

# LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU LUGAR EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO. LA EXPERIENCIA DE LA CNDH EN LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO

## *AUTONOMOUS CONSTITUTIONAL BODIES AND THEIR PLACE IN THE MEXICAN POLITICAL SYSTEM. THE EXPERIENCE OF THE CNDH IN THE RECONFIGURATION OF THE STATE*

Ignacio García Marín  
ORCID: 0000-0003-2754-1934  
Universidad Complutense de Madrid  
[Nachogarciamarin08@gmail.com](mailto:Nachogarciamarin08@gmail.com)  
España

Ana Cristina González Rincón  
ORCID: 0000-0003-0305-4808  
Universidad Nacional Autónoma de México  
[acgonzalez@cua.uam.mx](mailto:acgonzalez@cua.uam.mx)  
México

DOI: <https://doi.org/10.24265/voxjuris.2024.v42n1.07>

Recibido: 28 de julio de 2023.

Aceptado: 29 de agosto de 2023.

### SUMARIO

- Introducción.
- El presidencialismo como forma de gobierno y la variante mexicana.
- Elementos configuradores de los órganos con autonomía constitucional en México.
- Efectos jurídicos y políticos del modelo de los OCA en el presidencialismo mexicano.
- Conclusiones.
- Fuentes de información.

### RESUMEN

La presente investigación aborda el papel que juegan los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) dentro del presidencialismo en el sistema político mexicano. Se parte del análisis del régimen presidencial y de la variante mexicana, dando especial atención a la transición democrática en los años 90. Posteriormente, se analiza desde una mirada constitucional y política, una de las principales innovaciones constitucionales mexicanas que allanaron este camino con la creación de las OCA, que facilitaron la pérdida de poderes constitucionales del jefe de Estado y el fin del presidencialismo imperial. Para facilitar su comprensión y configuración legal, se analiza el caso concreto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), lo que ejemplifica bien los límites de estas instituciones, pero

también su capacidad para modernizar y democratizar al Estado mexicano. Sin embargo, aparentemente este tipo de instituciones estarían rediseñando el sistema político en cuanto a la separación y división de los poderes del Estado, pero sin lograr una verdadera autonomía y límite para gobiernos con mayoría en las cámaras.

### PALABRAS CLAVE

Constitución mexicana, CNDH, división y separación de poderes, México, órganos constitucionales autónomos, presidencialismo.

### ABSTRACT

This research addresses the role played by the Autonomous Constitutional Bodies (OCA) within presidentialism in the Mexican political system. It starts with the analysis of the presidential regime and the Mexican variant, paying special attention to the democratic transition in the 1990s. Subsequently, it analyzes from a constitutional and political point of view, one of the main Mexican constitutional innovations that paved the way for the creation of the OCAs, which facilitated the loss of constitutional powers of the head of state and the end of imperial presidentialism. To facilitate their understanding and legal configuration, the specific case of the National Human Rights Commission (CNDH) is analyzed, which exemplifies well the limits of these institutions, but also their capacity to modernize and

democratize the Mexican State. However, this type of institutions would apparently be redesigning the political system in terms of the separation and division of the powers of the State, but without achieving true autonomy and limits for governments with a majority in the chambers.

## **KEYWORDS**

autonomous constitutional bodies, CNDH; division and separation of powers, Mexican Constitution, Mexico, presidentialism.

## **INTRODUCCIÓN**

El Estado mexicano se configura como una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos (art. 40, CPEUM). No obstante, desde su independencia (1821) y hasta el año 2000, tuvo una limitada experiencia democrática, condicionada, en gran medida, por jefes de Estado iliberales y elevada concentración del poder. Por ello, resulta interesante analizar el proceso de transición a la democracia del sistema político mexicano a partir de una innovación constitucional a cargo de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA), los cuales comenzaron a ser reconocidos en la Carta Magna a partir de 1993. A través de ellos, se trató de otorgar una protección reforzada y especializada al sistema, así como limitar la influencia del poder ejecutivo en el sistema político. Asimismo, se buscó una paulatina desconcentración del poder presidencial en favor de estas nuevas instituciones, tratando con ello de alejar el hiperpresidencialismo (Carpizo, 2001; Escamilla Cadena & Reyes García, 2001) o presidencialismo imperial (Krauze, 1999) del pasado y propiciando un renovado y teóricamente equilibrado juego democrático.

En efecto, los OCA comenzaron a establecerse en la Constitución mexicana con el propósito de que pudieran desempeñar funciones que, por su importancia y trascendencia, no debieran estar sujetas a decisiones partidarias (Cadena y García 2015; Casar, 2001; Weldon, 1997), caso de la celebración de elecciones, la política monetaria o la promoción y protección de los derechos humanos. Por ello, es interesante discutir su adecuación constitucional, naturaleza jurídica y facultades que han ido adquiriendo a lo largo del tiempo, así como el nuevo diseño resultante del sistema político mexicano, en especial en lo que respecta a la institución presidencial.

Así, la presente investigación pretende responder a la pregunta ¿cuál es la *raison d'être* de los Órganos Constitucionales Autónomos dentro del sistema presidencial mexicano a partir de su configuración constitucional? Y, si ello pudiera reconfigurar la forma del Estado. Esto, debido a que, en los últimos años, los OCA han tendido a configurarse como verdaderos actores de entre los tradicionales poderes del Estado, logrando incluso condicionar la actuación de éstos y logrando cierta autonomía con respecto al ejecutivo. Derivado de ello, se discute si el presidencialismo mexicano puede resultar en la consideración de una nueva variante de esta forma de gobierno, así como la categorización y naturaleza jurídica de los OCA, particularmente, de la mano de la experiencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuyas facultades constitucionales le han servido para limitar los abusos de los demás poderes en cuanto a los derechos y las libertades fundamentales.

En consecuencia, en la primera parte del documento se discute la naturaleza del régimen presidencial y de su variante mexicana, para posteriormente analizar el proceso de transición democrática del país y la configuración constitucional de los OCA. A continuación, se estudia a la CNDH, dado su papel central en los años 90 en la protección y tutela de los derechos y las libertades constitucionales. Finalmente, se discute el encaje de estas instituciones en el conjunto del sistema mexicano, en especial su impacto en la separación y división de los poderes del Estado y de su verdadera autonomía y garantía constitucional.

## **EL PRESIDENCIALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO Y LA VARIANTE MEXICANA**

El Estado liberal, nacido de los procesos revolucionarios del período 1776-1830, constitucionalizó la división y separación de poderes. En concreto, se instauró el modelo propugnado por Montesquieu (1906), destacándose desde entonces como la tríada clásica de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. De las formas de gobierno existentes, fue en el presidencialismo donde la separación de poderes se destacó por una mayor separación.

