instituto de la Transparencia, pero lo vamos a mostrar, sí pidió reservar información sobre Odebrecht en dos ocasiones.

[...] Cuando se inauguró este organismo, lo que se puso de moda en la época neoliberal para simular de que se iba a combatir la corrupción, de que iba a haber transparencia, etcétera, etcétera, etcétera, se puso de moda crear organismos (Presidencia de la República, 13/02/2019).

[...] esta constelación de órganos autónomos que crearon en el periodo neoliberal para favorecer a las minorías y para simular.

Ya lo vimos en el caso del Instituto de Transparencia, mil millones de pesos cuesta y sus decisiones tienen que ver con mantener en secreto asuntos de interés político de minorías, en favor de minorías (Presidencia de la República, 14/02/2019).

Si bien, un desafío constantemente presente en el nuevo gobierno federal ha sido la intención de desaparecer a los OCA, el Presidente ha señalado que no es su intención impulsar una reforma constitucional para desaparecer este tipo de organismos constitucionales autónomos, como el INAI (Presidencia de la República, 14/02/2019). Así, señala:

[Que] funcione de mejor forma [el instituto de transparencia] o que las instancias que ya existían se mantengan, la fiscalía, y que los ciudadanos

tengan mecanismos para presentar denuncias para solicitar información, pero no aparatos.

[...] yo no voy a desaparecer esas instituciones porque tengo que optar, la política es también eso, optar entre inconvenientes, priorizar. Tengo 50 asuntos, hay mil, pero puedo con 50 que son los que considero básicos [...] (Presidencia de la República, 03/07/2020).

De esta forma, la constante reprobación de la que es objeto el INAI por el gobierno federal evidencia el estado débil de la relación de coordinación de este OCA con los otros poderes del Estado, lo cual pone en riesgo su función de control y contrapeso entre poderes.

Por su parte el Comisionado Presidente del INAI, Francisco Javier Acuña, ha reafirmado en diversas ocasiones el papel relevante que tiene este OCA para la democracia en el país, así como para garantizar el derecho a la información pública gubernamental que, permite a su vez, garantizar el derecho a una buena administración pública y el derecho a la verdad pública. En este sentido, en el marco de su participación en el webinar “Órganos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva de combate a la corrupción”, organizado por el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el 27 de julio de 2020, señaló:

A partir de 2018 las elecciones trajeron un nuevo momento nacional, un nuevo momento público que es incuestionable. [Sin embargo], los órganos constitucionales autónomos no forman parte de una visión nueva del Jefe del Estado Mexicano. Ha marcado una distancia a su importancia y a su valor. El INAI ha sido constantemente referido en términos

⁶ El 12 de febrero de 2019, el INAI emitió un comunicado de prensa INAI/041/19, con el fin de informar sobre las acciones que el Instituto llevó a cabo sobre el caso Odebrecht. En dicho comunicado se explica que con base en la resolución RRA 6994/18, del 12 de diciembre de 2018, se ordenó a la PGR dar a conocer los nombres de funcionarios y exfuncionarios investigados por el caso Odebrecht, así como el de aquellos que han sido citados a declarar. Asimismo, en la resolución RRA 6942/18, del 17

de diciembre de 2018, instruyó a la PGR entregar versiones públicas de las declaraciones ministeriales de servidores públicos y particulares involucrados en la investigación del caso Odebrecht. Y puso a disposición pública el portal http://inicio.ifai.org.mx/AnteOP/Seguimiento_Odebrecht.pdf donde se concentra dicha información (INAI, 12/02/2019).

de distancia y de escepticismo a la aportación que pueda representar en un esquema contemporáneo. Se ha sostenido para qué contar con un instituto de transparencia, si cuando nació fue cuando más corrupción hubo, pero hay que decir que precisamente nació porque había que focalizar la corrupción, porque había que comenzar a identificarla...

De ninguna manera estas instituciones son ajenas al Estado. Estas instituciones hacen posible la reivindicación de Estado, de otra manera volveríamos al período aquel lejano, del exclusivo calor gubernativo que era con lo que se movía la cosa pública, que era exclusivamente el Ejecutivo y sus potestades [...]

Por alguna razón, la fragilidad democrática mexicana ha requerido la construcción de este tipo de equipamiento institucional. Y esa es la causa por lo pronto, defender la democracia [...] si para ello se tienen que crear instituciones que vengan a sostener, a impedir que haya interrupción de la vida democrática, porque se regeneran condiciones adversas, es preciso defender estas instituciones, desde luego con la razonable claridad (CPC, 27/07/2020).

En medio de este contexto se ha desarrollado de manera pausada, el proceso de selección y nombramiento de dos personas comisionadas del INAI, así como de cuatro personas consejeras de su Consejo Consultivo. En ambos casos el Senado de la República ha emitido sus respectivas convocatorias, las cuales, como se mencionó previamente, se encuentran pendientes por las medidas de contingencia sanitaria por el SARS - CoV2 (COVID - 19).

Otro de los principales desafíos que enfrenta el INAI en la actualidad tiene que ver con las modificaciones presupuestarias, basadas en la política de austeridad del gobierno federal. Como se observa en el cuadro 15, desde 2015 a 2018 el presupuesto tuvo un progresivo incremento por año, al pasar de \$893,200 millones de pesos en 2015 a \$1,098 millones de pesos en 2018, siendo éste su máximo nivel asignado. Posteriormente, en 2019 y 2020 hubo una clara tendencia a la baja, siendo 2020 el año con menor presupuesto del período revisado con \$877,435 millones de pesos.

Cuadro 15. Comparación del presupuesto asignado al INAI de 2015 a 2020 (pesos)

2015*	2016	2017	2018	2019	2020
893,200,824	937,860,865	955,861,356	1,098,478,640	900,151,692	877,435,005

Nota: en 2015 el presupuesto asignado fue al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), primera denominación asignada al órgano constitucional autónomo en esta materia. A partir de la reforma a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 4 de mayo de 2015, el IFAI cambio su nombre a INAI.

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

Ante los reiterados señalamientos que el gobierno federal ha hecho a los OCAs de ajustarse a la política de austeridad, sobre todo a partir del cuestionamiento sobre su desempeño y resultados, el INAI ha señalado que si bien la austeridad es conveniente y necesaria, ésta no debería representar un proceso de desinstitutionalización de la República, al nivel de asfixiar, por la vía presupuestal, el trabajo y las funciones de estas instituciones (CPC, 27/07/2020). Además en su caso particular ha

hecho un llamado para fortalecer la obligación de todos los órganos públicos de cumplir con las solicitudes de transparencia y acceso a la información dejando de abusar de los recursos de la inexistencia, de la incompetencia y de la reserva. El pasado 13 de marzo de 2020, en el marco de la presentación del Informe Anual de Labores 2019 del INAI, ante el Senado de la República, el Comisionado Presidente del órgano, señaló:

El Inai con su actual plantilla y con su circunstancia, efectivamente de un recorte presupuestal importantísimo en el año 2018 para el 2019, que se vino a incrementar con un 5 % más para llegar a un 26 % aproximadamente respecto de la cifra que llegó a tener en su momento de mayor dotación presupuestal, nos colocan, señoras y señores Senadores, efectivamente, en una condición límite para poder garantizar el ejercicio progresivo y sostenido de nuestra misión.

Hemos hecho, indiscutiblemente, mucho más con mucho menos. Nos hemos ajustado de manera solícita e indiscutible a las rigurosas condiciones de la austeridad. Hemos ido dócilmente, sin ningún tipo de duda, a reducir nuestros salarios antes, incluso, que la Ley de Austeridad lo estableciera de manera firme.

Ninguno de los comisionados quisimos, de ninguna manera, ir a plantear controversia en relación a la disminución de nuestros sueldos [...]

Por eso hemos sostenido respetuosamente que esta institución no es una moda pasajera ni es tampoco una figura de ornato, viene a cumplir un contrapeso básico para que la función del ejercicio del poder sea rectilínea, sea sólida, sea concisa y veraz ante la opinión pública [...]

El Inai debe ser un compañero de la función pública de todas las administraciones, el Inai debe ser un verdadero respaldo para las instituciones públicas, lo dije antes, el Inai no puede ni debe confrontarse, debe convencer a las instituciones públicas [...]

[Por] eso a ustedes les pedimos, para que con la Colegisladora en el momento de la votación presupuestal, nos ayuden a cuidar que la dotación presupuestal no vaya a decrecer más, porque las siete ponencias a ciencia cierta, lo debo confesar, estamos rebasados en el ejercicio progresivo que aumenta cada día [...]

