

# ¿Hacia una nueva relación entre los poderes del Estado? La creación de los órganos constitucionales autónomos en México y su papel transformador \*\*\*

## Towards a new relationship between the powers of the state? The creation of the autonomous constitutional bodies in Mexico and its transforming role

### RESUMEN

Se analiza el rol de los órganos constitucionales autónomos en el sistema político mexicano como parte de la transición a la democracia y su actual encaje constitucional. Primero, se estudia el presidencialismo como forma de gobierno y específicamente su variante en México. Segundo, se examinan los órganos constitucionales autónomos como una de las innovaciones constitucionales mexicanas que allanó ese camino; se toma como estudio de caso a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se adelanta que este tipo de organismos podrían estar impactando el sistema político en términos de separación y división de poderes del Estado, aunque con límites.

### PALABRAS CLAVE

México, órganos constitucionales autónomos, presidencialismo.

\* Doctora en Derecho por el III-UNAM; profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Contacto: [acongalez@cua.uam.mx](mailto:acongalez@cua.uam.mx) ORCID ID: 0000-0003-0305-4808.

\*\* Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Contacto: [igarciam@cua.uam.mx](mailto:igarciam@cua.uam.mx) ORCID ID: 0000-0003-2754-1934.

\*\*\* Recibido 8 de marzo de 2023, aprobado 2 de febrero de 2024.

Para citar el artículo: González Rincón, A. C. y García Marín, I. ¿Hacia una nueva relación entre los poderes del Estado? La creación de los *órganos constitucionales autónomos en México y su papel transformador*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 61, enero-abril de 2025, 91-120. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n61.04>

## ABSTRACT

This text analyzes the role of the autonomous constitutional bodies in the Mexican political system as part of the transition to democracy and their current constitutional fit. First, we study presidentialism as a form of government and specifically its variant in Mexico. Second, it examines the autonomous constitutional bodies as one of the Mexican constitutional innovations that paved the way, taking the National Commission of Human Rights as a case study. It is suggested that this type of organization could be impacting the political system in terms of separation and division of powers of the State, although with limits.

## KEYWORDS

Mexico, autonomous constitutional bodies, presidentialism.

## SUMARIO

Introducción. i. Notas distintivas del presidencialismo y su entendimiento en México. ii. Elementos configuradores de los órganos con autonomía constitucional en México. iii. Efectos jurídico-políticos de los órganos constitucionales autónomos en el presidencialismo mexicano. Conclusiones. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

La historia de México, desde su independencia en 1821 hasta la recuperación democrática entre 1997 y 2000, ha estado caracterizada por una experiencia autocrática e iliberal, marcada, en gran medida, por líderes autoritarios y una elevada concentración del poder. Actualmente el Estado mexicano se define como una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, según lo establece el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), aunque resulta relevante analizar el proceso de transición hacia la democracia del sistema político mexicano. Sobre todo, destacando la contribución 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.

Estos organismos surgieron bajo la lógica de la especialización y eficiencia de materias importantes para el Estado, buscando con ello fortalecerlo, al tiempo que limitaban la influencia del poder ejecutivo en esas materias. En términos políticos, se procuró una gradual desconcentración del poder presidencial en beneficio de estas nuevas instituciones, con el objetivo de

superar el pasado hiperpresidencial<sup>1</sup> o presidencialismo imperial<sup>2</sup> y fomentar un juego democrático renovado y teóricamente equilibrado.

Así, los OCA fueron incorporados en la Constitución mexicana para desempeñar funciones que, debido a su importancia y trascendencia, debían estar libres de decisiones partidistas<sup>3</sup>. Entre estas funciones se incluyeron la organización de elecciones, la conducción de la política monetaria y la promoción y protección de los derechos humanos. En este contexto, es relevante analizar su adecuación constitucional, su naturaleza jurídica y las facultades que han adquirido con el tiempo, así como el nuevo diseño resultante del sistema político mexicano, especialmente en lo que concierne a la institución presidencial.

La pregunta que se plantea es si el Estado mexicano ha sufrido una reconfiguración jurídico-política del presidencialismo debido a la creación de los OCA. Se parte de la hipótesis de que estas instituciones tienen un impacto significativo en la reconfiguración de la forma del Estado mexicano, particularmente en lo que concierne a la lógica inherente al régimen presidencial debido a la protección constitucional con la que cuentan y la especialización de sus funciones. Esta consideración surge a raíz de que, en tiempos recientes, los OCA han adquirido relevancia como actores con entidad propia, en contraposición a los poderes estatales tradicionales, llegando incluso a condicionar sus acciones y alcanzando un cierto grado de autonomía respecto al poder ejecutivo. El objetivo principal es estudiar los efectos jurídicos y políticos de los OCA dentro del sistema presidencial mexicano, tomando como punto de partida la configuración establecida en la Constitución.

Primero, se aborda la naturaleza del régimen presidencial y su variante específica en el contexto mexicano, con el fin de comprender el contexto político en el que se han desarrollado los OCA. Segundo, se analiza el proceso de transición democrática que ha experimentado el país de la mano de estos órganos autónomos, dedicando especial atención al estudio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), debido a su papel preeminente en la protección y tutela de los derechos y libertades constitucionales. Por

1 Carpizo, J. *Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 34(100), 2001, 71-99; Escamilla Cadena, A. y Reyes García, L. *Las transformaciones del presidencialismo mexicano*. En *Sociológica*. 16(45-46), 2001, 233-250.

2 Krauze, E. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets, 1999.

3 Cadena, A. E. y García, L. R. *Las transformaciones del presidencialismo mexicano*. En *Sociológica*. 45(46), 2015, 233-250; Casar, M. A. *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, 2001; Nacif, B. *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México*. En *Política y Gobierno*. xi(1), 2004, 9-41, y Weldon, J. *Political sources of "Presidencialismo" in Mexico*. En Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.

último, se lleva a cabo un análisis sobre la adecuación de estas instituciones en el sistema mexicano en su conjunto, enfocándose particularmente en su impacto en la separación y división de los poderes del Estado, así como en su auténtica autonomía y salvaguarda constitucional. De este modo, se aspira a esclarecer el papel actual de los OCA en el entramado político del país y su influencia en la dinámica del sistema presidencial.

#### 1. NOTAS DISTINTIVAS DEL PRESIDENCIALISMO Y SU ENTENDIMIENTO EN MÉXICO

El Estado liberal, nacido de los procesos revolucionarios del período 1776-1830, constitucionalizó la división y separación de poderes<sup>4</sup>. En concreto, se instauró el modelo propugnado por Montesquieu<sup>5</sup>, y desde entonces se situó la tríada clásica de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. De las formas de gobierno existentes, fue en el presidencialismo donde la relación de poderes se destacó por una mayor separación.

En esta perspectiva, el presidente de la república ocupa una posición destacada tanto en el ámbito político como en el jurídico dentro del Estado. Asume la dirección, personificación y liderazgo supremo. Dispone de facultades relevantes en el ámbito legislativo, tales como el veto u observación, el decreto y el reglamento, además de gozar de libertad para conformar su gobierno, ejercer el mando sobre las fuerzas armadas y dirigir la política exterior. Cabe resaltar que su destitución solo puede ocurrir por medio de un juicio político, y su mandato está sujeto a rigurosos límites temporales; se establece asimismo la posibilidad de reelección, con restricciones constitucionales específicas.

El poder legislativo, aunque elegido directamente por el pueblo, no posee una capacidad excesiva para incidir en la labor del ejecutivo. No es condición indispensable para la elección y permanencia del presidente, y su composición partidista introduce variables que pueden acercar o distanciar ambas instancias<sup>6</sup>. La conformación de un gobierno unificado se presenta cuando existe

4 Blanco Valdés, R. *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*. Alianza, 2010.

5 Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Librería General de Victoriano Suárez, 1906.

6 Basabe-Serrano, S. *Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (157), enero-marzo, 2017, 3-22; Chasquetti, D. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la "difícil combinación"*. Ediciones Cauce, 2008; Garrido, A. y Nohlen, D. *Presidencialismo comparado: América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020; Lanzaro, J. *Presidencialismo con partidos y sin partidos*. En *El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

una mayoría política aún tanto en el ejecutivo como en el legislativo<sup>7</sup>. Esta situación otorga al jefe de Estado un mayor protagonismo, lo que dificulta el control y fiscalización legislativa. Por el contrario, cuando se configura un gobierno dividido, se ha propiciado que los ejecutivos recurran al abuso del decreto y gobiernen prescindiendo del congreso<sup>8</sup>.