En este sentido, el presidente de la república es la primera figura política y jurídica del Estado. Lo dirige, personifica y se encuentra en la cima de la jerarquía. Cuenta con importantes

facultades en materia legislativa, como veto u observación, decreto y reglamento; libertad para formar su gobierno, mando de las fuerzas armadas, dirige la política exterior; no puede ser destituido de su cargo salvo juicio político, y su mandato es rígido, en términos temporales. Dada su preeminencia y separación constitucional sobre los demás poderes del Estado, el mandato del presidente de la república está constitucionalmente delimitado, así como la posibilidad de reelección.

El poder legislativo, si bien es elegido directamente por el pueblo, no tiene una capacidad excesiva para influir en la actividad del ejecutivo. No es necesario para su elección y permanencia, y su propia conformación partidaria introduce variables que pueden acercar o alejar ambos poderes (Basabe-Serrano, 2017; Chasqueti, 2008; Garrido & Nohlen, 2020; Lanzaro, 2012). Cuando existe la misma mayoría política en el ejecutivo y el legislativo, se establece el gobierno unificado (Fernandois, 2000; Garcia Marin, 2021; Santos et al., 2014), situación que teóricamente coloca al jefe de Estado con mayor protagonismo, dificultando el control y fiscalización de la legislación. De lo contrario, estaríamos ante un gobierno dividido, que en algunos regímenes latinoamericanos ha favorecido la existencia de ejecutivos con tendencia al abuso del decreto y a gobernar de espaldas a la cámara (Mainwaring, 1993b; Negretto, 2015; O'Donnell, 1993; Travers & Carneiro, 2017).

Precisamente, esta rígida y amplia separación en términos constitucionales entre los dos principales poderes políticos del Estado (ejecutivo y legislativo), ha sido utilizada habitualmente como crítica en el ámbito académico al presidencialismo como forma de gobierno (J. Linz & Valenzuela, 1994; Juan. Linz, 2013; Mainwaring & Shugart, 1997). Dado que apenas existen mecanismos para la resolución de conflictos y la permanencia de los legisladores y el presidente está establecido de antemano con poca capacidad de alteración, pueden existir enfrentamientos irresolubles hasta el final del mandato de cada una de las autoridades electas. Si a eso se suma la breve y muchas veces conflictiva historia democrática de gran parte de América Latina (Hochstetler, 2008; Valenzuela, 2008) se puede entender que un sector sustancial de la academia mantuvo una visión muy pesimista sobre la estabilidad de los regímenes que apenas abandonaron el autoritarismo a partir de 1980.

En este sentido, Mainwaring (1993a, 1993b), Linz y Valenzuela (1994) y Valenzuela (2008) fueron los primeros en advertir sobre las características constitucionales que desalentaban casi irremediamente su implementación en esta región del mundo. Si a eso se le suma el autogolpe de Fujimori en 1993 y la llegada de Hugo Chávez en 1998, todo parecía indicar que el análisis académico tenía razón. Afortunadamente, y aun con algunos retrocesos democráticos evidentes (Bolivia, Nicaragua, Venezuela, El Salvador), la democracia se consolidó en la región y algunos sistemas políticos como Uruguay, Chile y Costa Rica se encuentran entre la élite de la libertad a nivel mundial.

Ahora bien, si en su diseño constitucional el presidencialismo busca consolidar la estabilidad del sistema, la falta de mecanismos rápidos y de negociación con minorías parlamentarias puede representar un problema en situaciones de notoria confrontación política. De hecho, sólo se cuenta con el juicio político como una efectiva herramienta de destitución presidencial, y su uso generalmente requiere de mayoría política en el poder legislativo, lo que en la práctica ha hecho que su uso y éxito sean relativamente bajos (Pérez-Liñán, 2009, 2016; Travers & Carneiro, 2017).

### La variante mexicana del presidencialismo

El modelo mexicano se diferencia del originario por la ausencia de una vicepresidencia, aunque tal cargo históricamente se ha considerado ocupado *de facto* por el secretario de gobernación (Carpizo, 2001; Rivera Suárez & Rivera Suárez, 2019). El mandato es de seis años, asumiendo así la presidencia más larga del continente, no reconoce la posibilidad de reelección y; el poder ejecutivo sí tiene la facultad de presentar proyectos de ley ante el Congreso, incluso a través de un proceso acelerado y prioritario<sup>1</sup>. Por otro lado, el presidente de la república mexicana ha tendido a mostrar una clara posición de desdén o desprecio hacia el Congreso respecto al informe anual (Gómez Jiménez & León Pérez, 2022; Loaeza, 2021), hecho que no es excesivamente diferente a otros regímenes presidenciales (Iazzetta, 2020;

<sup>1</sup> A través de la iniciativa preferente, regulada en el art. 71, fracción IV (CPEUM, 2023), pero limitada a sólo dos iniciativas por año legislativo. La cámara donde se presentó originalmente la iniciativa tiene solo 31 días para discutirla y votarla en sesión plenaria.

Zícari, 2022). De igual forma, el uso del veto u observación presidencial suele ser bajo en perspectiva comparada (Aníbal Pérez-Liñán & Rodríguez Raga, 2009).

Desde el año 2000 el ejecutivo ha contado con cierto dominio de la actividad legislativa a pesar de que el gobierno unificado no se recuperó hasta 2018 con la mayoría oficialista de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Véase la siguiente tabla para una rápida comparación entre el modelo originario y el mexicano:

**Tabla 1. El presidencialismo de Estados Unidos y México**

	Modelo EUA	Modelo mexicano
Elección directa e independiente de legisladores	Sí	Sí
Elección directa e independiente del presidente	No	Sí
Presidente de término fijo	Sí	Sí
Legisladores plazo fijo	Sí	Sí
El presidente puede ser destituido por juicio político	Sí	Sí
El Congreso puede ser disuelto por el presidente	No	No
Existencia del primer ministro	No	No
Presidente tiene iniciativa legislativa	No	Sí
El legislativo es bicameral	Sí	Sí
Reelección presidencial	Sí, máximo 2 términos	No
Vicepresidente de Existencia	Sí, uno	No
Presidente del Congreso	Vicepresidente de la república	Diputado, elegido por la cámara

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, para analizar el presidencialismo mexicano se debe tener en cuenta su práctica política. Entre 1917, fecha en que entró en vigor la actual constitución, y el año 2000, el país norteamericano padeció un régimen autoritario de base partidaria, dominado de manera hegemónica por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus configuraciones previas. Durante este largo tiempo, el país se caracterizó por la práctica del hiperpresidencialismo, dada

la inexistencia de separación entre los poderes del Estado y la sumisión del poder legislativo y judicial al jefe de Estado. El propio presidente de la república fue elegido por la dirección del partido en un proceso que no era ni democrático ni transparente (González Casanova, 1975; Loeza, 2013), siendo los procesos electorales en el país una ficción sin competencia partidista (Barrón, 2006). Los gobernadores de las entidades federativas a menudo eran seleccionados por el presidente de la república y la colusión entre las élites políticas y económicas del país fue la norma durante todo el régimen del PRI (Petraça, 1994). Así, los dos grandes pilares del sistema autoritario del siglo pasado fueron el partido hegemónico y el hiperpresidencialismo.

