



MODELOS DE DESIGNACIÓN DE TITULARES DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

MODELS FOR THE APPOINTMENT OF HEADS OF THE AUTONOMOUS CONSTITUTIONAL BODIES IN MEXICO

MARCO ANTONIO CONTRERAS MINERO¹

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA²

RESUMEN: El artículo pretende analizar el grado de intervención de los poderes tradicionales en la designación de los titulares que integran los órganos constitucionales autónomos. Las variables que se utilizarán son: el proceso de designación y los requisitos de elegibilidad. Nuestra hipótesis es que los poderes tradicionales tienen injerencia en la designación de titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) a través de la relación que existe entre requisitos de elegibilidad y formas de designación. Estas dos variables son elementos que forman parte de un diseño institucional específico de cada órgano público. La investigación se inscribe en el debate sobre si es pertinente que cada uno de los OCA tenga una forma de designación y requisitos de elegibilidad *sui generis* para sus titulares o bien, debe haber homogeneidad.

¹ Licenciado en Derecho por la BUAP. Becario para estudios de Maestría en la UNAM por el CONACYT. Meritorio en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Coautor del libro *Los órganos constitucionales autónomos en México*. Autor del capítulo *¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México?* del libro *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9895-0132> Correo electrónico: comarcoantonio1@gmail.com

² Doctor en derecho administrativo. Investigador titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM autor de los libros *El control de convencionalidad en la administración pública* y *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*. Coautor del libro *La contratación pública y La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0617-6616> Correo electrónico: lawyerboss@hotmail.com

PALABRAS CLAVE: *Órganos Constitucionales Autónomos, proceso de designación, requisitos de elegibilidad, titulares de Órganos Constitucionales Autónomos.*

ABSTRACT: The article aims to analyze the degree of intervention of the traditional powers in the designation of the members of the governing bodies that the autonomous government agencies. The variables that will be used to achieve the objective are the designation process and the eligibility requirements. Our hypothesis is that the traditional powers have interference in the appointment of the members of the governing bodies of the autonomous constitutional bodies through the relationship that exists between eligibility requirements and forms to designation. These two variables are elements that are part of a specific institutional design of autonomous government agencies. The research focuses on the debate on whether it is pertinent that each autonomous government agencies has its own form of designation and eligibility requirements for the appointment of his members or there must be homogeneity.

KEYWORDS: *autonomous government agencies, designation process, eligibility requirements, members of the governing bodies of the autonomous constitutional bodies.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Posturas doctrinarias sobre designaciones de titulares de Órganos Constitucionales Autónomos; III. Modelos de designación de titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos; IV. Análisis de los modelos; V. *Excursus:* Derechos humanos relacionados con la designación de servidores públicos, el caso de los titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos; VII. Reflexiones finales; VIII. Fuentes de consulta.

1. INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico mexicano los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) son entes públicos establecidos y configurados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y por las Constituciones de cada Estado integrante de la Federación. Al momento de escribir este texto, en México existen nueve órganos³ de este tipo a nivel federal; además, si sumamos los OCA de las entidades federativas el total es de doscientos tres.⁴ Como causas del surgimiento de estas instituciones se ha señalado a la “debilidad de la administración y la voluntad de romper con un universo minado con la corrupción”.⁵

En la organización del Estado mexicano los OCA, por disposición constitucional, se sitúan fuera de los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), con quienes guardan paridad de rango. Este diseño normativo atiende a que las funciones que les han sido encomendadas se consideran de carácter técnico y por ende deben ser realizadas por un órgano especializado. Lo que se espera de estos órganos es que tomen decisiones imparciales. Éstas no necesariamente van a coincidir con la regla de la mayoría, por ello, a los OCA se les ha denominado instituciones no mayoritarias.⁶

³ Es de relevancia reiterar, como ya se ha hecho en otras sedes, que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social hasta el día de hoy no es propiamente un OCA. Se puede decir que es formalmente un OCA porque así se establece en la CPEUM, pero materialmente no lo es. Lo anterior, en virtud de que en tanto no se expida su ley respectiva seguirá siendo un organismo descentralizado.