Precisamente, esta marcada separación constitucional entre los dos principales poderes políticos del Estado (ejecutivo y legislativo) ha sido objeto de críticas en el ámbito académico respecto al presidencialismo como forma de gobierno<sup>9</sup>. Debido a la escasa existencia de mecanismos para resolver conflictos y a la fijación previa de la permanencia de los legisladores y el presidente, con poca capacidad de modificación, pueden surgir enfrentamientos insolubles durante el mandato de cada una de las autoridades elegidas. Si a ello se agrega la breve y, en ocasiones, conflictiva historia democrática de gran parte de América Latina<sup>10</sup>, se puede comprender por qué un sector relevante de la academia adoptó una visión notablemente pesimista acerca de la estabilidad de los regímenes que recién abandonaron el autoritarismo a partir de la década de 1980.

En este contexto, estudios de Mainwaring<sup>11</sup>, Linz y Valenzuela<sup>12</sup> y Valenzuela<sup>13</sup> fueron los pioneros en destacar las características constitucionales que desalentaban en gran medida la implementación del presidencialismo en esta región del mundo. La situación se complicó aún más con el autogolpe

7 Fernandois, A. *Gobierno Dividido versus Gobierno Unificado. Reflexiones sobre el Periodo Presidencial*. En *Revista Chilena de Derecho*. 27(3), 2012, 12-50; García Marín, I. *La oposición parlamentaria en el Perú (2006-2020): de la cooperación al conflicto*. En *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. 20(2), 2021, 1-18; Santos, M. L.; Pérez-Liñán, A. y García Montero, M. *El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina*. En *Revista de Ciencia Política (Santiago)*. 34(3), 2014, 511-536.

8 Mainwaring, S. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy*. En *Comparative Political Studies*. 26(2), 1993b, 198-228; Negretto, G. *El estudio del presidencialismo en América Latina: una evaluación crítica*. En *Manual de Política Comparada*, 2015; O'Donnell, G. *Estado, democratización y ciudadanía*. En *Nueva Sociedad*, (128), 1993, 62-87.

9 Linz, J. y Valenzuela, A. *The breakdown of democracies*. Johns Hopkins University Press, 1994; Linz, J. *Los peligros del presidencialismo*. En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (7), 2013, 11-31; Mainwaring, S. y Shugart, M. S. *Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*. En *Comparative Politics*. 29(4), 1997, 449-471.

10 Freidenberg, F. y Saavedra Herrera, C. *La democracia en América Latina*. En *Revista Derecho Electoral*. 30, 2020; Gargarella, R. *Democracia y emergencia en América Latina*. En *Revista Argentina de Ciencia Política*. 1(25), 2020, 178-192; Hochstetler, K. *Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur*. En *América Latina Hoy*, (49), 2008, 51-72; Quiroz Villalobos, M. E. *La desconfianza hacia la democracia en América Latina*. En *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (40), 2019, 221-241; Valenzuela, A. *Presidencias latinoamericanas interrumpidas*. En *América Latina Hoy*, (49), 2008.

11 Mainwaring, S. *Presidentialism in Latin America*. En *Latin American Research Review*. 25(1), 1993a, 157-179; Mainwaring, S. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy*, cit.

12 Linz, J. y Valenzuela, A. *The breakdown of democracies*, cit.

13 Valenzuela, A. *Presidencias latinoamericanas interrumpidas*, cit.

de Fujimori en 1993 y la llegada de Hugo Chávez al poder en 1998, lo que parecía corroborar las advertencias del análisis académico. Afortunadamente, a pesar de algunos retrocesos democráticos en Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Venezuela, la democracia logró consolidarse en la región, y algunos sistemas políticos como Chile, Costa Rica y Uruguay se encuentran entre los referentes en calidad democrática a nivel mundial.

Sin embargo, cabe señalar que, en su diseño constitucional, el presidencialismo busca asegurar la estabilidad del sistema político, pero la carencia de mecanismos ágiles y de negociación con minorías parlamentarias puede plantear un problema en situaciones de evidente confrontación política. En efecto, el juicio político es prácticamente la única herramienta efectiva para destituir a un presidente, y su utilización generalmente requiere de mayoría política en el poder legislativo, lo que ha llevado a que su aplicación y éxito sean relativamente limitados en la práctica.

### *1.1. El presidencialismo mexicano: no tan cercano al modelo original*

El presidencialismo mexicano se distingue de otros modelos latinoamericanos debido a la ausencia de innovaciones constitucionales presentes en países como Perú, donde existe una presidencia del consejo de ministros, o en Colombia, donde se contempla la posibilidad de remoción de miembros del gobierno por parte del legislativo. Además, México no ha adoptado la práctica común de la segunda vuelta o balotaje, presente en la mayoría de los sistemas presidenciales de la región.

Otro rasgo distintivo es la carencia de una vicepresidencia, aunque históricamente el cargo ha sido considerado *de facto* por el secretario de gobernación<sup>14</sup>. El mandato presidencial en México es de seis años, lo que supone la presidencia más prolongada en el continente, aunque sin posibilidad de reelección. El poder ejecutivo tiene la facultad de presentar proyectos de ley ante el Congreso, incluso con un proceso acelerado y prioritario<sup>15</sup>. Es relevante señalar que el presidente de la república mexicana ha mostrado una actitud de desdén o desprecio hacia el congreso en relación con el informe anual<sup>16</sup>, una

14 Carpizo, J. *Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*, cit.; Rivera Suárez, J. F. y Rivera Suárez, M. *Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles*. En *Polis*. 15(1), 2019, 65-102.

15 A través de la iniciativa preferente, regulada en el art. 71, fracción IV (CPEUM, 2023).

16 Gómez Jiménez, L. y León Pérez, A. *Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales*. En *Política y Cultura*, (57), 2022, 9-36; Loeza, S. *Las reformas mexicanas y los riesgos de una restauración autoritaria*. En *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*. 2(3), 2021, 81-98.

actitud que no difiere excesivamente de otros regímenes presidenciales<sup>17</sup>. El uso del veto presidencial suele ser bajo en perspectiva comparada<sup>18</sup>.

Desde el año 2000, el poder ejecutivo ha ejercido un apreciable dominio sobre la actividad legislativa, aunque la recuperación del gobierno unificado no se produjo hasta 2018, con la mayoría oficialista del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Véase a continuación una tabla comparativa entre el modelo originario y el presidencialismo mexicano para una visión más concisa:

CUADRO 1. EL MODELO PRESIDENCIAL EN DOS DE SUS VARIANTES Y EL MODELO TEÓRICO DEL PARLAMENTARISMO

	Variante EUA	Variante México	Parlamentarismo
Elección directa e independiente de legisladores	Sí	Sí	Sí
Elección directa e independiente del presidente	No	Sí	No
Presidente de término fijo	Sí	Sí	No
Legisladores plazo fijo	Sí	Sí	No
El presidente puede ser destituido por juicio político	Sí	Sí	No, pero sí por moción de censura
El Congreso puede ser disuelto por el presidente	No	No	Sí
Existencia del primer ministro	No	No	Sí
Presidente tiene iniciativa legislativa	No	Sí	Sí
El legislativo es bicameral	Sí	Sí	Sí, habitualmente
Reelección presidencial	Sí, máximo 2 términos	No	Sí
Vicepresidente	Sí, uno	No	Sí, habitualmente
Presidente del congreso	Vicepresidente de la república	Diputado, elegido por la cámara	Diputado, elegido por la cámara
Revocación de mandato	No	Sí	No

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

17 García Montero, M. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* CIS, 2009; Iazzetta, O. *Liderazgos y estabilidad presidencial: las democracias sudamericanas y sus vaivenes*. En Caetano G. y Mayorga, F. (eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*. Clacso, 2020; Zícari, J. *Crisis presidenciales, escudos parlamentarios y escudos populares en América Latina. La supervivencia presidencial en la inestabilidad política (1990-2015)*. En *Revista Argentina de Ciencia Política*. 1(29), 2022, 248-276.

18 Pérez-Liñán, A. y Rodríguez Raga, J. C. *Jugadores con veto en los regímenes presidenciales: variables institucionales y cambio de política*. En *Revista de Ciencia Política*. 29(3), 2009, 693-720.

Por otro lado, el análisis del presidencialismo mexicano requiere una consideración de su práctica política a lo largo del tiempo<sup>19</sup>. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta el año 2000, el país experimentó un régimen autoritario de base partidaria, caracterizado por la dominación hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante este período, prevaleció el hiperpresidencialismo, que se tradujo en la falta de separación efectiva entre los poderes del Estado y en la subordinación del poder legislativo y judicial al jefe de Estado. La elección del presidente de la república se llevaba a cabo mediante un proceso no democrático ni transparente, gestionado por la dirección del partido<sup>20</sup>. Los procesos electorales carecían de competencia partidista real, convirtiéndose en una mera ficción<sup>21</sup>. Además, los gobernadores de las entidades federativas eran frecuentemente designados por el presidente de la república, y la colusión entre las élites políticas y económicas del país fue una constante durante todo el régimen del PRI<sup>22</sup>. Así, el partido hegemónico y el hiperpresidencialismo constituyeron los cimientos del sistema autoritario que prevaleció en el siglo pasado.