Una de las principales cuestiones que hubo que resolver desde el punto de vista legal y constitucional de cara a una transición a la democracia en México fue la búsqueda de pérdida de poderes y facultades (incluidas las metaconstitucionales) del poder ejecutivo (Uvalle Aguilera, 2022, p. 51). A esto, añádase que, desde la propia presidencia, así como desde el PRI, se intentó (con éxito) controlar el proceso democratizador (Hernández Rodríguez, 2023; Mora-Donatto, 2010). Ejemplo de ello, las reformas electorales de 1977, 1986, 1991, 1994 y 1996 redujeron progresiva y controladamente, el predominio unipartidista en el Congreso y, finalmente, permitieron la realización de elecciones creíbles y confiables, logrando que en 1997 el presidente Ernesto Zedillo se situara en un gobierno dividido (Arturo Escamilla Cadena, 2016), hecho inédito desde 1917.

Así, la senda por la que atravesó el país para finalmente alcanzar la democracia fue, sin duda, la paulatina pérdida de poderes de la figura presidencial (Loeza, 2013; Méndez de Hoyos, 2007), tanto constitucionales como metaconstitucionales (Carpizo, 2001). En gran medida, la profesionalización e imparcialidad de las instituciones fue la que finalmente permitió que la oposición llegara al poder de manera legítima y pacífica, fortaleciendo al poder legislativo como una institución separada y autónoma del ejecutivo. Como ejemplo de lo anterior, en 1996 se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual estuvo previamente acompañado en 1990 por el Instituto Federal Electoral (IFE, actualmente INE), con el objeto de realizar los procesos electorales y establecer el marco normativo para los mismos (Petraça, 1994). Hasta antes de ese

momento, las elecciones eran monitoreadas y realizadas por el propio ejecutivo, lo que explica bien el conflicto de intereses y la falta de garantías institucionales que caracterizó al proceso electoral en México durante décadas. Todo este proceso de reforma, desarrollado principalmente en las dos últimas décadas del siglo pasado, estuvo acompañado de un contexto económico de apertura, como la entrada al GATT en 1985, la reconfiguración autónoma del Banco de México en 1993 y la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) (Nacif, 2004).

Como conclusión, se puede resaltar que durante la transición democrática en México se buscaron tres objetivos principales: acotar y limitar el poder político dominante, en especial al poder ejecutivo, establecer mecanismos y procesos en materia electoral que fueran confiables, seguros y con capacidad real para que la oposición pudiera gobernar y la progresiva desvinculación de facultades y tareas del ejecutivo en muy diversas áreas, las cuales fueron transferidas a órganos especializados y autónomos con rango constitucional, como se analiza en el apartado siguiente.

### **ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LOS ÓRGANOS CON AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO**

Como se destacó previamente, en la década de 1990 y bajo la presidencia del PRI se introdujeron instituciones técnicas y especializadas para ejercer funciones públicas de regulación, vigilancia y control, históricamente ejercidas por el poder ejecutivo (Fabián Ruíz, 2017). Estas instituciones han aparecido y evolucionado de manera creciente, lo que ha supuesto cuestionar, por algún sector de la doctrina, su desarrollo como un debilitamiento del gobierno, sin necesariamente fortalecer la posición del Estado (Ugalde, 2014; Dussauge Laguna 2015). Esto, pues han generado nuevos problemas administrativos, particularmente relacionados con la coordinación interinstitucional, así como una transformación nociva a la teoría clásica de la división de poderes. Sobre estos argumentos, sin embargo, se han reconocido ciertos límites en cuanto a la falta de un análisis empírico profundo que ayude a demostrar adecuadamente la supuesta distorsión que sufre el Estado por la moda (Ugalde, 2014) de estos órganos.

Contrariamente, otra postura ha manifestado que la razón que ha favorecido decisivamente la aparición de estas organizaciones se debe,

primero, a la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y a la complejidad en la gestión pública y, segundo, a la demanda de espacios ciudadanos de mayor pluralidad (Carbonell, 2006, Cárdenas Gracia, 2001; Pedroza de la Llave, 2002; Córdova Vianello, 2011). En este sentido, la acción frente al poder público, con el fin de apartar y democratizar los órganos de gobierno del Estado ha hecho florecer (García Ramírez, 2017) a estos órganos ajenos a las fuerzas políticas, y dotados de reconocido prestigio y experiencia en la materia. El caso de la CNDH que se analiza en el siguiente apartado es un ejemplo de esto.

Precisamente, antes de conocer esa práctica, es importante tener en cuenta su regulación a nivel constitucional, así como los elementos configuradores que determinan su naturaleza jurídica. Son órganos que se han establecido directamente en la Constitución, por lo que son producto de reformas que han discutido y avalado la necesidad de su creación. Deben mantener relaciones de coordinación con los demás órganos del Estado, incluidos otros OCA y los poderes tradicionales. Gozan de autonomía e independencia funcional y financiera, tanto al interior como hacia el exterior, de manera que no deben subordinar su labor ni sus facultades a las de los otros poderes, pues no pueden ser considerados una prolongación de ellos (Codes Calatrava, 2010). A su vez, deben atender las funciones coyunturales del Estado que requieran ser atendidas efectivamente en beneficio de la sociedad (Controversia Constitucional 32/2005). En definitiva, se trata de un conjunto de órganos a través de los cuales la Constitución federal mexicana ha encargado la realización de actividades en concreto, otorgándoles igualdad (SCJN, Jurisprudencia 172456, 2007, p. 1647) e independencia, en relación con otras instituciones, para llevar a cabo funciones específicas del Estado en busca de una mayor especialización, agilidad y transparencia (Fabián Ruíz, 2017).

La Constitución mexicana reconoce actualmente nueve OCA: el Banco de México (BANXICO), encargado de velar por la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como de propiciar el sano desarrollo del sistema financiero y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago (art. 28 CPEUM); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), para promover, proteger y garantizar la libre competencia y concurrencia económica, prevenir, investigar y combatir

los monopolios y prácticas monopólicas (art. 28 CPEUM); el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a fin de garantizar el ejercicio, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social (art. 26, apartado C, CPEUM); la Fiscalía General de la República (FGR), con el objeto de investigar delitos federales y procurar justicia y adecuada reparación para las víctimas (art. 102, apartado A, CPEUM); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), para regular las materias relacionadas con el espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, la comunicación satelital y, en general, los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión (art. 28 CPEUM); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para brindar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a fin de contribuir al desarrollo nacional (art. 26, apartado B, CPEUM); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con el fin de proteger los derechos de acceso a la información pública en poder de cualquier autoridad que reciba y ejerza recursos públicos y la protección de datos de todas las personas en posesión de los sujetos obligados (art. 6 CPEUM); el Instituto Nacional Electoral (INE), para la organización y ejecución de los procesos electorales federales y locales (art. 41 CPEUM); y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuya función principal es la protección y promoción de los derechos humanos en todo el país (art. 102, apartado B, CPEUM).