Solicitamos que ustedes nos ayuden en sus convenciones parlamentarias y de manera conjunta en legislatura colegiada con la, en conferencia con la Cámara de Diputados hacer ver, de la mejor manera posible, a los sujetos obligados, todos los poderes públicos que es necesario que volvamos a erradicar la inexistencias, la incompetencia que no se acredita y, por supuesto que no se abuse, una vez más de la reserva, porque hay una inercia, hay una tendencia casi instintiva a agotar la reserva, aun cuando los asuntos no lo merezcan en tiempos cabales. (Senado de la República, 12/03/2020: 2-5).

3.8 FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FGR)

Es el órgano autónomo especializado en la investigación y persecución de los delitos, así como de la procuración de justicia. Con la reforma político - electoral de 2014, la Procuraduría General de la República (PGR) se constituyó en Fiscalía General de la República (FGR) con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 102 constitucional, Apartado A). No obstante, sus funciones como órgano constitucional autónomo no entraron en vigor de manera inmediata, ya que desde la reforma había quedado pendiente el nombramiento del primer Fiscal General, de los fiscales en materia de combate a la corrupción y delitos electorales, así como la expedición de su ley reglamentaria y la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional, tareas pendientes del Congreso de la Unión. A finales de 2018 y principios de 2019, la autonomía de la Fiscalía y sus funciones dieron inicio con la aprobación y entrada en vigor de los siguientes instrumentos:

1. *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*, publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2018,
2. *Declaratoria de entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República*, hecha por el Congreso de la Unión y publicada en el DOF, el 20 de diciembre de 2018, y
3. Nombramiento de Alejandro Gertz Manero como primer Fiscal General, por el Senado de la República, el 18 de enero de 2019.

La estructura actual de la FGR derivados de la reforma constitucional de 2014 y de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se muestra en el cuadro 16.

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas, el artículo 102 constitucional, Apartado A, establece

que el Fiscal General presentará anualmente ante el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo un informe anual de actividades. Además, si

cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión lo solicita, el Fiscal deberá comparecer para rendir cuentas o informar sobre su gestión.

Cuadro 16. Fiscalía General de la República

Estructura	Miembros Actuales	Estado actual
Un Fiscal General de la República por un período de nueve años, nombrado por el Senado de la República (art. 102 constitucional).	Alejandro Gertz Manero (Fiscal General de la República, a partir del 18 de enero de 2019).	Sin modificación
Cuatro Fiscales especializados: 1) en combate a la corrupción; 2) en materia de delitos electorales; 3) en materia de derechos humanos y 4) de asuntos internos. Serán nombrados por el titular de la FGR, y el Senado tiene la facultad de objetar dicha designación (art. 102 constitucional; 14 y 22, LOFGR).	<ol style="list-style-type: none"> 1. María de la Luz Mijangos Borja (Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción, a partir de marzo de 2019). 2. José Agustín Ortiz Pinchetti (Fiscal Especializado en Delitos Electorales, a partir de marzo de 2019). 3. Sara Irene Herrerías Guerra (Fiscal Especializada en Materia de Derechos Humanos, a partir de julio de 2019). 4. Adriana Campos López (Fiscal Especializada de Asuntos Internos, a partir de julio de 2019). 	Sin modificación
Un Consejo Ciudadano, órgano especializado de consulta de la FGR, integrado por cinco ciudadanos por un período de cinco años (art. 14, 40, 41 y 42, LOFGR).	En proceso de creación.	<p>15 de septiembre de 2020 La Comisión de Selección emitió una nueva Convocatoria Pública para dar mayor oportunidad de participación a las personas interesadas.</p> <p>20 de febrero de 2020 Por no haberse cumplido la cantidad de integrantes para conformar el Consejo Ciudadano, la Comisión de Selección emitió una nueva Convocatoria Pública.</p> <p>8 de noviembre de 2019 Publicación de la Convocatoria para integrar el Consejo Ciudadano de la FGR.</p> <p>23 de abril de 2019 Integración de la Comisión de Selección de los integrantes del Consejo Ciudadano de la FGR.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Senado de la República (14/09/2020b).

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Uno de los principales desafío que enfrenta la FGR es su consolidación y funcionamiento como OCA después de la Reforma político – electoral de 2014. Su proceso de transición se ha caracterizado por ser prolongado y pausado. Esto se debe, por una parte, a las controversias políticas en el proceso de selección y nombramiento del primer Fiscal General, y de sus fiscalías especializadas; así como, por la profunda transformación estructural que requiere este nuevo órgano autónomo, tanto en su organización administrativa, como en los modelos tradicionales de investigación, persecución de delitos y procuración de justicia.

Con el nombramiento del primer Fiscal de la República, el 18 de enero de 2019, dio inicio el proceso para la transición de la PGR a FGR como OCA, el cual comprende tres tareas fundamentales (cuadro 17):

Cuadro 17. Tareas para la transición de la FGR a organismo constitucional autónomo.

Disposición	Plazos y fechas límites
1. Definición e integración de un Plan Estratégico de Transición (PET) de PGR a FGR (<i>artículo noveno transitorio</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Un año a partir del nombramiento de la persona titular de la FGR. • Fecha límite: 18 de enero de 2020. • Fecha de realización: 17 de enero de 2020.
2. Formulación y emisión de un Plan de Persecución Penal (<i>artículo décimo cuarto transitorio</i>).	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Persecución Penal Provisional: dentro de un plazo máximo de noventa días a partir de la entrada en vigor del Decreto. • Fecha límite: marzo de 2019. • Fecha de realización: 14 de marzo de 2019. • Plan de Persecución Penal (institucional): hasta un año a partir del nombramiento de la persona titular de la FGR. • Fecha límite: enero de 2020. • Fecha de realización: 17 de enero de 2020.
3. Realización de una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de la FGR (<i>artículo décimo tercero transitorio</i>).	<ul style="list-style-type: none"> • Transcurrido un año a partir del nombramiento de la persona titular de la FGR. • Fecha límite: enero de 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en LOFGR (2018) e Informe anual de la Unidad de Transición (FGR, 2020a).

1. Plan Estratégico de Transición (PET)

De acuerdo con el artículo noveno transitorio de la LOFGR, la persona titular de la Fiscalía deberá definir una estrategia de transición de la PGR a FGR, la cual integrará en un Plan Estratégico de Transición, que comprenderá como mínimo los siguientes aspectos:

- I. Diagnóstico, ubicación geográfica y análisis de los fenómenos criminales que perseguirá; así como la definición del Plan de Persecución Penal y la operación y despliegue territorial del modelo de investigación criminal;
- II. Definición de objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados del proceso de transición, con base en criterios de gradualidad que consideren los tipos y fenómenos delictivos, unidades operativas centrales y estatales, regiones geográficas u otros;
- III. Estrategia específica respecto del personal en activo y al reclutamiento de nuevos talentos, que contemple a su vez esquemas de retiro, liquidación, certificación, capacitación, desarrollo y gestión del cambio;
- IV. Estrategia para el diseño y activación de la nueva estructura organizativa; así como del proceso de cierre de las estructuras y procesos previos;
- V. Estrategia de liquidación de casos, que contemple el inventario de casos en trámite y su situación jurídica, tanto del sistema inquisitivo mixto como del acusatorio; así como la identificación de casos de alto impacto social o de violaciones graves a los derechos humanos.
- VI. Estrategia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del proceso de transición que asegure la publicidad y mecanismos necesarios para el seguimiento, colaboración y vigilancia;

- VII. Estrategia de colaboración y articulación con otras instituciones con las que requiera coordinarse para llevar a cabo la función fiscal;
- VIII. El plazo para su instrumentación.

Para este fin, la Ley también establece que el Fiscal General de la República, deberá integrar

una Unidad de Transición (UT) (artículo décimo transitorio), la cual fue creada el 1 de marzo de 2019 mediante la publicación en el DOF del Acuerdo por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República, quedando de la siguiente forma (figura 3):

Figura 3. Estructura encargada de la transición de la FGR en órgano constitucional autónomo.

<p>Unidad de Transición (UT) Elaboración, coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición (FGR, 2019: artículo primero). <i>Fecha formal de integración: 30 de abril de 2019.</i></p>	
<p>Sub-unidad de Clausura de la PGR y Sub-unidad de Diseño e Instalación de la FGR Desde sus respectivas competencias, generarán esquemas de coordinación para el traslado y liquidación de recursos humanos, materiales y financieros, así como para la liquidación y transferencia de los casos pendientes de resolución (FGR, 2019: artículo quinto). <i>Fecha formal de integración: 30 de abril de 2019.</i></p>	<p>Grupo Interdisciplinario de Expertos (GIE) Evaluar la implementación de los objetivos generales, objetivos e iniciativas estratégicas aprobadas por el Fiscal General de la República, así como aprobar y evaluar la ejecución de los proyectos y programas que permitan concretar tales objetivos e iniciativas (FGR, 2020: 35). <i>Fecha formal de instalación: 07 de agosto de 2019.</i></p>

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República (FGR, 01/03/2019) y Plan Estratégico de Transición (FGR, 2020b).