En el proceso de transición hacia la democracia en México, se debieron abordar importantes cuestiones legales y constitucionales relacionadas con la limitación de los poderes y facultades, incluyendo las metaconstitucionales del poder ejecutivo<sup>23</sup>, aunque tanto la presidencia como el propio PRI intentaron controlar el proceso democratizador<sup>24</sup>. Ejemplo de ello, las reformas electorales realizadas en 1977, 1986, 1991, 1994 y 1996 disminuyeron gradualmente el predominio unipartidista en el Congreso, lo que finalmente posibilitó la realización de elecciones creíbles y confiables. Así, en 1997 el presidente Ernesto Zedillo encabezó un gobierno dividido<sup>25</sup>, un hecho sin precedentes desde 1917.

19 García Marín, I. *Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021*. En *Analecta Política*. 13(25), 2023, 1-23.

20 González Casanova, P. *La democracia en México*. Ediciones Era, 1975; Loaeza, S. *Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario*. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. LVIII(28), 2013, 53-72.

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

22 Petraca, M. *Transición a la democracia en México*. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 39(157), 1994, 9-23.

23 Uvalle Aguilera, R. A. *Órganos Constitucionales Autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*. UNAN-III, 2022, 51.

24 Hernández Rodríguez, R. *El autoritarismo presidencial en México. Entre la tradición y la necesidad*. En *Foro Internacional (FI)*. LXIII(1), 2023, 5-40; Mora-Donatto, C. *Oposición y control parlamentario en México*. En *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (23), 2010, 121-151; Nacif, B. *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México*, cit.

25 Escamilla Cadena, A. *Presidencialismo. Transición a la democracia en México*, cit.

Esta democratización gradual se vio favorecida en gran medida por la profesionalización e imparcialidad de las instituciones, lo que permitió un acceso legítimo y pacífico al poder por parte de la oposición, al mismo tiempo que reforzó la autonomía y separación del poder legislativo respecto al ejecutivo. Un ejemplo de este proceso fue la creación en 1996 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), acompañado en 1990 por la instauración del Instituto Federal Electoral (IFE, actualmente INE), con la finalidad de conducir los procesos electorales y establecer el marco normativo que los regía<sup>26</sup>. La transformación institucional y democrática se vio acompañada por un contexto económico de apertura, incluyendo la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1985, la reconfiguración independiente del Banco de México en 1993 y la entrada en vigor del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994<sup>27</sup>.

Finalmente, es interesante destacar la reciente reforma constitucional, en el artículo 35, fracción IX, de la revocación de mandato. En su momento, no estuvo exenta de críticas, pues, una vez aprobada (20/12/2019), el Legislativo debía aprobar la ley reglamentaria para efectos de conocer los pormenores y el INE pudiera organizar y desarrollar el proceso. Sin embargo, esto no sucedió hasta años después (14/09/2021), razón por la cual el INE tuvo que publicar los Lineamientos (27/08/2021) para la organización de la Revocación del Mandato sin una ley reglamentaria y, así, dar certeza y confianza a los ciudadanos para poder ejercer ese derecho político.

De igual manera, la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM) en el último párrafo de su artículo 32 establecía que serían los propios partidos políticos los que podrían dar difusión y promoción al proceso de revocación, cuestión que fue resuelta por la SCJN en el sentido de declarar inválido dicho párrafo y confirmando que solo el INE y los organismos públicos locales podrán realizar dicha actividad (acción de inconstitucionalidad 151/2021).

La LFRM establece que tiene como finalidad “[...] regular y garantizar el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible” (artículo 2). La petición de consulta deberá estar respaldada por al menos el 3% de las personas inscritas en la lista nominal de electores (artículo 7), y será vinculante el resultado con la participación de al menos el 40% del total de inscritos en la lista electoral (artículo 58). Como es sabi-

26 Petracca, M. *Transición a la democracia en México*, cit.

27 Nacif, B. *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México*, cit.

do, este ejercicio se realizó el 10 de abril de 2022 y votaron en total casi el 18 % de las personas inscritas<sup>28</sup>, con lo cual el resultado no fue vinculante.

Este mecanismo, el cual ha ido reconociéndose de manera creciente en los sistemas políticos latinoamericanos desde los años 90, busca en términos teóricos solventar crisis de representatividad y/o generar una solución institucional y pacífica en entornos de choque entre poderes<sup>29</sup>, aunque pueda atacar una de las bases del régimen presidencial al cuestionar de manera directa la duración y certidumbre sobre la finalización del mandato ejecutivo. Además, podría, al menos en parte, solucionar la ausencia de mecanismos que pudieran gestionar tensiones entre los poderes del Estado de una manera institucionalizada. Esto es, supondría un reforzamiento del *accountability* y del poder popular ante la máxima figura del Estado.

Sin embargo, ha sido, por lo general, una herramienta de movilización y reforzamiento de la legitimidad del oficialismo ante la oposición, como se observa en los únicos casos producidos en la región (Hugo Chávez, 2004; Evo Morales, 2008), así como en la experiencia mexicana (López Obrador, 2022)<sup>30</sup>. Por ello, y aun siendo una reciente reforma constitucional en torno al modelo presidencial mexicano, no puede entenderse como un mecanismo que haya favorecido la democratización del sistema político y una profundización de la previa transición política, sino como un elemento potencialmente distorsionador de las reformas democratizadoras de las últimas décadas.

En conclusión, la transición democrática en México se enfocó en tres objetivos fundamentales: limitar y acotar el poder político dominante, particularmente el del ejecutivo; establecer procesos electorales confiables y seguros que permitieran el acceso legítimo al poder por parte de la oposición; y progresivamente desvincular facultades y responsabilidades del ejecutivo en diversas áreas, trasladándolas a órganos especializados y autónomos con reconocimiento constitucional, como se abordará en el siguiente apartado.

## 2. ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LOS ÓRGANOS CON AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

A partir de 1990 se empezaron a crear instituciones técnicas y especializadas encargadas de ejercer funciones públicas de regulación, vigilancia y control que anteriormente eran competencia del poder ejecutivo<sup>31</sup>. Los motivos de

28 Ver <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex202204-10-ap-7.pdf>

29 Eberhardt, M. L. *La revocación de mandato en México. Su diseño institucional. El caso AMLO* (2022). En *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (52), 2022.

30 Aritmética, L. *Revocación de mandato en México. ¿Movilización partidista o ejercicio de participación ciudadana?* En *Análisis Plural*, (2), 2022.

31 Ruiz, F. J. *Los órganos constitucionales autónomos en México*. En *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (37), 2017, 98.

surgimiento de estas instituciones se pueden resumir en tres: de tipo social, político e histórico. En el ámbito social, la aparición de estas organizaciones se debe, en gran medida, a la demanda de la sociedad civil por espacios de mayor pluralidad y participación ciudadana que demandaban la participación y apertura de los procesos políticos autoritarios, verticales y cerrados de aquel momento<sup>32</sup>. En el caso del activismo social por crear la CNDH, se debió al aumento de los casos de censura, intimidación, amenazas y otras represalias por parte de agentes del Estado a los comunicadores y periodistas que se atrevían a dar su opinión<sup>33</sup>. En el ámbito histórico, México, al igual que otros países de América Latina, comenzó a implementar reformas neoliberales, impulsado por presiones internacionales<sup>34</sup> para transformar las cuestiones internas que tenían mala imagen hacia el exterior. Una vez más se puede ver como ejemplo de esto a la CNDH, creada en parte por las presiones que Estados Unidos y Canadá pusieron sobre México para mejorar la seguridad pública como condición de firmar un tratado de libre comercio<sup>35</sup>. Finalmente, en el ámbito político, por una parte, se destaca la creciente modernización y complejidad de la administración mexicana<sup>36</sup>. Este planteamiento se fundamenta en los nuevos desafíos administrativos que surgieron, especialmente en relación con la coordinación interinstitucional, así como en la posible distorsión de la teoría clásica de la división de poderes. De la otra, la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y la desconfianza en la acción gubernamental<sup>37</sup>. El caso de la CNDH vuelve a ser ilustrativo aquí, ya que en los años ochenta y noventa prevaleció un régimen autoritario y corrupto que no respetaba los derechos humanos<sup>38</sup>, otra razón por la cual fue importante su creación.

32 Córdova Vianello, L. *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, 2011, 267; Cárdenas Gracia, J. *Justificación de los órganos constitucionales autónomos*. En *Derecho y Cultura*, (2), 2001, 17; Pedroza de la Llave, S. T. *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: UNAN-III, 2002, 179-180.

33 Alfonso Jiménez, A. *El ombudsman en México: el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo*. En Carbonell Sánchez, M., Fix-Fierro, H. et al. (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. En *Derechos Humanos*. V. 1. México: UNAN-III, 2015, 53.