No existe homogeneidad en su regulación, estructura o composición, sin embargo, destaca en todos ellos su autonomía funcional y financiera, sin la cual su naturaleza y eficacia se verían gravemente afectadas. En efecto, la autonomía funcional exige que tengan competencias propias sin estar sujetas a la intervención de otros poderes, así como designar su propio personal con base en criterios específicos (Fabián Ruíz, 2017). En el caso de la autonomía financiera, es importante proyectar sus necesidades económicas a partir de su plan de actividades y ejercer los recursos de acuerdo con su propio presupuesto (Fabián Ruíz, 2017), aunque esto no significa que no estén sujetos al control, vigilancia y supervisión por las autoridades del Estado (Matheus, 1995).

Otras notas comunes en el diseño de estos órganos es que constituyen un contrapeso

eficiente porque promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales (Caballero Ochoa, 2000). Por tanto, entre los requisitos de sus integrantes está el de tener experiencia en el campo que van a ocupar, ser funcionarios técnicos de reconocido prestigio en las áreas académica y profesional y no pertenecer a ningún partido político.

También se puede mencionar la legitimidad activa que tienen para interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), controversias constitucionales cuando consideren que hay una invasión en su esfera de competencias, y acciones de inconstitucionalidad, por la contradicción entre normas generales y la Constitución federal. Esta situación de interacción entre los poderes del Estado, caso de la SCJN y los OCA, podría explicarse por la relevancia que han adquirido a lo largo del tiempo (Caballero Ochoa, 2000). Así, por ejemplo, las controversias constitucionales que se plantean de acuerdo con el artículo 105, fracción I, incisos k) y l) de la Constitución, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos y omisiones, se puede observar que pueden ser resueltos los conflictos que se susciten entre dos OCA de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa Entidad, así como entre dos OCA federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. De esta forma, “esta garantía constitucional pretende preservar el sistema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos poderes” (SCJN, Tesis aislada 2a. LXXXVIII/98, 1998, p. 421).

Cuestión similar ocurre en el caso de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, incisos g), h) e i) de la Constitución federal, con la salvedad de que no todos los OCA están previstos para la interposición de esta figura. Esto es, únicamente tiene la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad la CNDH, el INAI y la FGR, aunque con diferencias entre ellos. A modo de ejemplo, la CNDH tiene derecho a recurrir contra las leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como los tratados internacionales suscritos por el ejecutivo federal y aprobados por el senado de la república, que violen los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Por su parte, el INAI, aun

con la misma facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, sólo puede hacerlo respecto de aquellas leyes que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Por último, la FGR podrá hacerlo exclusivamente respecto de las leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

### **La experiencia de la CNDH en la tutela y promoción de los derechos humanos**

A continuación, se estudia uno de los ejemplos más representativos en el que se puede apreciar una auténtica evolución de una OCA en México, no solo en cuanto a sus competencias internas con otras instituciones del Estado, sino también en cuanto a su interacción con organismos supranacionales como son la Comisión y Corte Interamericanas. Para empezar, cabe recordar que esta institución fue inicialmente creada como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (1990), posteriormente fue incorporada a la Constitución federal como un órgano desconcentrado (1992) y años más tarde (1999) adquirió su personalidad jurídica y autonomía en la Constitución federal. Estas etapas son relevantes porque, como órgano desconcentrado y descentralizado, el nombramiento de su titular estaba directamente a cargo del presidente de la república, y ya como un OCA, ese poder pasó directamente a formar parte de las facultades de la Cámara de Senadores. Así, el artículo 102, fracción B del texto constitucional reconoció a la CNDH en los siguientes términos:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los órganos de protección de los derechos humanos que tutelen el ordenamiento jurídico mexicano, los cuales conocerán de las denuncias por actos u omisiones de cualquier naturaleza, autoridad administrativa de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos [...]. El órgano que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; tendrá autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Desde el inicio, la CNDH tuvo a su cargo una función reparadora consistente en proteger y reparar los derechos humanos, pero también, junto a ello, una función preventiva para promoverlos, estudiarlos y difundirlos. A nivel nacional, esto le ha permitido sugerir

reformas sobre determinadas políticas públicas en esa materia, como ha ocurrido con el Desplazamiento Forzado Interno (DFI), en el que, a través de un estudio pormenorizado de la legislación vigente y de los pronunciamientos interamericanos más vigentes, la CNDH destacó la ausencia de un diagnóstico oportuno y eficaz, así como de estadísticas oficiales que permitan medir las consecuencias de este tipo de fenómeno (CNDH, Informe Especial sobre DFI). En consecuencia, propuso la elaboración de un diagnóstico general que permitiera tomar acciones y prevenir delitos. En ese sentido, en parte a su gestión, el Congreso Federal revisó y propuso diversas iniciativas con el objetivo de regular dichas conductas y reparar a las víctimas.

A nivel internacional, la CNDH también ha impulsado diversos acuerdos para promover una cultura en derechos humanos (González Rincón, 2019). Por ejemplo, se puede mencionar la promoción de la Cartilla de Derechos para los mexicanos migrantes en Estados Unidos, permitiéndoles contar con una guía sobre sus derechos que los informe y asista en caso de ser detenidos, así como números telefónicos de contacto para la embajada, consulado y organizaciones civiles que puedan ayudarlos durante el procedimiento de su detención. Este cuadernillo ha sido distribuido en internet a través de las redes sociales y también de forma física, gracias a la colaboración de otras instituciones como la sede de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en ese país. Por lo tanto, a través de esta labor de prevención de la CNDH, busca evitar futuras violaciones a los derechos de las personas, siendo esta función fundamental tanto para las autoridades gubernamentales como para las personas en general, ya que la finalidad se proyecta a largo plazo, educando en derechos humanos a través del aprendizaje, el conocimiento y la cultura de la legalidad con apego al respeto de las normas nacionales e internacionales.

La CNDH es una institución cuya defensa del control de los derechos y las libertades fundamentales se realiza a través de la recomendación, cuya característica principal es que debe tener una sólida base jurídica a fin de que pueda ser aceptada por la autoridad a la que se dirige (Acuña Llamas, 2001). Las recomendaciones emitidas no son vinculantes para la autoridad, sin embargo, en caso de ser rechazadas, la Cámara de Senadores a petición de la CNDH, podrá citar a los servidores

públicos para que expliquen el motivo de su negativa, en una especie de control legislativo. A continuación, un resumen del número de recomendaciones que han sido emitidas por la CNDH desde su creación en 1990 hasta el último período completo de su titular en 2019.

**Tabla 2. Recomendaciones emitidas por la CNDH 1990-2019**

Períodos	Años en cada período	Recomendaciones emitidas	Derechos más vulnerados
1) del 6 de junio de 1990 al 13 de enero de 1993	4	435	Integridad personal y seguridad
2) del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996	4	702	Integridad personal y seguridad
3) del 8 de enero de 1997 al 13 de noviembre de 1999	3	344	Integridad y seguridad personal, derecho a la salud
4) del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2009	11	567	Integridad y seguridad personal, derecho a la salud, derecho a la vida
5) del 16 de noviembre de 2009 al 15 de noviembre de 2014	6	417	Derecho a la vida, derecho a la salud, derecho a la integridad y seguridad personal
6) del 16 de noviembre de 2014 al 15 de noviembre de 2019	6	401	Derecho a la vida, derecho a la salud, derecho a la integridad y seguridad personal

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del sitio web de la CNDH.