Como parte de las acciones de seguimiento y control entre poderes, el 17 de enero de 2020, el PET fue remitido al Congreso de la Unión por conducto de la UT. El Plan señala:

[La vocación esencial del PET es] establecer las bases que permitan un proceso de transición ordenado a efecto de clausurar la Procuraduría General de la República, al tiempo de que se diseña e instala la Fiscalía General de la República como nuevo órgano constitucional autónomo [...].

El proceso de elaboración del PET se realizó privilegiando el trabajo en equipo, buscando estructurar y dar atención a lo dispuesto en la LOFGR bajo un modelo de gradualidad que permita llevar a cabo el enorme reto, que por un lado implica la clausura de la Procuraduría General de la República y por otro el diseño e instalación de la Fiscalía (FGR, 2020b: 18, 35).

En cuanto a los mecanismos de transparencia sobre el proceso de transición, la UT tiene como facultad, presentar un informe público trimestral sobre los avances en la implementación del PET y, de manera anual, informar de los ajustes que

haya sido necesario realizar. Estos informes deberán de ser añadidos al informe que el Fiscal General de la República presente al Congreso de la Unión (FGR, 2019a: artículo tercero, fracc. VII).

Por la importancia que representa el PET, se analizarán brevemente tres aspectos relevantes que dan soporte a la transición y sus alcances desde la planeación: a) diagnóstico, b) planteamiento estratégico y c) modelo de financiamiento.

a) Diagnóstico

De acuerdo con el artículo noveno transitorio de la LOFGR se establece que la estrategia de transición deberá partir de la realización de un “inventario integral y un diagnóstico de los recursos financieros, humanos y materiales, casos pendientes, procesos de colaboración e inteligencia y cualquier otro insumo que considere necesario...”. Con base en el diagnóstico institucional del PET las

problemáticas que fueron identificadas son las siguientes (FGR, 2020b: 42 - 44):

- Inadecuada estructura para efectuar tareas de investigación efectiva;
- Limitada capacidad de litigación, de persecución y de investigación;
- Falta de visión sistémica;
- Inadecuada vinculación de casos;
- Mala calidad de datos que generan información poco fidedigna;
- En materia de averiguaciones previas, existe un gran rezago histórico;
- Alto nivel de ineficiencia en la procuración de justicia;
- Falta de priorización en los delitos considerados de alto impacto;
- Falta de claridad acerca de las normas vigentes, al contar con una gran variedad de ellas que generan confusión y prácticas informales en los procedimientos.

En general, el PET califica que se trata de un diagnóstico negativo (FGR, 2020b: 42). Sin embargo, en el texto del documento llama la atención que el diagnóstico no contiene datos detallados, desglosados y precisos que sustenten el estado que se describe y sus conclusiones. Por ejemplo, en cuanto al inventario de los recursos humanos, no se detalle la cifra de personal y carga de trabajo por áreas de litigación o investigación, por mencionar algunas, y por lo contrario, las cifras que muestran son muy generales y delimitadas en tres rubros: plazas autorizadas, plantilla de personal de la institución y relación de estructuras orgánicas autorizadas.

Otro ejemplo que llama la atención es sobre el inventario y diagnóstico de casos pendientes. De acuerdo con lo establecido por LOFGR el PET debe incluir un inventario de casos en trámite que incluya su situación jurídica, tanto del sistema inquisitivo mixto como del acusatorio; así como la identificación de casos de alto

impacto social o de violaciones graves a los derechos humanos. No obstante, la relación de datos que muestra el PET no muestra los casos por tipo de sistema penal, ni los de alto impacto social, o los relacionados con violaciones graves a los derechos humanos. Tampoco se hace mención de los casos de corrupción al interior de la institución y si se han iniciado procedimientos penales o administrativos internos. La información que se presenta en esta sección es limitada a lo requerido para contar con un diagnóstico detallado de las problemáticas que enfrenta la institución.

b) Planteamiento estratégico

El diseño del PET parte de un mapa estratégico de transición (ver esquema 2), elaborado por la UT, “a través del cual se han identificado los diversos objetivos y procesos que implicarán transformar a la PGR en la FGR como órgano constitucional autónomo” (FGR, 2020b: 52).

De este mapa se desprende el diseño y elaboración de tres objetivos generales, nueve objetivos estratégicos, 26 iniciativas estratégicas y 78 proyectos y programas que componen el PET, cuya implementación está basada en un modelo de gradualidad que permita llevar a cabo la clausura de la PGR, al mismo tiempo que se hace el diseño e instalación de la FGR. Los tres objetivos generales son:

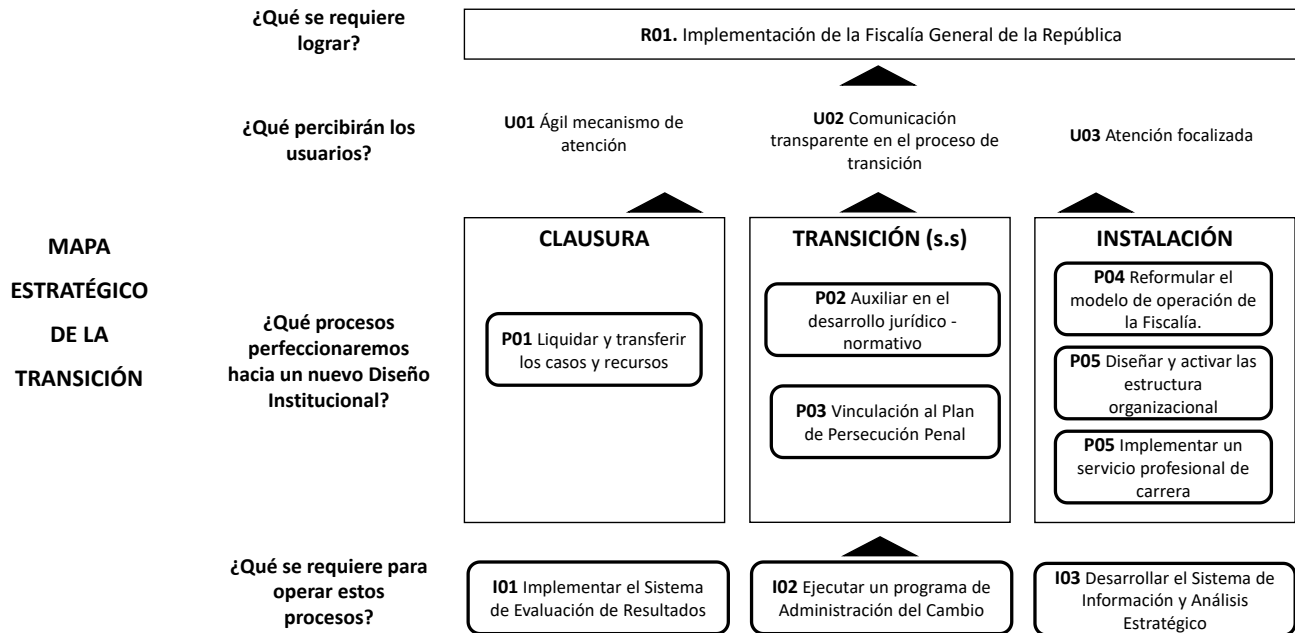
Objetivo general 1. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan **clausurar la Procuraduría General de la República** con base en principios de orden y certeza jurídica.

Objetivo general 2. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan una **transición transparente y eficiente**, dejando atrás los defectos institucionales de la Procuraduría General de la República y generando las condiciones necesarias para proceder a la instalación de la nueva Fiscalía General de la República.

Objetivo general 3. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan **instalar la Fiscalía General de la República** como un

órgano constitucional autónomo que posea una nueva filosofía y fisionomía institucional.

Esquema 2 . Mapa estratégico de transición de la Fiscalía General de la República.



Fuente: Plan Estratégico de Transición de la Fiscalía General de la República (2020b: 53).