34 Ruiz, F. J. *Los órganos constitucionales autónomos en México*, cit., 97.

35 Alfonso Jiménez, A. *El ombudsman en México: el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo*, cit., 53.

36 Carbonell, M. *Elementos de derecho constitucional*. México: Fontamara, 2006, 55.

37 Vázquez Irizarry, W. *La era de los órganos autónomos*. Poder Ejecutivo. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007, 6-8.

38 Carpizo, J. *La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos*. En *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derechos Constitucional*, (3), julio-diciembre, 2000, 28-29.

Ahora bien, de manera homogénea, se ha denominado OCA a aquellos organismos que se encuentran en la Constitución federal y mantienen su autonomía externa e interna, tanto respecto de los demás órganos e instituciones gubernamentales como hacia sus propias normas y funciones<sup>39</sup>. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que aun y cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, están establecidos y configurados directamente en la Constitución, mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera y atienden funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad<sup>40</sup>. Por tanto, su naturaleza es la de nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales haciendo más eficaz las actividades encomendadas al Estado<sup>41</sup>. A su vez, agrega, surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes<sup>42</sup>. En lo individual, sin embargo, han sido la doctrina y los propios organismos los que se han encargado de definir su propia naturaleza. En el caso que se analiza de la CNDH, ha recibido el nombre de magistratura de opinión y de persuasión<sup>43</sup> o de influencia<sup>44</sup>, pero ha sido ella misma la que se ha definido como organismo público autónomo de promoción y defensa de los derechos humanos (Recomendación de la CNDH 26/2001).

39 Ruiz, F. J. *Los órganos constitucionales autónomos en México*, cit., 88.

40 Tesis de Jurisprudencia P/J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxvii, febrero de 2008, registro digital 170238, p. 1871.

41 Tesis de Jurisprudencia P/J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. xxv, mayo de 2007, registro digital: 172456, p. 1647.

42 Tesis de Jurisprudencia P/J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxv, mayo de 2007, registro digital: 172456, p. 1647. Así también Controversia Constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 912.

43 La Pégola, A. *Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada*. En *Revista de Estudios Políticos*, (7), Madrid, 1979, 75; Acuña Llamas, F. J. *Intervención del doctor Francisco Javier Acuña Llamas, Director del Proyecto de Derechos Humanos de la Universidad Anáhuac del Sur*. En *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsperson*, México, CNDH, 2001, 178; Fix-Zamudio, H. *Jurisdicción Constitucional y Protección de los Derechos Fundamentales en América Latina*. En autores varios, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké, 1995, 91; Corchete Martín, M. J. *El defensor del Pueblo y la Protección de los Derechos*. Salamanca, 2001, 31; Natarén Nandayapa, C. *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. México: CNDH, 2005; Codes Calatrava, J. M. *El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales*. En *Teoría y Realidad Constitucional*, (26), UNED, 2010; Martín Minguijón, A. R. *El defensor del Pueblo. Antecedentes y realidad actual*. En Martínez Bullé Goyri, V. M. y Maqueda Abreu, C. (coords.), *Derechos humanos: temas y problemas*. México: UNAN-III, 2010.

44 González Volio, L. *Los ombudsperson en América Latina y su incidencia política*. En *Revista IDH*, (49), 2009, 168.

La Constitución mexicana actualmente reconoce nueve OCA: el Banco de México (Banxico), encargado de preservar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y promover el sano desarrollo del sistema financiero y de pagos. La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), responsable de fomentar, proteger y garantizar la libre competencia y concurrencia económica, así como prevenir, investigar y combatir monopolios y prácticas monopólicas. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), cuya función es asegurar el ejercicio de los derechos sociales y garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social. La Fiscalía General de la República (FGR), encargada de investigar delitos federales y procurar justicia y adecuada reparación para las víctimas. El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), responsable de regular asuntos relacionados con el espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, la comunicación satelital y, en general, los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), encargado de proporcionar información de calidad, pertinente, veraz y oportuna para contribuir al desarrollo nacional. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cuya función es proteger los derechos de acceso a la información pública en manos de cualquier autoridad que reciba y ejerza recursos públicos, y proteger los datos de todas las personas en posesión de los sujetos obligados. El Instituto Nacional Electoral (INE), responsable de la organización y ejecución de los procesos electorales federales. 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.

Se observa que el modelo constitucional a partir de estos órganos es el de Estado regulador, entendido como un diseño estatal creado para atender necesidades muy específicas de la sociedad mediante la creación de órganos autónomos con competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas, suficientes para regular sectores especializados y de interés nacional<sup>45</sup>.

Ahora bien, un aspecto común en el diseño de estos órganos, además de la garantía institucional de su autonomía, que busca salvaguardar sus características orgánicas y funcionales esenciales<sup>46</sup>, es su papel como contrapeso eficiente, al promover la participación ciudadana no partidista en decisiones fundamentales<sup>47</sup>. Por consiguiente, los requisitos para ser integrante de estos

45 Tesis 2a. CLXVI/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, T. I, noviembre de 2017, registro digital: 2015478, p. 603.

46 *Idem*.

47 Caballero Ochoa, J. L. *Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes*. En *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (30), 2000.

CUADRO 2. APARICIÓN DE LOS OCA SEGÚN SU AUTONOMÍA

OCA por orden de adquisición de su autonomía	Regulación constitucional	Función principal
Banxico, 1994	Artículo 28	Estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y el sano desarrollo del sistema financiero
INE, 1996	Artículo 41	Organización de las elecciones federales
CNDH, 1999	Artículo 102, apartado B	Promoción y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos
Inegi, 2008	Artículo 26, apartado B	Proporcionar al Estado y a la sociedad información de calidad, pertinente, veraz y oportuna a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional
Cofece, 2013	Artículo 28	Garantizar la libre concurrencia y competencia económica de los mercados
IFT, 2013	Artículo 28	Regular y supervisar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones
INAI, 2014	Artículo 6, apartado A, fracción VIII	Garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados
Coneval, 2014	Artículo 26, apartado C	Medición de la pobreza y evaluación de la política de desarrollo social
FGR, 2018	Artículo 102, apartado A	Investigación y persecución de los delitos y la procuración de justicia

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

órganos incluyen contar con experiencia en el ámbito correspondiente, ser reconocidos técnicos con prestigio en áreas académicas y profesionales, y no estar afiliados a ningún partido político. Además, es relevante mencionar la legitimidad activa de los OCA para interponer controversias constitucionales (artículo 105, fracción I, incisos k) y l) de la Constitución federal) y acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II, incisos g), h) e i) de la Constitución federal), ante la SCJN, cuando consideren que se invade su esfera de competencias y en caso de contradicción de normas generales y la Constitución federal.

Esta interacción ente la SCJN y los OCA puede explicarse por la importancia que han adquirido a lo largo del tiempo<sup>48</sup>. Por ejemplo, las controversias constitucionales pueden surgir por conflictos entre dos OCA de una entidad federativa, así como entre uno de ellos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de dicha entidad, y también entre dos OCA federales y entre uno de ellos y el Poder Ejecutivo o el Congreso. De manera similar, ocurre en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, aunque debe tenerse en cuenta que no todos los OCA están facultados para interponer esta figura. Únicamente la CNDH, el INAI y la

48 *Idem.*

FGR tienen la capacidad para promover acciones de inconstitucionalidad, cada uno con sus matices distintos. Por ejemplo, la CNDH tiene el derecho de recurrir contra 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 vulneren los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que México sea parte. En cambio, el INAI, aunque también posee la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad, solo puede hacerlo en relación con leyes que afecten el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Por último, la FGR solo podrá hacerlo en referencia a leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones. Estas diferencias en las atribuciones de facultades de los OCA reflejan el enfoque específico de cada uno en su labor de proteger y salvaguardar derechos fundamentales y otras áreas de competencia asignadas constitucionalmente.

### *2.1. Un órgano especializado en la promoción y tutela de los derechos humanos: la CNDH*

El análisis que sigue se centra en un ejemplo representativo de la genuina evolución de un OCA en México, no solo en términos de sus competencias internas en relación con otras instituciones del Estado, sino también en su interacción con organismos supranacionales como la Comisión y la Corte interamericanas. Es importante señalar que esta institución fue inicialmente concebida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación en 1990, posteriormente fue incorporada a la Constitución federal como un órgano desconcentrado en 1992 y, finalmente, obtuvo su personalidad jurídica y autonomía en la Constitución federal en 1999. De manera que, en perspectiva, se trata de un “organismo pionero de primera generación”<sup>49</sup>.