Cabe mencionar la participación de la CNDH en la interposición de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, a las que ha recurrido en más de una ocasión. A modo de ejemplo, se expone la controversia constitucional 45/2019, en la que la CNDH consideró en perjuicio de su competencia constitucional, específicamente de su autonomía

presupuestaria y de gestión, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Lo anterior, toda vez que al momento de emitirse ese decreto se rechazó el proyecto de presupuesto elaborado por la Comisión Nacional, obligándola a reducirlo en detrimento del artículo 127 de la Constitución, que permite fijar la remuneración de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. En ese caso, la CNDH consideró que la disminución del presupuesto para el ejercicio fiscal 2019 afectó su jurisdicción constitucional, lo que resultó en una vulneración directa de su autonomía presupuestaria (Controversia Constitucional 45/2019, p.14). Asimismo, argumentó que el Presupuesto de Egresos de la Federación, al disponer que la remuneración de los servidores públicos de mando y de máxima representación de la CNDH, debe ser inferior a la establecida para el cargo de Presidente de la República, violaba el mismo artículo 127, fracción III de la Constitución mexicana ya que, de conformidad con dicha disposición, los servidores públicos pueden recibir una remuneración como consecuencia del desempeño de diversos trabajos públicos, producto de las condiciones generales de su trabajo, derivadas de un trabajo técnico, calificado o por especialización de su función, limitando así, de igual forma, la autonomía presupuestaria de la CNDH (Controversia Constitucional 45/2019).

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por ese órgano nacional, se puede citar la 4/2019, contra el órgano legislativo de Tamaulipas y el gobernador de la misma entidad federativa. En particular, respecto del artículo 17 Ter, séptimo párrafo, fracción I de la Constitución Política de Tamaulipas, que disponía que, para poder formar parte del Instituto Estatal de Protección de la Identidad, la persona debería ser ciudadana mexicana por nacimiento. De acuerdo con la CNDH, la consideración de ser mexicano solo por nacimiento para poder ser Comisionado de ese Instituto era violatorio de diversos preceptos constitucionales y convencionales que establecían la igualdad de derechos, la no discriminación, el derecho al trabajo y a ser designado para cualquier cargo o comisión de servicio público, contenidos en los artículos 1, 5, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución federal, artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),

artículos 2.1, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2.2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

Entre sus argumentos y citando tanto el texto constitucional federal como la CADH y la jurisprudencia nacional e interamericana, la CNDH manifestó que el nacimiento se refería a una categoría sospechosa en materia de igualdad y no discriminación, por lo que su incorporación al texto constitucional de Tamaulipas se asociaba a desvalorización cultural, desventaja social y marginación política (Acción de Inconstitucionalidad 4/2019), razones suficientes para ir en contra de los derechos humanos protegidos por esos mismos ordenamientos jurídicos. En cuanto al derecho al trabajo, la CNDH precisó que a ninguna persona se le puede impedir ejercer una actividad lícita que sea de su elección y, en ese sentido, los ciudadanos mexicanos tienen derecho a ser designados para ocupar cargos públicos. A continuación, la CNDH manifestó que, si bien la Constitución federal en su artículo 32 establece la posibilidad de determinar los cargos y funciones en los que se puede exigir ser mexicano por nacimiento, tal facultad no corresponde a las legislaturas locales, sino que es exclusiva del legislador federal, ya que los congresos de las Entidades Federativas no están facultados constitucionalmente para establecer ese requisito (Acción de Inconstitucionalidad 4/2019).

La evolución que ha tenido la CNDH como institución de protección de los derechos humanos se ha reflejado, por otra parte, en su función adquirida para investigar violaciones a derechos humanos graves, como consecuencia de la reforma de 2011, en la que dicha facultad pasó de pertenecer a la SCJN a la CNDH. Aún más, diversos estudios (González Rincón, 2023) han podido detectar la importancia de la incorporación de la jurisprudencia interamericana en las recomendaciones de la CNDH, con el fin de guiar la argumentación desde conceptos actuales y novedosos. Tal es el caso de la desaparición forzada y el derecho a la verdad, la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por mencionar algunos. Incluso, la

CNDH ha tenido una colaboración cada vez más cercana con el sistema interamericano a través de la presentación de *amicus curiae*, como ha sucedido en 2005 y 2017 y, también como coadyuvante en el cumplimiento de las sentencias interamericanas por el Estado mexicano, en los años 2009, 2010, 2011 y 2013.

Los párrafos anteriores son prueba suficiente de la experiencia de la CNDH, en tanto OCA, que ha podido desempeñar su función eficazmente cuando antes, era tarea del poder ejecutivo, llegando incluso a representar sus recomendaciones una especie de recordatorios jurídicos (Fix-Zamudio & Fix-Fierro, 2018) a las autoridades sobre los espacios en que deben mejorar sus actuaciones, sobre una mala gestión, conducta o violación que hubieran cometido en su actuar.

### **EFFECTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS DEL MODELO DE LOS OCA EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

Como se mencionó previamente, la base orgánica del sistema liberal contemporáneo descansa en la doctrina de la división y separación de los poderes del Estado. Esta concepción se da independientemente de la forma de gobierno, aunque hay que reconocer la distinta configuración que imprimen el presidencialismo, el parlamentarismo y los regímenes híbridos (Basabe-Serrano, 2017; Bobbio, 2022; Garrido & Nohlen, 2020). Sin embargo, su diseño e implementación varían notablemente, ya que los propios sistemas políticos han ido divergiendo por la propia creación de instituciones autóctonas, -ejemplo de los OCA- o por la relación de fuerzas partidarias en entre el congreso y el ejecutivo, lo que trastoca el empleo de las facultades constitucionales y el alcance real de los frenos y contrapesos (Chasqueti, 2001; Garcia Marin, 2023; Aníbal Pérez-Liñán, 2008; Reniú & Albala, 2012).

Todo esto, sin embargo, debe ir de la mano del reconocimiento de que las relaciones entre los poderes del Estado siempre han sido conflictivas, cooperativas o de negación. Es decir, no existe una absoluta o verdadera separación de poderes, si no que el propio diseño constitucional y la distribución de poderes constitucionales de cada uno de ellos, prevé situaciones muy diferentes entre ellos, aunque uno de los principios del derecho constitucional reside en el poder político ha de distribuirse y repartirse,

a fin de que éste se autolimite (Montesquieu, 1906; Valadés, 2016). De hecho, la separación de poderes “no consiste sólo en la división del trabajo: implica también que los diferentes órganos de gobierno sean independientes entre sí” (Duverger, 1992). En esta misma línea y como destaca Loewenstein (1979), el objetivo último de la separación de poderes es garantizar la libertad, buscando evitar el abuso de poder o su excesiva concentración.