Un aspecto que llama la atención es que el PET no contiene metas ni indicadores, como lo establece el artículo noveno transitorio de la LOFGR. Sobre este punto el propio documento señala que el esquema de medición se delimitará a los proyectos autorizados para cada ejercicio fiscal de manera individual, debido a la disponibilidad de recursos presupuestales, de capital humano y al enfoque de gradualidad. “Para cada proyecto se deberá definir su alcance y a partir de ahí, elaborar un cronograma que describa las etapas, los tiempos estimados de cada actividad y los recursos asociados. Se establecerá la línea base y se contrastará frecuentemente el avance real contra lo planeado” (FGR, 2020b: 88). No obstante estas consideraciones, la falta de metas e indicadores desde el propio Plan dificultan seguir el avance y resultados en la consolidación de la FGR como OCA.

c) Modelo de financiamiento y presupuestal

El modelo financiero y presupuestal del PET se basa en los recursos destinados y aprobados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Al respecto, el artículo séptimo transicional de la LOFGR establece que la Cámara de Diputados, a partir del principio de austeridad, “contemplará en el PEF para el ejercicio fiscal 2019 y subsecuentes, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación de la Fiscalía General de la República y la ejecución de la planeación estratégica de transición” (énfasis añadido).

A pesar de lo establecido en la Ley, en el PET se señala que para el ejercicio fiscal 2019 no se etiquetaron recursos para el proceso de transición y que incluso, la FGR recibió menos presupuesto que en 2018 (ver cuadro 18). En

2020, aunque hubo un ligero incremento en relación con 2019, no se asignó el monto solicitado por la FGR (por \$18, 202.2 millones de

pesos) para iniciar el Plan de Persecución Penal, así como el Plan Estratégico de Transición (FGR, 2020b: 81, 83).

Cuadro 18. Comparación del presupuesto asignado a la PGR en 2018 y, a la FGR en 2019 y 2020 (pesos)

2018	2019	2020
\$16,243,787,465	\$15,351,082,687	\$16,702,187,474

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2018, 2019 y 2020

Esta insuficiencia presupuestal ha obligado a replantear la asignación de recursos y atender con mayor gradualidad las acciones de transformación planteadas, dando una mayor prioridad en el uso del presupuesto a mantener las operaciones de la FGR (FGR, 2020b: 83).

En razón de esta situación, el plazo para la instrumentación del PET ha sido visualizado a ocho años, realizando ajustes anuales acorde a los resultados que se obtengan y considerando dos periodos de cuatro años, haciendo una profunda revisión del proceso a la mitad del mismo (FGR, 2020b: 36).

De esta forma, la falta de un diagnóstico contrastado en datos, de metas e indicadores claves y de un adecuado y suficiente presupuesto, enmarcan el desafío de la FGR en su proceso de transición como órgano constitucional autónomo especializado en la procuración de justicia.

2. Plan de Persecución Penal

Un elemento estructural fundamental de la estrategia de transición es el Plan de Persecución Penal (PPP), el cual es una hoja de ruta para la focalización de las capacidades institucionales para atender de manera pronta y expedita los delitos prioritarios. Por lo que, su elaboración debe comprender “las prioridades nacionales establecidas en la política criminal para orientar las atribuciones institucionales, las prioridades en la investigación, persecución y ejercicio de la

acción penal y las funciones que deben desempeñar las personas que prestan servicios en la institución...” (art. 6, LOFGR).

En este sentido, un componente importante en el proceso de diseño del PPP es la participación ciudadana mediante la conformación de un Consejo Ciudadano, entendido como un mecanismos de control y contrapeso ciudadano e institucional de la FGR. La LOFGR establece que el PPP debe ser consultado por el Consejo Ciudadano y, posteriormente, presentarlo al Senado de la República para su aprobación (art. 6). No obstante a lo establecido, en la elaboración del Plan de Persecución Penal Provisional emitido en marzo de 2019 (FGR, 2019b), así como del Plan de Persecución Penal institucional, entregado al Senado de la República, el 17 de enero de 2020 (turnado a la Comisión de Justicia para iniciar su proceso de aprobación) (FGR, 2020a: 14), no se garantizó la participación ciudadana debido a dos causas fundamentales:

1. **Consejo Ciudadano.** La falta de participación ciudadana en la elaboración de ambos planes se debe básicamente a que el Consejo Ciudadano, no ha sido integrado y designado por el Senado de la República. Incluso la propia FGR en los *Criterios metodológicos para la elaboración del Plan de Persecución Penal* señala que, si bien, resulta fundamental considerar las demandas de la ciudadanía y sociedad civil en el PPP, es necesario institucionalizar los espacios y

canales de consulta y participación, como es el Consejo Ciudadano (FGR, 2019c: 9 y 10). La elaboración y presentación del PPP bajo estas condiciones, contradice lo establecido en el artículo 6 y 42, fracc. I, que señala que el Consejo Ciudadano tiene como facultad opinar, dar seguimiento y emitir recomendaciones públicas sobre el contenido e implementación del Plan de Persecución Penal que presente la persona titular de la Fiscalía General de la República. En este mismo punto, es conveniente mencionar que el alcance e importancia de las facultades del Consejo Ciudadano también incluye supervisar el proceso de transición establecido en el Plan Estratégico de Transición (artículo décimo transicional, LOFGR).

2. **Metodología.** De acuerdo con el artículo 6 el Fiscal General de la República deberá aprobar y publicar la metodología para el diseño del PPP que garantice la participación ciudadana, así como de otras entidades de seguridad, procuración e impartición de justicia. Hasta el momento el único documento público que contiene una metodología es *Criterios metodológicos para la elaboración del Plan de Persecución Penal*, con fecha de publicación de febrero de 2019, el cual no desarrolla un proceso de participación ciudadana por la falta del Consejo Ciudadano.

De esta forma, la importancia de garantizar la participación ciudadana en la elaboración del PPP, radica, por un lado, en que constituye un mecanismo que legitima la propuesta que el Fiscal General de la República entregue al Senado para su aprobación, al igual que un mecanismo de rendición de cuentas en el desempeño de sus funciones como órgano constitucional autónomo. Asimismo, incluir la participación ciudadana permite conocer directamente cuáles son los

delitos y fenómenos criminales que afectan directamente a las personas, principalmente, a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos.

En opinión de organizaciones civiles como Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), la CMDPDH, Impunidad Cero y Causa en Común la “opacidad, hermetismo y falta de transparencia con la que se ha manejado hasta ahora la institución [FGR], no ayuda a que cuente con mayor aceptación, legitimidad y confianza por parte de las víctimas y la sociedad” (Silva, 2020: 24).

Finalmente, la aprobación del PPP, así como la conformación del Consejo Ciudadano en el Senado de la República, se encuentra en proceso, en medio de las medidas sanitarias por el virus SARS - CoV2 (COVID-19).

3. Convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de la FGR

Otro aspecto clave en el proceso de transición de la FGR es la revisión de su normatividad que consolide su autonomía constitucional. Con este fin en el artículo décimo tercero transitorio de la LOFGR se establecen las condiciones para llevar a cabo este proceso, las cuales son:

- 1) La persona titular de la Fiscalía General de la República, transcurrido un año a partir de su nombramiento, y a la luz del Plan Estratégico de Transición y la experiencia acumulada en el proceso de transición, realizará una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de la FGR.
- 2) Dicha convocatoria tendrá como objetivo la identificación, discusión y formulación de las reformas constitucionales, de la legislación secundaria o de las reformas regulatorias necesarias para la operación

óptima del modelo de Fiscalía General de la República;

- 3) La convocatoria comprenderá temas relacionados con la función fiscal y de persecución penal, el modelo de investigación criminal, la competencia, el servicio profesional de carrera, los órganos ciudadanos, los derechos humanos y la atención a víctimas; el régimen de responsabilidades de los servidores públicos de la Fiscalía, revisión de la estructura institucional, así como el régimen de transición, entre otros.
- 4) Esta consulta deberá garantizar condiciones de apertura, transparencia y participación ciudadana de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado.
- 5) Los resultados obtenidos serán públicos y se comunicarán al Congreso de la Unión con el fin de que éste realice las adecuaciones al marco jurídico que considere sean necesarias y pertinentes.

La FGR, mediante los diagnósticos internos generados por el PET y el Informe Anual de Actividades del Fiscal General de la República 2019 (presentado al Senado de la República en 17 de enero de 2020) se ha identificado que los actuales instrumentos normativos no resultan del todo positivos o convenientes para la actual estructura organizacional y funciones institucionales, por lo que se necesita un nuevo planteamiento de los instrumentos normativo “acorde a las necesidades de la Institución para hacerla operativa y propiciar con esto una procuración de justicia eficaz y eficiente” (FGR, 2020b: 44; 2020c: 53).