Desde sus inicios, la CNDH ha desempeñado una doble función: por una parte, la de protección y reparación de los derechos humanos y, por la otra, la de prevención, promoción, estudio y difusión de estos. Ambas funciones le han servido para incidir, de manera activa, en la propuesta de reformas sobre políticas públicas relacionadas con los derechos humanos, lo que le ha permitido ser un actor clave para visibilizar los problemas reales de la sociedad. Ejemplo de ello ha sido el Desplazamiento Forzado Interno, que la CNDH comenzó a documentar en el año 2016, a partir de recomendaciones públicas y del Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México. En ellos, la CNDH se percató de que no existían cifras oficiales de las personas desplazadas y, por lo tanto, carecían de la protección a sus derechos. Por lo que, mediante un minucioso análisis de la legislación, así como de los

49 Ruiz, F. J. *Los órganos constitucionales autónomos en México*, cit., 86.

criterios interamericanos, la CNDH detectó la falta de diagnósticos oportunos y eficaces y, como resultado, propuso la elaboración de un diagnóstico general que facilitara la implementación de medidas preventivas y de reparación para las víctimas.

La CNDH también ha promovido acuerdos para fomentar una cultura de respeto a los derechos humanos<sup>50</sup>, incluso más allá del territorio mexicano. Así ha sucedido con la iniciativa de la Cartilla de Derechos para los mexicanos migrantes en Estados Unidos que proporciona una guía informativa sobre sus derechos y les ofrece información de contacto de la embajada, el consulado y organizaciones civiles que pueden asistirlos en caso de detención. Esta función preventiva tiene un enfoque a largo plazo y tiene como objetivo educar en derechos humanos mediante el aprendizaje, el conocimiento y la cultura de la legalidad, en consonancia con las normas nacionales e internacionales.

Una de las herramientas principales que utiliza para cumplir con esta función es la emisión de recomendaciones, las cuales no son decisiones políticas como comentan algunos autores<sup>51</sup>, pues deben contar con una sólida base jurídica para ser aceptadas por las autoridades a las que se dirigen<sup>52</sup>. Aunque las recomendaciones no son vinculantes para las autoridades y mucho se ha cuestionado sobre su obligatoriedad<sup>53</sup>, en caso de ser rechazadas, la CNDH tiene la facultad de solicitar a la Cámara de Senadores que cite a los servidores públicos involucrados para que expliquen el motivo de su negativa, lo cual representa una forma de control legislativo. Cuantitativamente, la CNDH ha emitido un número significativo de recomendaciones, las cuales han llegado a superar las dos mil durante todos los años de su funcionamiento<sup>54</sup>.

50 González Rincón, A. C. *Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como promotoras de una cultura en derechos humanos*. En *Ratio Juris Unaula*. 14(29), 2019.

51 Camarena González, R.; Guim Álfago, M. y Zorrilla Noriega, A. M. *Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. LIV(160), 2021, 61-98.

52 García López-Guerrero, L. *La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman*. En *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (16), México, enero-junio 2007, 231-232.

53 La actual titular de la CNDH, Rosario Piedra Ibarra, ha referido su intención de que la Ley de la CNDH reconozca la obligatoriedad de las recomendaciones; al respecto, señala: “La defensa y protección de los derechos humanos tiene un antecedente propio y peculiar en nuestro país, que no se reduce a la observación y a la queja [...]. 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; y otra es reducir los gastos de la Comisión, optimizar los recursos, y centrarnos en lo que nos corresponde hacer: atender a las víctimas de violaciones de derechos humanos y a quienes están en riesgo de serlo”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DG/171/2020 de 7 de junio, 2020, *La Nueva CNDH a 30 Años de su Creación*. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM\\_2020\\_171.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_171.pdf)

54 González Rincón, A. C. *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*. En *Revista Estudios Constitucionales*. 21(1), 2023, 267.

Por otra parte, es relevante mencionar la activa participación de la Comisión Nacional en la interposición de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad durante los últimos años, recursos que ha utilizado en varias ocasiones. Un ejemplo es la controversia constitucional 45/2019 resuelta por la SCJN, en la cual la CNDH argumentó que se afectó su competencia constitucional y, en particular, su autonomía presupuestaria y de gestión con la emisión del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de ese mismo año, aprobado por la Cámara de Diputados y promulgado por el presidente de la República. Lo anterior, toda vez que se rechazó el presupuesto que ella misma había elaborado, obligándola a reducirlo en contravención del artículo 127 de la Constitución federal, que establece la posibilidad de fijar la remuneración de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y en clara vulneración de autonomía presupuestaria. En ese momento, la SCJN decidió otorgar la suspensión como medida cautelar a fin de que la CNDH mantuviera su facultad para fijar las remuneraciones de acuerdo con su propio presupuesto y sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados.

También en 2019, la CNDH interpuso la acción de inconstitucionalidad 4/2019, en contra del órgano legislativo y el gobernador de Tamaulipas. Ya que, de acuerdo con las consideraciones de la CNDH, la constitución de esa entidad, al establecer como requisito para formar parte del Instituto Estatal de Protección de la Identidad el ser ciudadano mexicano por nacimiento, contravenía diversos preceptos constitucionales y convencionales que garantizan 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 sobre la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

En resumen, para la CNDH el requisito de ciudadanía mexicana por nacimiento implicaba una categoría sospechosa en términos de igualdad y no discriminación para ocupar un cargo público, lo que implicaba una desvalorización cultural, desventaja social y marginación política como razones para considerarlo contrario a los derechos humanos. Asimismo, mencionó que a ninguna persona se le puede impedir ejercer una actividad lícita de su elección y que, por lo tanto, los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de ser designados para ocupar cargos públicos. Además, puntualizó que, si bien la Constitución federal en su artículo 32 establece la posibilidad de requerir ser mexicano por nacimiento en determinados cargos y funciones, tal facultad corresponde exclusivamente al legislador federal, y no a los congresos de

las Entidades Federativas, ya que estos últimos no están constitucionalmente facultados para establecer dicho requisito.

En 2020, la CNDH también participó en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, en contra del último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud de Yucatán, que establecía brindar información y orientación educativa en materia de salud reproductiva y de planificación familiar a las comunidades indígenas “exclusivamente en español y en lengua maya”. La CNDH expresó su preocupación por tratarse de una norma discriminatoria, contraria al derecho a la salud y al acceso a la información, toda vez que, de acuerdo con datos del Inegi, en la entidad se hablan más de treinta y nueve lenguas indígenas, de las cuales el maya es solo una de ellas, por lo que no se estaba teniendo en cuenta la identidad cultural de los pueblos indígenas, así como la pluralidad de sus lenguas y su diversidad. De manera que el legislador, al establecer una restricción a brindar la información sobre planificación familiar y el derecho a la salud solo en español y en maya, restringía los derechos de ese grupo social de manera implícita e injustificadamente, y en perjuicio de las comunidades indígenas. Por su parte, al resolver la presente acción, la SCJN consideró, primero, que la CNDH se encontraba legitimada para interponer esta acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con sus facultades. Segundo, que, en efecto, la norma impugnada pretendió de manera positiva incorporar el acceso a la información de diversos temas sobre salud sexual y reproductiva además del español al maya y, si bien es cierto que el 99 % de los integrantes en Yucatán hablan dicha lengua, resulta evidente que hay un 1 % que no queda comprendido en ese porcentaje. Por lo que esa minoría quedaría excluida de recibir información relevante y esencial para tomar decisiones en materia sexual y reproductiva.

En 2021, ese órgano nacional demandó la invalidez de diversas disposiciones de las respectivas leyes de ingresos de diversos municipios en Nayarit (9/2021), Oaxaca (75/2021), Yucatán (25/2021) y Chihuahua (27/2021 y 30/2021), al considerar que el cobro por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples, certificadas y medios magnéticos resultaban violatorias del principio de gratuidad del derecho al acceso a la información pública. En ese mismo año, la CNDH participó en las acciones de inconstitucionalidad 59/2021 y 66/2021 contra el Código Penal de Veracruz, al considerar como una restricción de la libertad de información el delito de ultrajes.

Un último ejemplo lo constituye la acción de inconstitucionalidad 159/2022 promovida nuevamente por la CNDH. En este caso, se argumentó una afectación al derecho a la libertad de expresión bajo el artículo 125 Bis del Código Penal del Estado de Jalisco, al señalar que se impondrán sanciones privativas de libertad a quien “[...] organice, incite o promueva o participe en actividades que impliquen el cierre, bloqueo u obstaculización parcial o total de la vía pública de comunicación estatal o municipal, con la finalidad

de hacer promoción personal por cualquier medio masivo o redes sociales; afectando la movilidad de terceros [...]”.

La CNDH argumentó que la norma impugnada establecía una restricción a la libertad de expresión, toda vez que sancionaba el hecho de que una o varias personas realizaran acciones tendientes a hacer “promoción personal”, lo cual no es una medida que por sí misma justificara dicha la sanción. Además, la norma en comento no satisfacía el requisito de ser necesaria en una sociedad democrática, pues no estaba orientada a satisfacer el bien jurídico tutelado: garantizar el derecho a la movilidad. Por lo que el Pleno de la SCJN consideró precedente invalidar dicho artículo.