Por otro lado, cabe señalar que la creación de los OCA es una verdadera innovación en el derecho constitucional, pues descansan en un principio de contra mayoría por estar dedicadas a funciones técnicas, y pueden interpretarse como verdaderos mecanismos de equilibrio constitucional y de especialidad de funciones (SCJN, Jurisprudencia 172456, 2007, p. 1647). En el caso de México, no se debe olvidar su pasado autoritario y de concentración de poder, por lo que, desde un punto de vista práctico, su origen tuvo claramente un objetivo democratizador y de pluralización de las instituciones del Estado. Si la transición se hizo desde el interior del propio sistema político, éste trató de adaptarse a una configuración orgánica más liberal y pluralista. Asimismo, este tipo de instituciones autónomas, al ser creadas por el constituyente permanente (Valadés, 2007), adquieren especial protección ante los poderes del Estado, al no someterse a ninguno de ellos, así como una singular eficacia jurídica.

No obstante, tras la mirada de los efectos de los órganos constitucionales autónomos en el sistema político mexicano, es necesario destacar no sólo el debilitamiento de la figura presidencial y por ende del ejecutivo, sino también que se han creado instituciones independientes en asuntos tan importantes para la ciudadanía como son la política monetaria, la protección de los derechos humanos o el acceso a la información y la protección de sus datos. Es decir, si hay que interpretar los efectos de los OCA sobre los poderes del Estado, es en su relación con la presidencia donde mejor se muestra a quién se ha querido limitar y quién ha tenido que ceder prerrogativas y poder político.

Por todo ello, debe afirmarse que los OCA son un ejemplo de búsqueda de un poder político más acotado, más tecnificado y descentralizado, al mismo tiempo que concentra tareas de gran envergadura en instituciones especializadas y capaces de actuar bajo sus propios lineamientos y reglas. Puede decirse que la inclusión de este tipo de organizaciones no trastoca ni lesiona

la tradicional división y separación de los poderes del Estado, sino que, por el contrario, profundiza los objetivos de esta doctrina y la complementa, en el sentido que “la división de poderes reclama una concepción que no puede quedar circunscrita a las nociones clásicas ni tradicionales” (Garita Alonso, 2003). En efecto, dada la historia reciente de México, donde todo el sistema político giró en torno al hiperpresidencialismo autoritario, la sustracción de poderes y funciones del ejecutivo a nuevas instituciones autónomas con rango constitucional debe considerarse una herramienta eficaz para mantener el equilibrio del sistema político. Sobre todo, si se habla de instituciones que no pueden tener funcionarios afiliados a partidos.

Ahora bien, cabe señalar que el concepto de Órgano Constitucional Autónomo, por sí mismo, no es claro ni está bien definido. Dado que se trata de nuevas instituciones independientes, con campos técnicos muy diferentes, sin competencias similares y creadas en diferentes momentos, es difícil establecer fácilmente la naturaleza política de un OCA, más allá de su reconocimiento constitucional, su ubicación fuera de los poderes del Estado y su función controladora y técnica. Lo que se refleja también en que no pueda hablarse de los OCA como un cuarto poder, dada su heterogeneidad, su independencia entre sí, la inexistencia de cláusulas pétreas que impiden su reforma o incluso su derogación constitucional o su carácter técnico. Tienen capacidad para limitar al poder político, especialmente el ejecutivo, y han servido para democratizar el Estado, caso de celebración de elecciones genuinamente creíbles y competitivas, pero aún no cuentan con la defensa constitucional y doctrinal de los poderes del Estado. Esto es, no se encuentran al mismo nivel que los demás porque si se propusiera una reforma constitucional con mayorías cualificadas podría afectarse su naturaleza jurídica, facultades, funciones y, lo más grave, su autonomía. Se debe entender, entonces, desde esta perspectiva, que son una nueva forma de reconocer instituciones con rango constitucional que representan al Estado mexicano, pero que no corresponden en igualdad de importancia y sofisticación que los tradicionales poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Apoyando esta tesis y, a modo de ejemplo, se puede advertir la consideración que tienen los tribunales constitucionales europeos,

cuyo estatus, competencias, independencia y autonomía los convierten en cuasi cuartos poderes o en instituciones que se quedan fuera de la clásica tríada (Aragón Reyes, 2000). Véase al respecto el Tribunal Constitucional de España, independiente de los poderes del Estado (incluido el judicial), autónoma, con capacidad de organizarse internamente y, además, tener carácter constitutivo, es decir, necesarios para el buen funcionamiento del Estado García Pelayo (1981). Sin los tribunales constitucionales, el estado de derecho y la justicia constitucional no podrían entenderse tal como se desarrollan en el continente europeo. García Pelayo agrega la dirección política del Estado, ya que los tribunales constitucionales no toman decisiones en base a lo dictado por otras instituciones, sino que tienen la capacidad de decidir de manera autónoma e influir en el funcionamiento del aparato estatal. De ahí que este autor determine que los tribunales constitucionales son órganos verdaderamente autónomos.

Sin embargo, no es tan fácil determinar que estas características, propias de las instituciones de control constitucional en Europa, sean comparables o adaptables a las que gozan los órganos constitucionales autónomos en México. Como se mencionó anteriormente, la CNDH no tiene la capacidad de imponer sus decisiones, ya que sus recomendaciones no son vinculatorias para las autoridades a las que se dirigen, aunque bien se puede discutir la obligatoriedad de cumplir con ellas una vez que se han aceptado. Asimismo, el INE, si bien tiene mayor capacidad de decisión y de imposición de sus resoluciones, pueden ser en última instancia revisadas por el TEPJF. Las mismas situaciones podrían extenderse a los restantes órganos constitucionales autónomos, razón por la cual su ámbito de actuación y dirección política del Estado quedan severamente limitados.

Finalmente, la caracterización de los Órganos Constitucionales Autónomos en México, así como sus atribuciones, encaje constitucional y posición frente a los demás poderes del Estado debe llevar a repensar y profundizar la tríada clásica de la separación y división de poderes. Es decir, independientemente del rango político que se considere que tienen los OCA, es claro que su papel especializado, técnico, autónomo y separado del poder ejecutivo es un signo de modernización y adaptación de la administración pública a las necesidades que demandan las sociedades en el siglo XXI, como la mexicana. Los ejecutivos, como en el pasado los

parlamentos, en ocasiones se ven desbordados por la creciente complejidad que requiere la toma de decisiones en el ámbito público, así como por la demanda de perfiles conocedores de la res pública. La implementación de estas nuevas figuras constitucionales puede ayudar a los ejecutivos a no tomar decisiones en áreas donde la ideología y la representación popular no priman sobre el conocimiento especializado de la materia. Es decir, menos política y más ciencia.