A partir de esta consideración, en el Informe Anual 2019 de la FGR se menciona que como acción se propone reformar el sistema de prevención y persecución del delito a través de la presentación de diversos proyectos al Congreso

de la Unión, los cuales contemplan (FGR, 2020c: 38 - 51):

- a) Ley Nacional de Cultura y Justicia Cívica.
- b) Código Penal Nacional.
- c) Código Nacional de Procedimientos Penales.
- d) Ley Nacional de Ejecución Penal.
- e) Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescente.
- f) Ley de la Fiscalía General de la República.

Aunque en el Informe no queda claro si estos proyectos ya fueron presentados o serán presentados al Congreso de la Unión, sí se hace mención del inicio de trabajos para establecer una nueva Ley para la Fiscalía General de la República (FGR, 2020c: 53). No obstante, no se reporta si estos trabajos forman parte de alguna convocatoria pública con la participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado para la discusión y formulación de los proyectos, como lo establece la LOFGR.

En enero de 2020 se cumplió el plazo para que el titular de la FGR realice la convocatoria pública para garantizar la participación de la ciudadanía en el proceso de revisión del marco constitucional y jurídico de la institución. Sin duda, sigue siendo un tema pendiente. Por lo que, presentar proyectos de ley al Congreso de la Unión, sin el respaldo de la ciudadanía puede ser inválido en los términos de la LOFGR. Además, es importante resaltar que al igual que con la elaboración del PPP y el PET, en este aspecto, la participación ciudadana es un mecanismo transversal de control y seguimiento en todo el proceso de consolidación de la autonomía constitucional de la FGR.

3.9 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL)

A partir de la Reforma político - electoral del 10 de febrero de 2014 el CONEVAL, con base en el artículo 26 constitucional, Apartado C, quedó constituido como el órgano autónomo especializado en la medición de la pobreza y de la evaluación de la política de desarrollo social. Su estructura quedó definida por un Consejo General compuesto por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos con reconocido prestigio social, académico y profesional. Su nombramiento corresponde a la Cámara de Diputados y podrá ser objetado por el Presidente de la República. El Presidente del Consejo será elegido por un período de cinco años con la posibilidad de ser reelecto una sola vez más, mientras que los Consejeros durarán cuatro años con la posibilidad de ser ratificados por un segundo período.

A pesar de este mandato constitucional, la transformación del CONEVAL de organismo público descentralizado a órgano constitucional autónomo no se ha consolidado, debido a que el Congreso de la Unión aún tiene pendiente cumplir con las condiciones establecidas por el artículo vigésimo transitorio de la reforma, para que el organismo ejerza sus atribuciones y competencias constitucionales, el cual señala:

El Consejo General del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social **deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto** [...]. En caso de que en el plazo referido no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración, continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo

Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

[...]

El Congreso de la Unión deberá **expedir la ley que regirá al órgano autónomo** denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.**

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social que se crea por virtud del presente Decreto, una vez instalado, ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en el mismo y en el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005 (énfasis añadido; Poder Ejecutivo Federal, 10/02/2014).

A la fecha, el CONEVAL sigue funcionando como organismo público descentralizado de la Secretaría de Bienestar, su estructura se muestra en el cuadro 19.

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas en la misma reforma del artículo 26 constitucional se estableció que el Presidente del CONEVAL presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades y comparecerá ante las Cámaras del Congreso cuando se le solicite su presencia. No obstante, al seguir operando como organismo público descentralizado, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (art. 79), sólo obliga al órgano a que los resultados de las evaluaciones sean publicados en el DOF y entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y a la Secretaría de Bienestar. Asimismo, el Secretario Ejecutivo puede ser convocado a comparecer ante el Congreso para cualquier consulta técnica.

Cuadro 19. Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social

Estructura	Miembros Actuales
<p>Un Comité Directivo, formado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos, representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y un Secretario Técnico.</p>	<p>Javier May Rodríguez (Secretario de Bienestar)</p> <p>Investigadores Académicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dra. María del Rosario Cárdenas Elizalde - Dra. Claudia Vanessa Maldonado Trujillo - Dr. Guillermo Cejudo Ramírez - Dr. Salomón Nahmad Sittón - Mtro. John Scott Andretta - Dr. Armando Bartra Vergés <p>Integrantes de la SHCP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lic. Victoria Rodríguez Ceja. - Dra. Rosa Isabel Islas Arredondo
<p>Una Comisión Ejecutiva, órgano técnico-auxiliar del Comité Directivo, integrada por los seis investigadores académicos y el Secretario Ejecutivo del Consejo.</p>	<p>Investigadores Académicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dra. María del Rosario Cárdenas Elizalde - Dra. Claudia Vanessa Maldonado Trujillo - Dr. Guillermo Cejudo Ramírez - Dr. Salomón Nahmad Sittón - Mtro. John Scott Andretta - Dr. Armando Bartra Vergés <p>Secretario Ejecutivo del CONEVAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dr. José Nabor Cruz Marcelo

Fuente: elaboración propia.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales

Los principales desafíos identificados que, actualmente, enfrenta el CONEVAL como OCA son:

- Expedición pendiente de ley reglamentaria para su funcionamiento como OCA.
- Modificación presupuestal.

Como se señaló en el apartado descriptivo, el establecimiento del CONEVAL como un órgano autónomo constitucional en 2014 no se ha consolidado debido a la ausencia de reglamentación para su funcionamiento. No obstante, en los últimos años, se han realizado cambios a la conformación de la Comisión Ejecutiva, el órgano técnico auxiliar del Comité Directivo (Estatuto Orgánico, art. 18). Estos cambios incluyeron, en 2019, el nombramiento de un nuevo Secretario Ejecutivo, el Dr. José Nabor Cruz Marcelo, así como el nombramiento de tres nuevos investigadores académicos para el

período 2020-2024, la Dra. Claudia Vanessa Maldonado Trujillo, el Dr. Guillermo Miguel Cejudo Ramírez y el Dr. Armando Bartra Vergés, quienes fueron designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social. El proceso de selección estuvo basado en el artículo 83 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), es decir, bajo la lógica de funcionamiento del CONEVAL como un organismo público descentralizado.

A pesar de que la ley para reglamentar su funcionamiento fue presentada y aprobada en la Cámara de Diputados en octubre de 2014 y recibida en la Cámara de Senadores a finales de ese mismo mes, aún no se ha discutido en esta última. En consecuencia, esta omisión legislativa ha sido objeto de debate pues, desde la perspectiva de distintos especialistas, esto impide que ejerza sus funciones a la cabalidad como OCA:

[La] autonomía constitucional del Coneval, que aún no se ha traducido en una ley secundaria por inacción del Poder Legislativo, debe salvaguardar la

objetividad y profesionalismo de los programas sociales federales y estatales, así como sus reglas de operación y la determinación de los beneficiarios (Cárdenas 2019: 239).

[...] sorprende que una nueva ley que propone cambios importantes en la estructura de gobierno del Coneval, y en el proceso de elección de sus miembros, esté demorada en el Senado desde hace varios meses, después de haber sido aprobada en la Cámara de Diputados (Delajara, 2015).

El Estado mexicano está obligado a garantizar el debido funcionamiento del CONEVAL y puntualizó que [...] derivado de la reforma constitucional que le otorgó autonomía, quedó pendiente por parte del poder legislativo la reglamentación correspondiente de dicho artículo. Lo anterior, añade, dificulta a CONEVAL el cumplimiento de su mandato por lo que urgíó al poder legislativo a reabrir la discusión pública de la legislación aplicable (CEEY, 2019).

Lo anterior cobra relevancia dadas las dos funciones sustantivas que tiene el CONEVAL: “la medición de la pobreza y [...] la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social” (apartado C art. 26 CPEUM). En este sentido, la independencia y legitimidad del CONEVAL, tanto en la definición de la metodología para la medición de pobreza, como en las recomendaciones para los programas federales derivadas de las evaluaciones, son aspectos indispensables para garantizar que este órgano cumpla el propósito para el que fue creado. En este sentido, vale la pena aludir a la iniciativa de la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y se reforma la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Ciencia y Tecnología, en materia del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de

Desarrollo Social, presentada en la LXIV Legislatura por el Senador Emilio Álvarez Icaza. Dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Desarrollo y Bienestar Social y de Estudios Legislativos para su dictaminación. Sobre ella el Senador Álvarez Icaza señaló:

La discusión como legisladores, el reto como legisladores, será atender una ley que fortalezca la credibilidad, legitimidad y autonomía del Coneval, en beneficio de todas y todos, lo cual va a contribuir a fortalecer la política social, va a fortalecer la rendición de cuentas, la participación social y la transparencia, así como la eficacia de las acciones gubernamentales, que son clave en el Estado democrático (Senado de la República, 2020).