Estos son solo algunos ejemplos de la participación de la CNDH en acciones de inconstitucionalidad al considerar violaciones a los derechos humanos. La participación que ha tenido en los procesos de acciones y controversias ante la SCJN para defender los derechos humanos es una consecuencia de los más de veinte años de autonomía constitucional como OCA, lo que le ha permitido también consolidar su prestigio institucional. De hecho, parte de esa relevancia como institución la han llevado a ser un actor cada vez más importante de unión o bisagra entre el derecho nacional mexicano y el derecho internacional<sup>55</sup>. Tal es el caso de su colaboración cada vez más estrecha con el sistema interamericano mediante la presentación de *amicus curiae*, como aconteció en 2018, en el caso *Herzog y otros vs. Brasil*, sobre los estándares de protección a periodistas con especial énfasis en el efecto amedrentador y el concepto de *chilling effect* en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su desarrollo en el sistema interamericano. O como coadyuvante en el cumplimiento de las sentencias interamericanas por parte del Estado mexicano, en 2009 sobre el caso *Radilla Pacheco*, en 2010, sobre los casos *Campo Algodonero* e Inés Fernández Ortega, entre otros<sup>56</sup>.

### 3. EFECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El sistema liberal contemporáneo se fundamenta en la doctrina de la división y separación de los poderes del Estado. Esta concepción se aplica independientemente de la forma de gobierno, aunque es importante reconocer las diferentes variantes que pueden presentar los diferentes sistemas políticos. De igual manera, la implementación y diseño de esta división varían considerablemente debido a la creación de instituciones autóctonas, como es el caso de los OCA o a la relación de fuerzas partidistas entre el congreso y el ejecutivo, lo que afecta el ejercicio de las facultades constitucionales y la verdadera efectividad de los mecanismos de frenos y contrapesos.

55 *Idem.*

56 *Idem.*

Es además crucial reconocer que las relaciones entre los poderes del Estado han sido históricamente marcadas por situaciones conflictivas, cooperativas o de negación. No existe una separación absoluta o completa de poderes, sino que cada diseño constitucional y distribución de poderes entre ellos establece diversas interacciones. Asimismo, uno de los principios fundamentales del derecho constitucional reside en la distribución y reparto del poder político para que este se autolimita y evite posibles abusos o concentraciones excesivas de poder. La separación de poderes va más allá de la simple división del trabajo entre instituciones; también implica la independencia entre los diferentes órganos de gobierno. En este contexto, como destaca Loewenstein<sup>57</sup>, el propósito último de la separación de poderes es garantizar la libertad, procurando prevenir la arbitrariedad en el ejercicio del poder y su acumulación desmedida. Así pues, la noción de separación de poderes es esencial para la preservación del Estado de Derecho y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, ya que busca limitar el poder gubernamental y evitar cualquier forma de autoritarismo o abuso de poder.

Del lado de los efectos jurídicos, es importante tener en cuenta que la creación de los OCA representa una verdadera innovación en el derecho constitucional, ya que se fundamentan en el principio de contramayoría al estar dedicados a funciones técnicas<sup>58</sup>. Estos organismos pueden ser considerados auténticos mecanismos de equilibrio constitucional y especialización de funciones. En el contexto de México, no se puede pasar por alto su pasado autoritario y la concentración de poder que prevaleció en el país. En este sentido, desde una perspectiva práctica, la creación de los OCA tuvo claramente un propósito democratizador y de pluralización de las instituciones estatales. Durante el proceso de transición democrática, el sistema político buscó adaptarse a una configuración orgánica más liberal y pluralista. Asimismo, estos organismos autónomos, al ser establecidos por el constituyente permanente, gozan de una especial protección ante los poderes del Estado, al no estar subordinados a ninguno de ellos, lo que les confiere una singular eficacia jurídica.

Empero, al analizar los efectos de los OCA en el sistema político mexicano, es relevante destacar que no solo se ha debilitado la figura presidencial y, por ende, el poder ejecutivo, sino que también se han creado instituciones independientes para abordar asuntos fundamentales para la ciudadanía, como la política monetaria, la protección de los derechos humanos o el acceso a la información y la salvaguarda de los datos personales. En consecuencia, al evaluar los efectos de los OCA sobre los poderes del Estado, se aprecia

57 Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel, 1979.

58 Esta idea se sigue de la jurisprudencia de la SCJN: Tesis de Jurisprudencia P/J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, mayo de 2007, registro digital: 172456, p. 1647.

claramente que la presidencia ha sido uno de los actores limitados y que ha tenido que ceder prerrogativas y poder político.

En cuanto a los efectos políticos, los OCA representan un ejemplo de búsqueda de un poder político más acotado, tecnificado y descentralizado, al mismo tiempo que concentran tareas de gran envergadura en instituciones especializadas y con capacidad para actuar conforme a sus propias pautas y reglas. Su incorporación no socava ni perjudica la tradicional división y separación de poderes del Estado, sino que, por el contrario, profundiza en los objetivos de esta doctrina y la complementa. Como bien señala Garita Alonso<sup>59</sup>, “la división de poderes demanda una concepción que trascienda las nociones clásicas y tradicionales”. En el contexto de México, donde durante mucho tiempo prevaleció un hiperpresidencialismo autoritario, la transferencia de poderes y funciones del ejecutivo a nuevos organismos autónomos con rango constitucional debe considerarse una herramienta efectiva para mantener el equilibrio del sistema político. Esto adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que estas instituciones no pueden contar con funcionarios afiliados a partidos políticos, lo que contribuye a fortalecer su independencia y legitimidad.

Es importante resaltar que el concepto de OCA no es inequívoco ni está claramente definido. Dado que se trata de nuevas instituciones independientes, con ámbitos técnicos muy diversos, sin competencias similares y creadas en momentos distintos, es difícil establecer una naturaleza política uniforme para todos ellos, más allá de su reconocimiento constitucional, su posición fuera de los poderes del Estado y su función de control y *expertise* técnico. Esta diversidad se refleja en que no es adecuado considerar a los OCA como un cuarto poder, tal y como algunos autores opinan<sup>60</sup>, debido a su heterogeneidad, independencia mutua, la ausencia de cláusulas inamovibles que impidan su reforma o derogación constitucional, y su enfoque eminentemente técnico. Si bien tienen la capacidad de limitar al poder político, especialmente al ejecutivo, y han contribuido a democratizar el Estado a través de la celebración de elecciones genuinamente creíbles y competitivas, aún carecen de la protección constitucional y doctrinal que gozan los poderes tradicionales del Estado.

Es fundamental comprender, desde esta perspectiva, que los OCA representan una nueva forma de reconocer instituciones con rango constitucional que representan al Estado mexicano, pero que no se equiparan en importancia y complejidad con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tradicionales. En apoyo a esta tesis, puede citarse el ejemplo de los tribunales constitucio-

59 Garita Alonso, M. Á. *Nuevo concepto de la división de poderes*. UNAM, 2003.

60 Strauss, P. L. *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*. En *Columbia Law Review*. 84(3), 1984; Peters, A. L. *Independent Agencies: Government's Scourge or Salvation?*. En *Duke Law Journal*, 1988, 286-296.

nales en Europa, cuyo estatus, competencias, independencia y autonomía los convierten en cuasi cuartos poderes o en instituciones que se desmarcan de la clásica tríada<sup>61</sup>. Tómese como ejemplo el Tribunal Constitucional de España, que es independiente de los poderes del Estado, incluido el judicial. Asimismo, goza de autonomía para organizarse internamente y su existencia es esencial para el adecuado funcionamiento del Estado<sup>62</sup>. Sin la presencia de los tribunales constitucionales, el estado de derecho y la justicia constitucional en el continente europeo no serían concebibles. García Pelayo<sup>63</sup> resalta además su dimensión política, ya que los tribunales constitucionales no toman decisiones basándose en lo dictado por otras instituciones, sino que tienen la capacidad de decidir de manera autónoma e influir en el funcionamiento del aparato estatal.

Asimismo, es importante destacar que las características propias de las instituciones de control constitucional en Europa no son fácilmente comparables o adaptables a los OCA en México. Como se mencionó anteriormente, en el caso de la CNDH, sus recomendaciones carecen de fuerza vinculante para las autoridades a las que se dirigen, aunque se podría discutir la obligatoriedad de cumplir con ellas desde que han sido emitidas y aceptadas. Del mismo modo, el INE, aunque cuenta con una mayor capacidad de decisión y de imposición de sus resoluciones, estas últimas pueden ser revisadas en última instancia por el TEPJF. Situaciones similares podrían aplicarse a los demás OCA, lo que limita considerablemente su ámbito de actuación y su influencia en la dirección política del Estado.

