

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, SUSCRITA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

Las y los suscritos, Diputadas y Diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 116 y 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de la Comisión Permanente la Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de órganos constitucionales autónomos con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

La teoría clásica de la división de poderes como un sistema de pesos y contrapesos nacido con el constitucionalismo, ha evolucionado en virtud de las relaciones cada vez más complejas entre personas y autoridades.

Las funciones originales del estado (legislativa, ejecutiva y judicial) han sido sobrepasadas y cada vez son más complejas, ya que la actividad estatal ha evolucionado desde su concepción por Locke y Montesquieu como funciones de seguridad principalmente, a abarcar incluso aspectos técnicos que requieren ser eficientizados para garantizar los derechos humanos.

Al respecto, la división de poderes moderna incluye a los órganos constitucionales autónomos, los cuales son creados directamente en la Constitución que les otorga competencia originaria para conocer de materias y necesidades torales para las demandas sociales.

En México, sus características han sido definidas principalmente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha establecido que:

- “1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder.
2. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes.
3. Son organismos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes legislativo, ejecutivo y judicial).
4. **Se le han conferido funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.**
5. 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.
6. Aunque no existe algún precepto constitucional que regule su existencia, deben cumplir con lo siguiente:
- a) Estar establecidos y configurados directamente en la constitución.
 - b) Mantener con los otros órganos del Estado **relaciones de coordinación.**
 - c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
 - d) Atender **funciones primarias u originarias del Estado** que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”¹

En este sentido, los organismos constitucionales autónomos contribuyen a garantizar la eficacia en la protección de los derechos humanos puesto que determinadas materias se sustraen de la esfera de lo decidible por el legislativo, y se permite al órgano técnico regularlas a efecto de actualizarlas en beneficio de los ciudadanos.

El artículo 49 constitucional establece el principio de división de poderes que constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico como funcional, con el fin de garantizar el

¹ Zeind Chávez Marco Antonio; El fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado Mexicano; en Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM Nueva Época, núm. 8, enero-junio 2018; Universidad Nacional Autónoma de México; p. 72

principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías.²

Al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida con los órganos que la ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de coordinación y cooperación que funcionen como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público.³

Sin embargo, no basta con que estos organismos sean creados constitucionalmente para que se garantice su funcionamiento. Es necesario que a su favor se proteja su garantía institucional, entendiendo esta como la protección constitucional de las características esenciales de dichas instituciones, específicamente de su autonomía, y busca asegurar un contenido constitucional mínimo frente al legislador, estableciendo el objeto de protección y los atributos esenciales que deben ser protegidos.⁴ La importancia de dotar de garantía institucional a los órganos autónomos radica en que éstas funcionan para maximizar el alcance y protección del derecho humano que la dota de sentido.

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si bien prevé la existencia de organismos constitucionales autónomos y hace referencia a ellos, no los define expresamente, ni otorga sus garantías institucionales. No obstante, atendiendo a las características de estos, actualmente se tiene a los siguientes⁵:

- Banco de México (BANXICO)
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
- Fiscalía General de la República (FGR)
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

² Amparo en revisión 1100/2015, p. 79 ; disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-08/AR-1100-2015.pdf

³ Idem, p. 80

⁴ Idem., p. 90

⁵http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
- Instituto Nacional Electoral (INE)

La importancia de los órganos constitucionales autónomos radica no sólo en la atención a temas torales, sino que estos también dan cumplimiento a obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano.

En este sentido, el INAI da cumplimiento al artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que prevé el derecho a la información. como elemento esencial para garantizar la democracia. Asimismo, es un instrumento para cumplir con obligaciones previstas en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención Interamericana contra la Corrupción.⁶

La COFECCE que garantiza la libre competencia y concurrencia contribuye a cumplir con el capítulo 21 del T-MEC que obliga a mantener una autoridad nacional de competencia. Asimismo, ha contribuido con el Comité de Competencia Económica de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos⁷.

Por otra parte, el IFT al tener la facultad para conducir procesos de licitación para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico contribuye a garantizar el derecho de acceso a la información y libertad de expresión, además de contribuir al ejercicio de otros derechos como a la salud, educación y derechos de asociación, entre otros. Asimismo, da cumplimiento al artículo 18.17 del T-MEC que establece la obligación de contar con un organismo regulador de telecomunicaciones⁸.

Desgraciadamente, a lo largo del gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador éste ha encabezado una lista de ataques a los órganos constitucionales autónomos, amenazando en múltiples ocasiones con extinguirlos. Asimismo, ha retrasado la renovación de sus miembros como en el caso de la Comisión Federal

⁶ Galindo Cano, Vianey, Los órganos constitucionalmente autónomos y las obligaciones internacionales, Nexos, 3 de marzo de 2021, disponible en <https://contralacorrupcion.mx/los-organos-constitucionalmente-autonomos-y-las-obligaciones-internacionales/>

⁷ Idem

⁸ Idem

de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones⁹, el cual se ha mantenido sin dos comisionados desde hace 2 años, además de que no se ha nombrado presidente del mismo, y próximamente concluirá el periodo de un tercer integrante que actualmente ocupa la presidencia interina.¹⁰

La COFECE por su parte tiene 3 vacantes desde septiembre pasado, entre estas igualmente la presidencia. La situación del INEGI no es distinta, ya que se tiene una vacante, correspondiente a una de las vicepresidencias de la Junta de Gobierno.¹¹