Así, la situación actual normativa del CONEVAL es incierta en tanto no se expida su ley reglamentaria. Lo anterior puede afectar negativamente el desarrollo de sus funciones sustantivas, por ejemplo, a partir de las medidas de austeridad promovidas por el Gobierno Federal respecto de las cuales estaría en una posición distinta de funcionar efectivamente como un OCA.

Finalmente, en lo que concierne al tema presupuestario, el CONEVAL (cuadro 20), muestra una tendencia a la baja en su presupuesto, con un ligero aumento en el ejercicio fiscal actual, esto no es un aspecto menor, dadas las dos actividades sustantivas que realiza este Consejo (medición de la pobreza y evaluación de la política social), la reducción de sus recursos puede afectar el cumplimiento de estas o mermar su calidad.

Cuadro 20. Comparación del presupuesto asignado al CONEVAL de 2016 a 2020 (pesos)

2016	2017	2018	2019	2020
634,326,031	567,922,911	478,709,680	443,135,606	453,728,379

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020



4. REFLEXIONES FINALES

Esta revisión sobre el estado que guardan los nueve OCAs en México permite identificar, por una parte, que los OCAs no son instituciones aisladas del Estado mexicano, por lo contrario forman parte de su estructura institucional. Sus características y la lógica bajo la cual se guio su creación, muestran que estos órganos han sido dotados de autonomía para llevar a cabo funciones altamente especializadas y de gran relevancia que demandan recursos humanos calificados. Pero al mismo tiempo, su creación y autonomía tienen una lógica de control y contrapeso para evitar los excesos de los otros poderes del Estado, lo que ha ido construyendo una nueva relación democrática entre ellos.

En el caso particular de este estudio, fue posible identificar que muchas de las discusiones actuales sobre el estado de estos órganos tienen que ver con ampliar o modificar sus funciones, así como con el nivel de autonomía que tienen. Con base en esto, es posible realizar algunas reflexiones sobre este tema:

- 1) Para abonar a la garantía de la autonomía que se les ha otorgado a estos órganos, es necesario mejorar la eficiencia en los procedimientos y plazos de nombramiento de las personas integrante de los órganos de gobierno, así como de sus órganos internos de contrapeso, como los consejos consultivos, apegándose a los principios de objetividad, neutralidad, imparcialidad y transparencia, con el fin de no afectar el cumplimiento de sus objetivos y su funcionamiento.
- 2) En línea con lo anterior, en el caso específico del CONEVAL, es importante agilizar el nombramiento de las y los titulares de su Consejo General, y la expedición de su ley reglamentaria, misma que cuenta con un atraso de seis años a partir de la Reforma constitucional político - electoral de 2014.
- 3) Es recomendable potenciar el uso de las atribuciones y mecanismos con que cuenta el

Congreso de la Unión, (como informes y comparencias) en materia de vigilancia y rendición de cuentas de los OCAs, para ejercer un real equilibrio de poderes.

- 4) En materia de presupuesto, considerando que varios de estos órganos llevan a cabo, periódicamente, actividades sustantivas que requieren recursos adicionales, es importante tener presente esto cuando se promuevan recortes que pudieran afectar el desempeño de estas funciones.
- 5) Varios de los desafíos que se mencionan en este texto aluden a la propia autonomía de los OCAs, por lo que las propuestas de modificación de las atribuciones de estos órganos deben analizar a cabalidad las implicaciones que estas pueden tener sobre su objeto de creación. En particular, los cambios deben orientarse a fortalecer la autonomía de estos órganos hacia los otros poderes y hacia su especialización, lo cual, es una lógica distinta a las propuestas guiadas por el criterio de austeridad.
- 6) En materia de fortalecimiento y relación con los otros poderes públicos, un desafío identificado que enfrentan los OCAs es lograr que los otros poderes atiendan las recomendaciones o solicitudes de información, sin que se recurra a argumentos de incompetencia o reservas. Este tema merece un estudio particular.

Contar con discusiones y propuestas encaminadas al mejoramiento de los OCAs en México, es sin duda parte de las relaciones de contrapeso entre poderes y contribuye a efficientar sus funciones estatales encomendadas constitucionalmente. Para ello es indispensable hacer uso de todos los recursos y mecanismos con que cuentan las otras instituciones públicas para obtener información veraz y oportuna para una toma de decisiones informada. Por ejemplo, los OCAs, al ser instituciones del Estado,

están sujetos y obligados a la evaluación y a la rendición de cuentas mediante la presentación de informes anuales o trimestrales que rinden a las Cámaras del Congreso de la Unión. Además de estos mecanismos, Pedro Salazar Ugarte, identifica otros controles para su rendición de cuentas (CPC, 27/07/2020):

- a) Son instancias obligadas a la rendición de cuentas, tanto en los resultados de su gestión, como en lo que hacen con los recursos públicos que manejan.
- b) Son instancias auditadas. Están sujetas a auditorías permanentes, internas y mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- c) Deben ser instancias transparentes.
- d) Son instancias cuyos actos son revisables por instancias jurisdiccionales.

Así, resulta necesario, que como nueva línea de investigación se haga una revisión y el análisis de las evaluaciones y los resultados de cada OCA en sus procesos de rendición de cuentas. Esto a su vez permitirá hacer una reflexión más amplia sobre los desafíos que enfrentan y evaluar el desempeño de sus funciones para la toma de decisiones.

No obstante, a estos mecanismos que les permiten a las otras instituciones públicas evaluar objetiva e imparcialmente a los OCAs, un desafío que se observó en el estudio es la forma en que actualmente se vinculan con los otros poderes del Estado, situación que pone en riesgo su autonomía constitucional. Salazar Ugarte, basado en la literatura que estudia a los poderes judiciales sobre las acciones a las que suelen recurrir los otros poderes para mermar su autonomía constitucional, traslada esta reflexión a los OCAs por contar con un estatuto jurídico constitucional relevante como instancias de garantías de derechos. De esta forma, señala que los riesgos que institucionalmente pueden amenazar la autonomía constitucional de estos órganos son (CPC, 27/07/2020):

1. Reformas constitucionales para cambiar la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos.
2. Sustitución y remplazo anticipado de sus dirigentes de sus órganos de dirección. Es decir, adelantar designaciones y alterar períodos de nombramiento.
3. Captura política de los órganos de dirección.
4. Reducción de salarios, de las percepciones y remuneraciones.
5. Control presupuestal, mediante la reducción del presupuesto de manera arbitraria por parte de las instancias que aprueban los recursos anuales. Con lo que se merma la autonomía y la capacidad de gestión y ejecución.
6. Descalificación pública, es decir, la confrontación, la denostación pública de las autoridades.

Actualmente, de los nueve OCAs existentes, en seis de ellos el Congreso de la Unión tiene pendiente algún proceso de nombramiento y en uno de ellos incluso su ley reglamentaria. De acuerdo con Castellanos y Vidal, los procesos de nombramiento o designación de los titulares de los OCAs guardan cierta complejidad porque no solo combinan criterios institucionales y técnicos, sino también políticos, ya que es inevitable que dichos procesos estén fuera de la dinámica político-partidista propia de los espacios parlamentarios. Destacan que este hecho ha llegado a afectar la legitimidad de origen de las designaciones e impacta en el desempeño de las funciones de los OCAs (2014:8). Este, por ejemplo, es el caso de la CNDH revisado.

Finalmente, para fortalecer las relaciones democráticas entre poderes es importante que el Congreso de la Unión, en cada una de sus facultades de contrapeso y vigilancia hacia los OCAs, haga uso de sus atribuciones y mecanismos con que cuenta (como informes y comparencias) en total apego a los principios de objetividad, neutralidad, imparcialidad y transparencia. Para ello, Castellanos y Vidal resaltan que es indispensable

que las Cámaras del Congreso cuenten “con las capacidades institucionales y organizacionales suficientes que permitan ir más allá de la presentación de informes y su discusión parlamentaria, y que contribuyan a profundizar en

la información presentada para valorar y evaluar el desempeño de los OCA y sus titulares y, de ser el caso, que este proceso derive en consecuencias puntuales” (2014: 13).