## CONCLUSIONES

Desde la era revolucionaria del siglo XVIII hasta hoy, ha habido numerosos desarrollos en el estado liberal. Las constituciones han ido recogiendo nuevos derechos fundamentales, el papel del estado en la economía y la sociedad cambió y la organización institucional de la administración pública se transformó. En términos generales, el poder público se volvió más complejo, técnico, profesional y con mayor capacidad de incidir en el día a día. Esta evolución ha sido muchas veces analizada desde la evolución de los derechos fundamentales o desde la nueva configuración de las formas de gobierno. Suele ser que la lista de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución ha sido una buena herramienta para conocer la capacidad y los estados liberales para adaptarse a los cambios políticos y culturales de la sociedad. Del mismo modo, las reformas constitucionales que han venido sufriendo formas de gobierno, intentaron adaptar el Estado a las nuevas necesidades y a sus propias debilidades institucionales: generalmente limitado al Congreso en el parlamentarismo (racionalización) y limitando al jefe del Estado en presidencialismo. Esta racionalización de ambas formas de gobierno buscó un nuevo equilibrio de los poderes del Estado y un impulso a la democratización, pues no hay que olvidar que la democracia plena es un ideal ciertamente inalcanzable, que va cambiando en función de la mentalidad y exigencias de las sociedades.

Estos cambios y reconfiguraciones del Estado han sido continuos y progresivos en estos 250 años de vida constitucional. Sin embargo, hay que destacar un último impulso e innovación orgánica: la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos, siendo México un buen ejemplo de ello. En efecto, el reconocimiento constitucional de estas instituciones y su autonomía, independencia y

poderes, representan un nuevo giro a la doctrina de la separación de poderes y división del Estado. No se debe situarlos en ninguno de los tres poderes clásicos, aunque sí como nuevos actores capaces de tomar decisiones técnicas y especializadas con base en su autonomía, que es su principal característica para actuar en coordinación con otras instituciones. Son muy diferentes entre sí, con objetivos, medios y temas que no son comparables.

A esto hay que añadir que no se implica genuinamente en la dirección del Estado y su posible desaparición no debe trastornar la naturaleza liberal del Estado como si fuera poder. Tienen, por tanto, una naturaleza político-jurídica *sui generis*, situándose de manera diferenciada sobre los distintos órganos de gobierno que pertenecen al poder ejecutivo, pero no tienen la categoría orgánica de los tribunales constitucionales de Europa, verdaderos poderes separados e independientes con una trascendencia única para estos sistemas legales.

Sin embargo, cabe destacar el importante papel que han jugado y juegan las OCA en la democratización de México desde la década de 1990. Sirvieron para limitar el hiperpresidencialismo autoritario del PRI, que sumió a la república en décadas de arbitrariedad, caciquismo y falta de pluralismo político. Despojó al ejecutivo de la organización y conducción de los procesos electorales (base real de la dictadura del partido único mexicano del siglo XX) y permitió una investigación y protección autónoma e independiente de las violaciones a los derechos humanos desde la CNDH. Asimismo, se podrían enumerar los beneficios para la democracia que se han derivado del reconocimiento constitucional del INAI, el INEGI, BANXICO o el IFT, entre otros: transparencia, decisiones públicas con base técnica y no partidista y la consolidación de un modelo económico liberal y apartidista y también de base no personal.

La CNDH es un ejemplo de ello, ya que a través de su naturaleza jurídica como OCA ha jugado un papel fundamental en la consolidación de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Desde sus facultades primigenias hasta las que ha ido adquiriendo como la investigación de violaciones graves y la adopción de conceptos jurídicos novedosos creados en sede interamericana, hasta su cada vez mayor participación activa como amigo de la Corte y para el cumplimiento de sentencias

interamericanas en México, han hecho que su labor sea más eficaz. Es decir, se ha configurado como un control al poder político mexicano en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y es también la bisagra entre el sistema interamericano de derechos humanos y la administración pública mexicana. Todo ello supone un nuevo aspecto de actuación de estos órganos en el plano internacional y su integración en el orden nacional.

Finalmente, queda por resaltar la importancia y auge de este tipo de instituciones sin base democrático-electoral; que impliquen riesgos en su configuración y diseño, tales como su insuficiente protección constitucional; y que representen una nueva evolución del Estado liberal nacido hace aproximadamente 250 años. Un modelo constitucional en constante evolución y que en esta nueva etapa destaca la consolidación del pluralismo político, el tecnicismo en la toma de decisiones y el debilitamiento del poder ejecutivo, verdadero motor de las relaciones ejecutivo-legislativo, particularmente en el presidencialismo.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Fuentes bibliográficas

Acuña Llamas, F. J. (2001). Intervención del doctor Francisco Javier Acuña Llamas, director del Proyecto de Derechos Humanos de la Universidad Anáhuac del Sur. *Memoria Del Quinto Congreso Anual de La Federación Iberoamericana de Ombudsperson*, 178–179.

Aragón Reyes, M. (2000). La democracia constitucional. In *Constitución y Constitucionalismo Hoy. Cincuentenario del Derecho Constitucional Comparado de Manuel García Pelayo* (pp. 12–93). Fundación Manuel García-Pelayo.

Barrón, L. (2006). La transición a la democracia en México con perspectiva histórica. *Política y Gobierno*, 13(1), 175–190.

Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, enero-marzo (157), 3–22.

Bobbio, N. (2022). *Teoría De Las Formas De Gobierno En La Historia Del Pensamiento político*. FCE.