Por ello, y en respuesta a la hipótesis planteada de inicio, debe responderse que sí han reconfigurado de manera parcial y visible al régimen presidencial mexicano, pues la creación de los OCA fue una de las palancas empleadas para consolidar la transición a la democracia en México. Asimismo, su perfil técnico y contramayoritario les han ayudado a escapar de las lógicas partidarias y de las mayorías políticas. Sin embargo, no gozan de una protección, reconocimiento y autonomía constitucionales como si de poderes del Estado se trataran, por lo que su impacto político puede depender, en buena medida, de la voluntad de las restantes instituciones públicas. Ejemplo de ello es la discusión en la actual agenda política mexicana de la eliminación de varios OCA que podrían integrarse nuevamente en las secretarías del ejecutivo federal. Dicha iniciativa, compartida por dos administraciones sexenales (López Obrador y Claudia Sheinbaum), no solo representa una vuelta parcial al mo-

61 Aragón Reyes, M. *La democracia constitucional*. En *Constitución y Constitucionalismo Hoy. Cincuentenario del Derecho Constitucional Comparado de Manuel García Pelayo*. Fundación Manuel García-Pelayo, 2000.

62 García Pelayo, M. *El Estado del Tribunal Constitucional*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. 1(1), 1981, 11-34.

63 *Idem*.

delo político previo a 1990, sino que ilustra la debilidad que coyunturalmente pueden padecer estas instituciones al carecer de la protección constitucional y sistémica de los poderes del Estado y ser sometidos, inclusive para su propia existencia, al juego de las mayorías políticas del momento, dejando en desprotección derechos y libertades básicos de un Estado democrático. Un ejemplo valioso es el INAI, organismo capaz de defender el acceso a la información y la protección de datos y que está en peligro de desaparecer. Entre sus resoluciones más emblemáticas se encuentra haber ordenado a la Secretaría de Salud transparentar la compra de vacunas contra la Covid-19 durante la pandemia; a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sobre la información de la construcción y quejas del denominado Paso Exprés y el socavón que se formó por dicha obra en el Estado de Morelos; haber solicitado a Pemex transparentar información relativa al proceso de construcción del Proyecto de refinería Dos Bocas; y dar a conocer los saldos y fondos de cada uno de los fideicomisos que desaparecieron tras la orden del Presidente López Obrador.

Como se observa, son ejemplos relevantes del ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía, los cuales ahora se encuentran en riesgo de desaparecer y quedar a merced de la voluntad ejecutiva.

Por ello, y en última instancia, la caracterización de estos órganos con autonomía en México, así como sus atribuciones, encaje constitucional y posición frente a los demás poderes del Estado debe impulsar una reevaluación y profundización de la tradicional tríada de separación y división de poderes, pero no su eliminación. Los ejecutivos pueden verse desbordados por la creciente complejidad que implica la toma de decisiones en el ámbito público, así como por la demanda de profesionales con conocimientos especializados en diversos campos. La implementación de estas nuevas figuras constitucionales puede ayudar a los ejecutivos a evitar tomar decisiones en áreas donde la ideología y la representación política no prevalecen sobre el conocimiento técnico y especializado. En otras palabras, pueden promover menos politización y más enfoque científico y técnico en la toma de decisiones públicas.

En consecuencia, e independientemente del estatus político que se les atribuya, es evidente que su papel especializado, técnico, autónomo y separado del poder ejecutivo representa una muestra de modernización y adaptación de la administración pública a las necesidades que demandan las sociedades del siglo XXI, incluida la mexicana, aunque con apreciable debilidad ante mayorías legislativas oficialistas que no comparten su perfil autónomo y apartidista.

## CONCLUSIONES

A lo largo de la historia, el Estado liberal ha experimentado diversos cambios y transformaciones. Las constituciones han ido incorporando nuevos

derechos fundamentales, y el rol del Estado en la economía y la sociedad ha evolucionado. Esto ha llevado a un poder público más complejo, técnico y profesional, con mayor capacidad para influir en la vida cotidiana de la sociedad. La evolución del Estado liberal ha sido objeto de análisis desde diversas perspectivas, como la evolución de los derechos fundamentales y la configuración de las formas de gobierno. La lista de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución ha sido una herramienta útil para evaluar la adaptación del Estado a los cambios políticos y culturales de la sociedad. Asimismo, las reformas constitucionales en las formas de gobierno, ya sea en el parlamentarismo o en el presidencialismo, han buscado adaptar el Estado a las nuevas necesidades y debilidades institucionales, buscando un equilibrio de poderes y un impulso a la democratización.

En este proceso de cambios y reconfiguraciones del Estado, destaca un último impulso e innovación orgánica: la creación de los órganos con autonomía constitucional. México es un buen ejemplo de ello. Estas instituciones, reconocidas constitucionalmente, poseen autonomía, independencia y poderes propios, lo que representa un nuevo enfoque en la doctrina de la separación y división de poderes. Aunque no se adscriben a ninguno de los tres poderes clásicos, los OCA son actores nuevos capaces de tomar decisiones técnicas y especializadas en coordinación con otras instituciones. Cada OCA es único, con objetivos, medios y temas que no son comparables entre sí.

Es importante destacar que estas instituciones no implican una genuina dirección del Estado y su posible desaparición no alteraría la naturaleza liberal de este. Tienen una naturaleza político-jurídica singular, diferenciándose de los tribunales constitucionales europeos, que constituyen poderes separados e independientes con una trascendencia única en esos sistemas legales. Sin embargo, es relevante reconocer el papel significativo que han tenido y siguen teniendo los OCA en la democratización de México desde la década de 1990. Han contribuido a limitar el hiperpresidencialismo autoritario del pasado, permitiendo una mayor transparencia, decisiones basadas en criterios técnicos y no partidistas, y fortaleciendo un modelo económico liberal y apartidista.

Es decir, la evolución del Estado liberal ha sido un proceso continuo y progresivo a lo largo de los últimos doscientos cincuenta años. La creación de los órganos constitucionales autónomos representa una innovación en la organización institucional del Estado, ya que brindan especialización y autonomía en áreas clave. Si bien su naturaleza difiere de los poderes clásicos, su relevancia en la democratización y modernización del Estado es innegable.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ejemplo destacado de la evolución de estos órganos, pues, debido a esa naturaleza constitucional, se ha podido observar una consolidación de sus facultades a nivel nacional en tanto actor legitimado para interponer acciones y controversias constitucionales, pero también una extensión de ellas al participar de manera creciente y activa en otros ámbitos como el interamericano, bajo las figuras

de amigo de la corte y como coadyuvante en el cumplimiento de sentencias interamericanas en contra de México. De este modo, ha adquirido un nuevo enfoque de actuación en el ámbito internacional, estableciendo su integración en el orden nacional.

Es relevante destacar la importancia y crecimiento de estas instituciones, cuya ausencia de base democrático-electoral implica ciertos riesgos en su configuración y diseño, como su insuficiente protección constitucional y su debilidad existencial ante coyunturales mayorías políticas que no defiendan su importancia. Por ello, la actual iniciativa de desaparición de los OCA muestra tanto las debilidades constitucionales de estos órganos como lo efímeras que pueden ser las reformas políticas en entornos de cuestionable compromiso democrático por parte de las más altas instituciones políticas de un país. En efecto, a pesar de los resultados obtenidos hasta la fecha y del respaldo doctrinario que los OCA han cosechado, la cultura política, el compromiso democrático y la carencia de efectivos frenos y contrapesos al ejecutivo pueden eliminar una institución clave en la transición a la democracia de México. Todo lo cual atenta, además, contra el principio de progresividad de los derechos fundamentales, pues el Estado se ha comprometido a no menoscabar ni desvirtuar los derechos alcanzados, y contra su efectiva tutela, toda vez que se trata de pilares fundamentales que sostienen la vida democrática de un país, como es el acceso a la información pública, protegido por diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

Todo ello, aun habiendo representado una nueva etapa en la evolución del Estado liberal y bajo una trayectoria donde se ha evidenciado la consolidación del pluralismo político, la toma de decisiones basada en criterios técnicos y el debilitamiento del poder ejecutivo, que ha sido el motor de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, especialmente en el marco del presidencialismo mexicano hasta la fecha.

#### REFERENCIAS

- Acuña Llamas, F. J. *Intervención del doctor Francisco Javier Acuña Llamas, director del Proyecto de Derechos Humanos de la Universidad Anáhuac del Sur*. En *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsperson*. México: CNDH, 2001, 178.
- Alfonzo Jiménez, A. *El ombudsman en México: el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo*. En Carbonell Sánchez, M.; Fix-Fierro, H. et al. (Coords.). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. En *Derechos Humanos*. V, 1. México: UNAN-III, 2015, 53.
- Aragón Reyes, M. *La democracia constitucional*. En *Constitución y constitucionalismo hoy. Cincuentenario del Derecho Constitucional Comparado de Manuel García Pelayo*. Fundación Manuel García-Pelayo, 2000.