REFERENCIAS

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. “¿Por qué la ley CONEVAL sigue detenida en el Senado”. Disponible en: <https://bit.ly/324jsDo>
- Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- ACNUDH (2010). *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- Aristegui (14/11/2019). “Suman cinco renuncias al Consejo de CNDH; AMLO “impuso” a Rosario Piedra: Athié”. *Aristegui Noticia*. Disponible en: <https://bit.ly/3baQR1S>
- Ballinas, C. (2017). *Luchas políticas en el diseño de los organismos autónomos*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.: Ciudad de México.
- Banco de México (2016 - 2020). *Informes sobre el presupuesto aprobado de gasto corriente e inversión física*. Disponible en: <https://bit.ly/2YYgga0>
- Bernáldez, M. J. (2016). “Los organismos constitucionales autónomos y su relación con la democracia en el estado constitucional”. Trabajo terminal de grado por artículo especializado que para obtener el grado de maestra en derecho. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cámara de Diputados (30/06/2020). Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se reanuda el proceso de elección de consejeras y consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. *Gaceta Parlamentaria*, No. 5552-IX.
- _____ (13/02/2020). Acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la Convocatoria para la Elección de Consejeras y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional del Electoral y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación. *Gaceta Parlamentaria*, No. 5457-VIII.
- _____ (11/06/2019). Inauguración del Parlamento Abierto para la Reforma del Estado. Disponible en: <https://bit.ly/34MxgE5>
- Cárdenas, E. (2019). “Retos recientes del desarrollo y de la movilidad social” en *ECONOMÍAUnam* 16 (46), pp. 228-240.
- Cárdenas, J. (2015). “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos” en Serna de la Garza (coord.) *Contribuciones al derecho constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, M. (2006). *Elementos de derecho constitucional*. Fontamara, México.
- Castellanos, R. y F. Vidal (2014). “Desafíos del Senado frente a los Órganos Constitucionales Autónomos”, Tema Estratégico 16, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Centro de Estudios Espinosa-Yglesias (CEEY) (2019). “El CONEVAL debe mantenerse como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios: CEEY”. Boletín de prensa 25 de julio de 2019, disponible en: <https://bit.ly/2ZNScX6>
- CNDH (07/06/2020). “La Nueva CNDH a 30 Años de su Creación”. Comunicado de Prensa

- DG/171/2020. Disponible en: <https://bit.ly/31ITrsD>
- _____ (03/03/2020). “Saluda CNDH la iniciativa de reforma de este organismo, presentada por el grupo parlamentario de Morena en el Senado de la República”. Comunicado de Prensa DGC/066/2020. Disponible en: <https://bit.ly/31JGEGm>
- _____ (19/11/2019). Oficio con el que informa del proceso de elección y sustitución de los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, previsto en el artículo 102, apartado B, párrafos sexto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta del Senado*, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/2L1V4Zw>
- CNMC (2020). “Sobre la CNMC”. Disponible en: <https://bit.ly/3eyz1WI>
- Consejo Consultivo del INAI (29/04/2020). *Consejeros Honoríficos en función*. Disponible: <https://bit.ly/3bgcigx>
- Comité de Evaluación (02/04/2020). Acuerdo del Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://bit.ly/2ziSqMs>
- Comité de Evaluación (12/02/2020). Lista de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica, que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en el examen de conocimientos aplicado por el Comité de Evaluación. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://bit.ly/3cmb3Od>
- Comité de Evaluación (07/02/2020). El Comité de Evaluación entregó al C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la lista de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y emite una nueva Convocatoria para ocupar la vacante en el órgano de gobierno del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Comunicado de Prensa. Disponible en: <https://bit.ly/2Wwv25T>
- Comité de Evaluación (13/12/2019). Convocatoria Pública 2019 para mujeres para participar en el procedimiento de selección de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de Instituto Federal de Telecomunicaciones. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://bit.ly/2WygLFN>
- Comité de Evaluación (13/12/2019). Convocatoria Pública 2019 para mujeres para participar en el procedimiento de selección de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://bit.ly/3dnqeqa>
- Comité de Participación Ciudadana (CPC) (27/07/2020). *Órganos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva de combate a la corrupción*. México, Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=vDy7grnnGGQ>
- Comité Técnico de Evaluación (17/03/2020). Disponible: <https://bit.ly/32MO4Ie>
- Comité Técnico de Evaluación (07/07/2020). Disponible en: <https://bit.ly/2Z4fsAw>
- Delajara, M. (2015). “¿Por qué la Ley del Coneval sigue detenida en el Senado?”. Disponible en: <https://bit.ly/2D6lEjD>
- El CEO (2020). “Dictamen sobre contenido nacional en streaming vuelve a enfrentar a televisoras con Netflix, Amazon y otras plataformas”. Disponible en: <https://bit.ly/30QK8W5>
- FGR (2020a). *Avances en la Transición de la PGR a la FGR*. INFORME No. FGR-UT-01-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3gKRroi>
- _____ (2020b) Plan Estratégico de Transición. Disponible en: <https://bit.ly/2ESO8hg>
- _____ (2020c). Informe Anual de Actividades del Fiscal General de la República 2019. Disponible en: <https://bit.ly/32HvMbt>

- _____ (05/02/2020). Oficio con el que remite el Plan de Persecución Penal. Disponible en: <https://bit.ly/2EM37cZ>
- _____ (2019b). Plan de Persecución Penal (Provisional). Disponible en: <https://bit.ly/2G6a4WT>
- _____ (2019c). *Criterios metodológicos para la elaboración del Plan de Persecución Penal*. Disponible en: <https://bit.ly/33cPuvQ>
- Fócil, J. (27/09/2018). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. Disponible en: <https://bit.ly/39I76mi>
- García, S. (26/11/2019). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción IV, recorriéndose las subsecuentes en su orden, al artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Senado de la República.
- García, A. y M. Osorio (2019). Proposición con Punto de Acuerdo, por el que se solicita al titular del Poder Ejecutivo Federal a que, conforme a las facultades que el Ejecutivo tiene en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, autorice erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática no vea afectada su operación efectiva y el cumplimiento de su mandato. Senado de la República. Disponible en: <https://bit.ly/2EnpGEx>
- García, S. (03/12/2019). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 6º, el artículo 28 y el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. Disponible en: <https://bit.ly/2P4MDhO>
- Guadiana, S. (20/07/2020). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 41; el Apartado B del artículo 102 y el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Permanente.
- Guerra, L. (2014). "Órganos constitucionales autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas" en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.
- Gutiérrez, S. (05/12/2019). Iniciativa que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados.
- Gutiérrez, S. (08/04/2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 40, 41, 99, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de austeridad republicana y austeridad electoral. Cámara de Diputados.
- Gris y Ramírez (2019). "Elementos centrales de la reforma político electoral". Nota Estratégica 72. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GGPAN). Cámara de Senadores. Disponible en: <https://bit.ly/33bHw86>
- Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GGPT) (06/11/2018). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de crear la Defensoría del Pueblo como Órgano Constitucional de Protección de los Derechos Humanos.
- Hernández, C. (11/02/2020). Iniciativa que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados.
- INAI (12/02/2019) "INAI ha garantizado la apertura de información sobre la condonación de créditos fiscales y el caso Odebrecht", Comunicado INAI/041/19. Disponible en: <https://bit.ly/3bc7UAJ>
- INE (25/11/2019). "Posicionamiento público del INE ante el recorte presupuestal 2020", Comunicado de Prensa, No. 336, 25 noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3gSroeY>

- _____ (2019). “Rotar cada tres años la Presidencia del INE sería una subordinación política: Lorenzo Córdova”, Comunicado de Prensa, No. 342, 27 noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Ezn3Af>
- _____ (2020a). “INEGI toma medidas extraordinarias por el estado de emergencia sanitaria originada por el COVID-19”. Disponible en: <https://bit.ly/308NZyy>
- _____ (2020b). “El INEGI presenta resultados del impacto del COVID-19 en la actividad económica y el mercado laboral”. Disponible en: <https://bit.ly/2BCnbNG>
- Jardínez, R. (2020). “No coincide AMLO con INEGI en pérdidas de empleos”. Disponible en: <https://bit.ly/33584YE>
- La Silla Rota (2019). “Chocan opiniones de AMLO y Herrera respecto a autonomía de Banxico”. Disponible en: <https://bit.ly/3feDLAX>
- Márquez, M. (26/11/2019). Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se adiciona una fracción VIII al artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Senado de la República.
- Martínez, G. (03/03/2020). Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 2, 4, 5, 6, 9, 10, 10 bis, 10 ter, 11, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 40, 46, 47, 75 y la denominación del Capítulo 111 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Senado de la República.
- Martínez, M. (2015). “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?” en *El Cotidiano* 190, pp. 123-143.
- México Evalúa (2020). “Sustituir a Cofece, IFT y CRE por el Inmecob demolería la capacidad e independencia de reguladores y de la autoridad de competencia económica”. Disponible en: <https://bit.ly/2B5hqYC>
- Monreal, R. (2019). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiofusión, en materia de Servicios Digitales de Contenido Audiovisual. Senado de la República. Disponible en: <https://bit.ly/32ztWLV>
- MORENA (2020). Comunicado de prensa. “El bienestar social y la lucha contra la desigualdad pueden iniciar los trabajos para el diálogo y el acuerdo nacional”. Disponible en: <https://bit.ly/305nE4v>
- ONU-DH (20/11/2019). “ONU-DH enfatiza la necesidad de asegurar la independencia y autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, Comunicado de Prensa. Disponible en: <https://bit.ly/32HgmE5>
- ONU (1993). Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Resolución de la Asamblea General 48/134 del 20 de diciembre de 1993. A/RES/48/134, Cuadragésimo octavo período de sesiones.
- Presidencia de la República (03/07/2020). “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Viernes 03 de julio de 2020”. Disponible en: <https://bit.ly/2G8VVIw>
- _____ (28/05/20). “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Lunes 25 de mayo de 2020”. Disponible en: <https://bit.ly/2EZpdJv>
- _____ (22/05/20). “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Viernes 22 de mayo de 2020”. Disponible en: <https://bit.ly/3jQPF7R>
- _____ (19/05/20). “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Martes 19 de mayo de 2020”. Disponible en: <https://bit.ly/2CZMnhV>
- _____ (2020). “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Jueves 28 de mayo de 2020”. Disponible en: <https://bit.ly/3fixzb3>
- _____ (14/02/2019). “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Jueves 14 de febrero 2019. Disponible en: <https://bit.ly/31M9QN7>