En el caso del INAI, actualmente se encuentra operando con sólo 4 comisionados, por lo cual hasta que no se realicen los nuevos nombramientos se encuentra impedida para sesionar en pleno, e interponer acciones de inconstitucionalidad, entre otras funciones vitales para el cumplimiento de sus objetivos y garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

Al respecto, el pasado 14 de abril el presidente Andrés Manuel López Obrador declaró en la conferencia mañanera que sería mejor que no existiera el INAI. Este mismo día, se revelaron audios en los cuales el Secretario de Gobernación comenta a senadores del grupo parlamentario Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), lo siguiente:

“Me dijo, y aquí se los comento a todos ustedes: ‘Yo creo que lo que más nos conviene es que haya un periodo de un impasse’. Ahora, ayer le comenté que iba a venir y que seguramente uno de los temas a tratar sería el del Instituto, y bueno, la respuesta es la misma, estamos en el mundo ideal. Nosotros no tenemos ninguna urgencia por que se nombre en estos momentos”.¹²

⁹ Suárez, Karina, López Obrador aboga por la desaparición de los órganos autónomos de competencia y telecomunicaciones, El País, 15 de febrero de 2022, disponible en <https://elpais.com/mexico/2022-02-15/lopez-obrador-aboga-por-la-desaparicion-de-los-organos-autonomos-de-competencia-y-telecomunicaciones.html>

¹⁰ García, Carina, Más de 100 nombramientos permanecen en la “congeladora” del Congreso, Expansión Política, 2 de febrero de 2022, disponible en <https://politica.expansion.mx/congreso/2022/02/02/mas-de-100-nombramientos-congeladora-congreso>

¹¹ Idem

¹² Redacción, Inoperancia del INAI es “el mundo ideal” de AMLO, revela presunto audio de Adán Augusto, Aristegui Noticias, 14 de abril de 2023, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1404/mexico/inoperancia-del-inai-es-el-mundo-ideal-de-amlo-revela-presunto-audio-de-adan-augusto/>

En adición de lo anterior, la comisionada Blanca Lilia Ibarra promovió una controversia constitucional a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación permita que el INAI pueda sesionar con cuatro de sus integrantes ante la falta de nombramientos de comisionados por parte del Senado.

Asimismo el pasado 28 y 29 de abril se dio una crisis institucional en el Senado de la República, al haberse votado nuevamente en contra del nombramiento del comisionado del INAI.

En este sentido, derivado de la falta de quórum en el Pleno del INAI por la falta de nombramiento de un comisionado, se tienen a la fecha 3000 recursos de revisión pendientes de sustanciación y 800 pendientes de resolución, lo cual afecta gravemente el derecho de acceso a la información de cientos de ciudadanos.¹³

En virtud de lo anterior, resulta fundamental brindar protección constitucional a estos órganos, por medio de su definición y reconocimiento dentro de la estructura de división de poderes, conforme a los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido jurisprudencialmente.

En este sentido, se propone definirlos constitucionalmente dentro del artículo 49 constitucional, conforme a los criterios fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otro lado, se busca establecer un mecanismo preventivo para evitar su vulneración derivada de la negligencia del Poder Ejecutivo Federal, encargado de someter a consideración del legislativo los nombramientos correspondientes, así como consecuencias ante la falta de aprobación de éstos por parte del legislativo.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

Que reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ García Ortiz, Octavio, Acumula el INAI 800 recursos de revisión por falta de quórum legal, W Radio, 1 de mayo de 2023, México, disponible en https://wradio.com.mx/radio/2023/05/01/nacional/1682961752_119195.html

ÚNICO.- Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo, tercero, cuarto y quinto párrafo, recorriendo en su orden el actual del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. **A la par de estos, el Estado contará con órganos constitucionales autónomos, establecidos en esta Constitución, que mantendrán relaciones de cooperación y coordinación con otros órganos estatales para la atención de funciones primarias u originarias del Estado, que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, por su grado de especialización, agilización, control y transparencia**

Los órganos constitucionales autónomos gozarán de autonomía técnica, funcional y financiera en su estructura orgánica para ejercer la función propia del Estado que, por su especialización e importancia social, requieren de autonomía.

Son órganos constitucionales autónomos el Banco de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República.

Los órganos constitucionales autónomos deberán contar en todo momento con la totalidad de sus integrantes, por lo que es obligación del Titular del Poder Ejecutivo Federal proponer los nombramientos a la Cámara de Diputados o Senadores, según corresponda, de forma previa a que se dé la vacante que deba ser cubierta en el órgano constitucional autónomo.

A efecto de evitar vacantes en los órganos constitucionales autónomos, los periodos de consejeros, comisionados o titulares de los mismos cuyo encargo concluya, se prorrogarán hasta en tanto se realice el nombramiento de la o las personas que ocuparán la o las vacantes, a efecto de evitar obstáculos en el ejercicio de las competencias del órgano constitucional autónomo.

[...].

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal contarán con un plazo de 180 días posteriores a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación para realizar las adecuaciones normativas correspondientes con la finalidad de dar cumplimiento al presente Decreto.

Atentamente



Diputado Jorge Álvarez Máñez
Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Cámara de Diputados

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 3 de mayo de 2023.