- Barrón, L. *La transición a la democracia en México con perspectiva histórica*. En *Política y Gobierno*. 13(1), 2006, 175-190.
- Basabe-Serrano, S. *Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (157), enero-marzo, 2017, 3-22.
- Blanco Valdés, R. *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*. Alianza Editorial, 2010.
- Caballero Ochoa, J. L. *Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes*. En *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (30), 2000.
- Cadena, A. E. y García, L. R. *Las transformaciones del presidencialismo mexicano*. En *Sociológica*. 45(46), 2015, 233-250.
- Camarena González, R.; Guim Álfago, M. y Zorrilla Noriega, A. M. *Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. LIV(160), 2021, 61-98.
- Carbonell, M. *Elementos de derecho constitucional*. México: Fontamara, 2006, 55.
- Cárdenas Gracia, J. *Justificación de los órganos constitucionales autónomos*. En *Derecho y Cultura*, (2), 2001, 17.
- Carpizo, J. *La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos*. En *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derechos Constitucional*, (3), julio-diciembre, 2000, 28-29.
- Carpizo, J. *Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 34(100), 2001, 71-99.
- Casar, M. A. *Executive-legislative relations: The case of Mexico*". En Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, 2001.
- Chasqueti, D. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la "difícil combinación"*. Ediciones Cauce, 2008.
- Codes Calatrava, J. M. *El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales*. En *Teoría y Realidad Constitucional*, (26), UNED, 2010.
- Corchete Martín, M. J. *El defensor del Pueblo y la Protección de los Derechos*. Salamanca, 2001, 31.
- Córdova Vianello, L. *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, 2011, 267.
- Eberhardt, M. L. *La revocación de mandato en México. Su diseño institucional. El caso AMLO (2022)*. En *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (52), 2022.

- Escamilla Cadena, A. *Presidencialismo. Transición a la democracia en México*. En Cuna Pérez, E.; González Madrid, M. y Castillo, J. S. (eds.), *México entre siglos. Contexto, balance y agenda*. UAM-PRD, 2016.
- Escamilla Cadena, A. y Reyes García, L. *Las transformaciones del presidencialismo mexicano*. En *Sociológica*. 16(45-46), 2001, 233-250.
- Fernandois, A. *Gobierno dividido versus gobierno unificado. Reflexiones sobre el periodo presidencial*. En *Revista Chilena de Derecho*. 27(3), 2012, 12-50.
- Fix-Zamudio, H. *Jurisdicción constitucional y protección de los derechos fundamentales en América Latina*. En autores varios, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké, 1995, 91.
- Freidenberg, F. y Saavedra Herrera, C. *La democracia en América Latina*. En *Revista Derecho Electoral*, (30), 2020.
- Gargarella, R. *Democracia y emergencia en América Latina*. En *Revista Argentina de Ciencia Política*. 1(25), 2020, 178-192.
- García López-Guerrero, L. *La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman*. En *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (16), enero-junio 2007, 231-232.
- García Marín, I. *La oposición parlamentaria en el Perú (2006-2020): de la cooperación al conflicto*. En *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. 20(2), 2021, 1-18.
- García Marín, I. *Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021*. En *Analecta Política*. 13(25), 2023, 1-23.
- García Montero, M. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* CIS, 2009.
- García Pelayo, M. *El Estado del Tribunal Constitucional*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. 1(1), 1981, 11-34.
- Garita Alonso, M. Á. *Nuevo concepto de la división de poderes*. UNAM, 2003.
- Garrido, A. y Nohlen, D. *Presidencialismo comparado: América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.
- Gómez Jiménez, L. y León Pérez, A. *Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales*. En *Política y Cultura*, (57), 2022, 9-36.
- González Casanova, P. *La democracia en México*. Ediciones Era, 1975.
- González Rincón, A. C. *Las instituciones nacionales de Derechos Humanos como promotoras de una cultura en derechos humanos*. En *Ratio Juris Unaula*. 14(29), 2019.
- González Rincón, A. C. *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*. En *Revista Estudios Constitucionales*. 21(1), 2023.

- González Volio, L. *Los ombudsperson en América Latina y su incidencia política*. En *Revista IIDH*, (49), 2009, 168.
- Hernández Rodríguez, R. *El autoritarismo presidencial en México. Entre la tradición y la necesidad*. En *Foro Internacional (FI)*. LXIII(1), 2023, 5-40.
- Hochstetler, K. *Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur*. En *América Latina Hoy*, (49), 2008, 51-72.
- Iazzetta, O. Liderazgos y estabilidad presidencial: las democracias sudamericanas y sus vaivenes. En Caetano, G. y Mayorga, F. (eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*. Clacso, 2020.
- Jaime, L. A. *Revocación de mandato en México. ¿Movilización partidista o ejercicio de participación ciudadana?* En *Análisis Plural*, (2), 2022.
- Krauze, E. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets, 1999.
- La Pérgola, A. *Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada*. En *Revista de Estudios Políticos*, (7), 1979, 75.
- Lanzaro, J. *Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: Debates teóricos y evolución histórica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- Linz, Juan. *Los peligros del presidencialismo*. En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (7), 2013, 11-31.
- Linz, J. y Valenzuela, A. *The breakdown of democracies*. Johns Hopkins University Press, 1994.
- Loeza, S. *Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario*. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. LVIII(28), 2013, 53-72.
- Loeza, S. *Las reformas mexicanas y los riesgos de una restauración autoritaria*. En *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*. 2(3), 2021, 81-98.
- Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel, 1979.
- Mainwaring, S. *Presidentialism in Latin America*. En *Latin American Research Review*. 25(1), 1993a, 157-179.
- Mainwaring, S. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy*. En *Comparative Political Studies*. 26(2), 1993b, 198-228.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. *Juan Linz, presidentialism, and democracy: A critical appraisal*. En *Comparative Politics*. 29(4), 1997, 449-471.
- Martín Minguijón, A. R. *El defensor del pueblo. Antecedentes y realidad actual*. En Martínez Bullé Goyri, V. M. y Maqueda Abreu, C. (coords.), *Derechos humanos: temas y problemas*. UNAN-III, 2010.

- Méndez de Hoyos, I. *Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?*. En *Revista de la Facultad de Derecho de México*. 57(247), 2007, 63-70.
- Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Librería General de Victoriano Suárez, 1906.
- Mora-Donatto, C. *Oposición y control parlamentario en México*. En *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (23), 2010, 121-151.
- Nacif, B. *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México*. En *Política y Gobierno*. XI(1), 2004, 9-41.
- Natarén Nandayapa, C. *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. CNDH, 2005.
- Negretto, G. *El estudio del presidencialismo en América Latina: una evaluación crítica. Manual de Política Comparada*, 2015.
- O'Donnell, G. *Estado, democratización y ciudadanía*. En *Nueva Sociedad*, (128), 1993, 62-87.
- Pedroza de la Llave, S. T. *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*. UNAN-III, 2002, 179-180.
- Pérez-Liñán, A. *Juicio político, cultura legal y escudo popular*. En *Revista SAAP*. 10(1), 2016, 11-33.
- Pérez-Liñán, A. y Rodríguez Raga, J. C. *Jugadores con veto en los regímenes presidenciales: variables institucionales y cambio de política*. En *Revista de Ciencia Política*. 29(3), 2009, 693-720.
- Petraca, M. *Transición a la democracia en México*. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 39(157), 1994, 9-23.
- Quiroz Villalobos, M. E. *La desconfianza hacia la democracia en América Latina*. En *Cuestiones Constitucionales. En Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (40), 2019, 221-241.
- Rivera Suárez, J. F. y Rivera Suárez, M. *Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles*. En *Polis*. 15(1), 2019, 65-102.
- Ruiz, F. J. *Los órganos constitucionales autónomos en México*. En *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (37), 2017, 98.
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A. y García Montero, M. *El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina*. En *Revista de Ciencia Política*. 34(3), 2014, 511-536.
- Strauss, Peter L. *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*. En *Columbia Law Review*. 84(3), 1984.
- Peters, A. L. *Independent Agencies: Government's Scourge or Salvation?* En *Duke Law Journal*, 1988, 286-296.

- Uvalle Aguilera, R. A. *Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*. UNAN-III, 2022, 51.
- Valenzuela, A. *Presidencias latinoamericanas interrumpidas*. En *América Latina Hoy*, (49), 2008.
- Vázquez Irizarry, W. *La era de los órganos autónomos*. Poder Ejecutivo. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007, 6-8.
- Weldon, J. *Political sources of “Presidencialismo” in Mexico*. En Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.
- Zícari, J. *Crisis presidenciales, escudos parlamentarios y escudos populares en América Latina. La supervivencia presidencial en la inestabilidad política (1990-2015)*. En *Revista Argentina de Ciencia Política*. 1(29), 2022, 248-276.