- _____ (13/02/2019). “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Miércoles 13 de febrero 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2YUEJgC>
- Robles, B. (2018). Iniciativa que reforma el artículo 26 de la Ley del Banco de México. Cámara de Diputados.
- gRuíz, J. F. (2017). “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 37, pp. 85-120.
- R3D (2020a). “Posicionamiento de organizaciones de la sociedad civil ante iniciativa para la creación del INMECOB y extinción del IFT”. Disponible en: <https://bit.ly/3jdUI1B>
- R3D (2020b). Comunicado de prensa (18/03/2020). Disponible en: <https://bit.ly/3hLHgQX>
- Salazar, P. y Salgado, L. (2009). “Órganos Constitucionales Autónomos. Una propuesta de reforma” en *Serna de la Garza, J. M. (ed.), Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 591-605.
- Senado de la República (14/09/2020a). Acuerdo de la Junta de Coordinación Política mediante el cual se restablecen los plazos para llevar a cabo el proceso de selección de Comisionadas o Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Gaceta del Senado*, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/32CVnUb>
- _____ (14/09/2020b). Acuerdo de la Comisión de Selección para la designación de los integrantes del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República por el que se da por concluido el proceso de selección iniciado con la Convocatoria Pública emitida el 20 de febrero de 2020. *Gaceta del Senado*, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/2RzUeWX>
- _____ (18/03/2020). Convocatoria Pública y para la selección de Comisionadas o Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Gaceta del Senado*, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/2YGD3Yv>
- _____ (12/03/2020a). Oficio del C. José de Jesús Orozco Henríquez, con el que informa de su renuncia al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Gaceta del Senado*, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/3bae0Qm>
- _____ (12/03/2020b). Intervención de Francisco Javier Acuña Llamas, Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) durante la Sesión Ordinaria para la entrega del Informe Anual del Instituto, para responder a las preguntas formuladas por los Grupos Parlamentarios representados en el Senado. Disponible en: <https://bit.ly/2Df3kVC>
- _____ (05/02/2020). Oficio con el que remite el Plan de Persecución Penal. Disponible en: <https://bit.ly/3lCxZO8>
- _____ (2020). “Intervención del Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria”. Miércoles 5 de febrero de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3gJZIJu>
- _____ (08/11/2019). Convocatoria Pública para integrar el Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República. *Gaceta del Senado*, LXIV Legislatura, No. 49.
- _____ (24/09/2019). Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se modifican y amplían los plazos de la Convocatoria para la Selección de Consejeras y Consejeros Honoríficos del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Gaceta del Senado*, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/2SFs91F>

- _____ (10/09/2019). Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la Convocatoria y se establece el Procedimiento para la Selección de Consejeros Honoríficos del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Gaceta del Senado, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/2xEiCAu>
- _____ (23/04/2019). Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se designa a la Comisión de Selección que llevará a cabo el proceso de elección de los integrantes del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República. Gaceta del Senado, LXIV Legislatura, No. 126.
- _____ (s/f). Convocatoria para la selección de Comisionadas o Comisionados del INAI. Disponible en: <https://bit.ly/35q3dCg>
- Silva, C (Coord.) (2020) *¿1 año de justicia y autonomía de la FGR?* México, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. Disponible en: <https://bit.ly/2Z8Hw63>
- Sistema de Información Legislativa (SIL) (2020). "Iniciativa que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Disponible en: <https://bit.ly/2DHA35M>
- Ugalde, F. V. (2010). "Órganos constitucionales autónomos" en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, pp. 254-263.
- Woldenberg, J. (2020). "Inmecob: autonomía y prejuicios". Disponible en: <https://bit.ly/3923fAd>
- DOF. Disponible en: <https://bit.ly/31ZqNDX>
- _____ (29/11/2017). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, Gaceta Oficial de la Federación. Disponible en: <https://bit.ly/2Zb4J7A>
- _____ (30/11/2016). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, DOF. Disponible en: <https://bit.ly/3jOjUvm>
- _____ (27/11/2015). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, DOF. Disponible en: <https://bit.ly/3jLS2aV>
- _____ (03/12/2014). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, DOF. Disponible en: <https://bit.ly/3h5zaSt>
- _____ (03/12/2013). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://bit.ly/2R2BGON>
- _____ (27/12/2012). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://bit.ly/3gYzkeE>
- CNDH (28/02/2020). Lineamientos de Austeridad para el Ejercicio Fiscal 2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso de la Unión (20/12/2018). Declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://bit.ly/3bg2VNS>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de marzo de 2020.
- Estatuto Orgánico de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Ley General de Desarrollo Social
- FGR (2019a). Acuerdo por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República, *Diario Oficial de la*

Documentos legales

- Cámara de Diputados. (11/12/2019). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, DOF. Disponible en: <https://bit.ly/3i4bCiu>
- _____ (28/12/2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019,

- Federación.* Disponible en: <https://bit.ly/3hMwbQg> Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018.
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (LSNIEG), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018.
- Ley del Banco de México (LBM), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017.
- Ley General de Desarrollo Social, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), última reforma publicada en el Poder Ejecutivo Federal (03/03/2020). Oficio con el que remite la propuesta de designación de la C. Ana María Resendiz Mora, como Comisionada de la Comisión Federal de Competencia Económica, por un periodo de nueve años. *Gaceta del Senado*, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/35CpACB>
- Poder Ejecutivo Federal (10/02/2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *Diario Oficial de la Federación*.
- SSA (24/03/2020). Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). *Diario Oficial de la Federación*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2007). *Tesis P./J. 20/2007 (9a). Órganos Constitucionales Autónomos. Notas Distintivas y Características*, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena época, Tomo XXV, mayo.

Anexo. Evolución presupuestal de los OCA 2016-2020

Órganos Constitucionalmente Autónomos	2016	2017	2018	2019	2020
FGR	16,468,566,951	15,897,460,324	16,243,787,465	15,351,082,687	16,702,187,474
CNDH	1,546,934,935	1,728,566,039	2,033,004,229	1,809,405,805	1,874,207,802
INAI	937,860,865	955,861,356	1,098,478,640	900,151,692	877,435,005
INE	11,442,712,581	10,932,449,787	17,426,427,970	10,397,209,394	11,421,793,365
COFECE	478,057,464	537,243,760	618,149,978	582,803,241	581,230,908
IFT	2,000,000,000	1,980,000,000	1,998,000,000	1,500,000,000	1,541,244,024
INEGI	7,723,519,682	7,033,704,504	7,788,876,174	12,129,702,814	16,572,899,986
BANXICO	6,868,800,000	7,046,600,000	8,414,900,000	9,108,400,000	9,436,300,000
CONEVAL	634,326,031	567,922,911	478,709,680	443,135,606	453,728,379
TOTAL	48,100,778,509	46,679,808,681	56,100,334,136	52,221,891,239	59,461,026,943

Fuente: elaboración propia con base en los Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2016-2020.

TEMAS ESTRATÉGICOS son reportes de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República. Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández

Las autoras agradecen el apoyo de Fernando Rocha Rosario en la recolección de información para la elaboración de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de las autoras y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez (2020). "Desafíos actuales de los órganos constitucionales autónomos". *Temas estratégicos* No. 82. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

Números anteriores de TEMAS ESTRATÉGICOS:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.