- Caballero Ochoa, J. L. (2000). Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. *Jurídica, Anuario Del Departamento de Derecho de La Universidad Iberoamericana*, 30.
- Cadena, A. E. & García, L. R. (2015). Las transformaciones del presidencialismo mexicano. *Sociológica México*, 45(46), 233-250.
- Carbonell, M. (2006). *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006.
- Cárdenas Gracia, J. (2001). “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”. *Derecho y Cultura*, 2.
- Carpizo, J. (2001). Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 34(100), 71-99.
- Casar, M. A. (2001). Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico. . In Scott Morgenstern & Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Chasqueti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. In *América Latina: evaluando la difícil combinación*. Clacso.
- Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”* (Ediciones CAUCE). Ediciones CAUCE.
- Codes Calatrava, J. M. (2010). El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 26.
- Córdova Vianello, L. (2011). “Incumplimiento de la ley y pérdida de credibilidad en las instituciones”. En Gutiérrez Garza, E. (ed.), *Cambiar México con participación social*, México, Siglo XXI, UANL-Senado de la República.
- Dussauge Laguna, M. (2015). Mitos y realidades de los órganos constitucionales autónomos mexicanos. *Revista de Administración Pública*, 138.
- Duverger, M. (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. In Albert Batlle i Rubio (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel.
- Escamilla Cadena, Alberto & Reyes García, L. (2001). Las transformaciones del presidencialismo mexicano. *Sociológica*, 16(45-46), 233-250.
- Escamilla Cadena, Arturo. (2016). Presidencialismo. Transición a la democracia en México. In E. C. MG (Ed.), *México entre siglos. contexto, balance y agenda* (pp. 167-181). UAM-PRD.
- Fabián Ruiz, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 37.
- Fernandois, A. (2000). Gobierno Dividido versus Gobierno Unificado - Reflexiones sobre el Periodo Presidencia. *Revista Chilena de Derecho*, 27(3), 12-50.
- Fix-Zamudio, H. & Fix-Fierro, H. (2018). *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. UNAM-IIJ-CNDH.
- García Marin, I. (2021). La oposición parlamentaria en el Perú (2006-2020): de la cooperación al conflicto. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(2). <https://doi.org/10.15304/rips.20.2.7448>
- García Marin, I. (2023). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25).
- García Pelayo, M. (1981). El Estado del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1(1), 11-34.
- García Ramírez, S. (2017). La “navegación americana” de los derechos humanos: hacia un Ius Commune. In A. Von Bogdandy & M. Morales Antoniazzi (Eds.), *Ius constitucional e commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*. Universidad Nacional Autónoma de México-Max-Planck-Institut for Comparative Public Law and International Law, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Garita Alonso, M. Á. (2003). *Nuevo concepto de la división de poderes*. UNAM.
- Garrido, A. & Nohlen, D. (2020). *Presidencialismo comparado: América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Gómez Jiménez, L. & León Pérez, A. (2022). Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales. *Política y Cultura*, 57, 9–36.
- González Casanova, P. (1975). *La democracia en México* (Ediciones Era).
- González Rincón, A. C. (2019). Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como promotoras de una cultura en derechos humanos. *Ratio Juris UNAULA*, 14(29).
- González Rincón, A. C. (2023). La ruta de ida y vuelta entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el sistema interamericano: una relación para la protección de los derechos en México. *Revista Estudios Constitucionales*, 21(1).
- Hernández Rodríguez, R. (2023). El autoritarismo presidencial en México. Entre la tradición y la necesidad. *Foro Internacional (FI)*, LXIII (1), 5–40.
- Hochstetler, K. (2008). Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *América Latina Hoy*, 49, 51–72.
- Iazzetta, O. (2020). Liderazgos y estabilidad presidencial: las democracias sudamericanas y sus vaivenes. In Gerardo Caetano & Fernando Mayorga (Eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*. CLACSO.
- Krauze, E. (1999). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano. (1940-1996)*. Tusquets Editores México.
- Lanzaro, J. (2012). *Presidencialismo con Partidos y sin Partidos. El presidencialismo en América Latina: Debates teóricos y evolución histórica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Linz, J. & Valenzuela, A. (1994). *The breakdown of democracies*. Johns Hopkins university Press.
- Linz, Juan. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 11–31.
- Loeza, S. (2013). Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII (28), 53–72.
- Loeza, S. (2021). Las reformas mexicanas y los riesgos de una restauración autoritaria. *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*, 2(3), 81–98.
- Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- Mainwaring, S. (1993a). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25(1), 157–179.
- Mainwaring, S. (1993b). Presidentialism, Multipartism, and Democracy. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198–228.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, 29(4), 449–471.
- Matheus, M. M. (1995). Relaciones de los institutos autónomos con la administración central. *Cuestiones Políticas*, 14.
- Méndez de Hoyos, I. (2007). Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión? *Revista de La Facultad de Derecho de México*, 57(247), 63–70.
- Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes*. Librería General de Victoriano Suárez.
- Mora-Donatto, C. (2010). Oposición y control parlamentario en México. *Cuestiones Constitucionales*, 23, 121–151. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932010000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Nacif, B. (2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *POLÍTICA y Gobierno*, XI (1), 9–41.
- Negretto, G. (2015). *El estudio del presidencialismo en América Latina: Una evaluación Crítica. Manual de Política Comparada*.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62–87.
- Pedroza de la Llave, S. T. (2002). “Los órganos constitucionales autónomos en México”. En Serna de la Garza, J. M y Caballero Juárez, J. A (eds.). *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-IIIJ, 179-180.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Liñán, A. (2016). Juicio político, cultura legal y escudo popular. *Revista SAAP*, 10(1), 11–33.

- Pérez-Liñán, Aníbal. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, 105–126. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804906>
- Pérez-Liñán, Aníbal & Rodríguez Raga, J. C. (2009). Jugadores con veto en los regímenes presidenciales: variables institucionales y cambio de política. *Revista de Ciencia Política*, 29(3), 693–720.
- Petraca, M. (1994). Transición a la democracia en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 39(157), 9–23.
- Renjú, J. Ma. & Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios Políticos (México)*, 26, 161–214. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162012000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Rivera Suárez, J. F. & Rivera Suárez, M. (2019). Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles. *Polis*, 15(1), 65–102. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-23332019000100065&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332019000100065&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A. & García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(3), 511–536. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>
- Travers, F. & Carneiro, F. (2017). Presidencialismo, juicio político y deterioro del vínculo democrático en América Latina. RELIGACIÓN. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 2(7), 48–62.
- Ugalde, L. C. (2014). En la marea de la baja calidad del Estado. *Nexos*.
- UvalleAguilera, R.A. (2022). *Órganos Constitucionales Autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*. UNAM-IIIJ.
- Valadés, D. (2016). *El control del poder*. Porrúa.
- Valadés, Diego. (2007). Las funciones de la reforma constitucional. In Diego Valadés & M. Carbonell (Eds.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917* (p. 819).
- Valenzuela, A. (2008). Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 49. <https://doi.org/10.14201/alh.1348>
- Weldon, J. (1997). Political sources of “Presidencialismo” in Mexico. In Scott Mainwaring & Matthew Soberg Shugart (Eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America* (pp. 225–258). Cambridge University Press.
- Zicari, J. (2022). Crisis presidenciales, escudos parlamentarios y escudos populares en América Latina. La supervivencia presidencial en la inestabilidad política (1990-2015). *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(29), 248–276.

### Fuentes Legales

Acción de inconstitucionalidad 4/2019. Disponible en [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-02/Acc\\_Inc\\_2019\\_4.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-02/Acc_Inc_2019_4.pdf). 10 de enero de 2019.

Controversia Constitucional 45/2019. Disponible en [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Con\\_Const\\_2019\\_45.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Con_Const_2019_45.pdf). 12 de febrero de 2019.

Controversia Constitucional 32/2005. Disponible en [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/YDRm3ngB\\_UqKst8o-oEm/Papel%20sellado](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/YDRm3ngB_UqKst8o-oEm/Papel%20sellado). 22 de mayo de 2006.

CPEUM. (2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso de la Unión.

Tesis aislada 2a. LXXXVIII/98, “Disputas constitucionales. Un organismo público estatal descentralizado carece de legitimación activa en el caso”. Disponible en <https://vlex.com.mx/vid/tesis-jurisprudencial-pleno-aislada-27210202>. Junio de 1998.

### Jurisprudencia

SCJN, Jurisprudencia 172456: Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características. Disponible en [https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/WfhzMHYBN\\_4klb4HQ-G->División%20de%20poderes](https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/WfhzMHYBN_4klb4HQ-G->División%20de%20poderes). Mayo de 2007.

### Otras

CNDH, Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México. Disponible en [https://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016\\_IE\\_DesplazadosD.pdf](https://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf). Mayo de 2016.