⁴ Sobre el número de OCA a nivel local en México véase: López Olvera, Miguel Alejandro *et. al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM, IJ, 2021; López Olvera, Miguel Alejandro, “Funciones realizadas por los poderes legislativo, ejecutivo o judicial con características para ser realizadas por un Órgano constitucional Autónomo”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), “Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos”, México, UNAM, IJ, 2020.

⁵ Rosanvallón, Pierre, *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial, 2009, p. 125.

⁶ Rivera León, Mauro Arturo, “Trascendiendo formulaciones trinitarias: hacia una

Otra característica de estos entes públicos es que sus titulares no son “designados por ningún proceso electoral”, ni son parte “de ninguna ‘cadena de designación’, en ese sentido se les considera como “representantes no electorales”.⁷

Cada uno de los OCA tiene una ley que desarrolla lo establecido en la disposición constitucional respectiva, en consecuencia, la autonomía formal de los OCA se instituye por el marco jurídico aplicable. Para Pierre Rosanvallon la independencia “institucionalizada” no tiene como consecuencia directa que existan decisiones imparciales, puesto que, “se puede ser independiente de los poderes públicos y mostrarse completamente parcial en el tratamiento de los expedientes de los que se está a cargo”.⁸ Respecto al carácter imparcial de las decisiones, el autor menciona que se deben “construir y validar permanentemente [...] En ese sentido, se puede hablar de una *legitimidad de ejercicio*.”⁹ Por tanto, se debe distinguir entre la autonomía formal de los OCA y su dimensión práctica, es decir, la imparcialidad en la toma de decisiones. Esta cuestión nos revela la importancia que reviste la selección de los perfiles idóneos para titulares de los OCA, ya que en ellos recae la responsabilidad de las decisiones a través de las cuales los OCA se legitiman.¹⁰

En los procesos de designación de los titulares de los OCA par-

teoría conceptual de los órganos constitucionales autónomos en la división de poderes en México”, *Revista de Derecho Político. UNED*, núm. 110, enero-abril, 2021, p. 428.

⁷ García Guitián, Elena, “Una revisión de los discursos sobre la representación política” en Wences, Isabel (ed.), *Tomando en serio la teoría política*, Madrid, CEPC, 2015, p. 455.

⁸ El autor destaca que la independencia es un *status* mientras que la imparcialidad es una *cualidad*. Véase, Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, p. 145.

⁹ *Ibidem*, p. 147.

¹⁰ Para Pierre Rosanvallon, “la legitimidad de las autoridades independientes sólo puede ser precaria. Constantemente en juego, nunca puede ser reivindicada como un atributo [...] Esas instituciones inscriben sus acciones, pues, en una economía de la legitimidad, de la que dependen su credibilidad y, por consiguiente, su efectivo poder social” véase, *ibidem*, p. 149.

ticipan de distintas formas los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y, excepcionalmente, el poder Judicial).¹¹ El objetivo del presente trabajo es analizar su grado de injerencia en las designaciones. Es conveniente mencionar que algunos OCA cuentan en su organización interna con Consejos Consultivos, para efectos de este trabajo también se mencionarán los procesos de designación de los miembros de Consejos Consultivos.¹²

El objetivo planteado implica que nuestra investigación se estructure de la siguiente forma. En primer lugar, expondremos algunas de las posiciones que en el plano académico se han formulado respecto de los procesos de designación y los requisitos de elegibilidad de los titulares de los OCA. Posteriormente, se analizará la forma de designación de sus titulares, tomando en cuenta la intervención de los poderes tradicionales. En el siguiente apartado realizaremos un estudio más detallado, no solo nos enfocaremos a lo tradicionalmente estudiado, es decir, al proceso de designación en sí, sino que incluiremos otro elemento, los requisitos de elegibilidad que establece cada ley y en su caso la CPEUM,¹³ para ser titular de un

¹¹ Para el caso de la integración del Consejo General del INE, de conformidad con el artículo 41, apartado A de la Base V de la CPEUM: “e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.”

¹² Los Consejos Consultivos que se describirán serán los del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

¹³ En este sentido, cabe mencionar que en el caso mexicano algunos OCA como p. ej. la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, establecen los requisitos para aspirar a ser titular de un OCA en el propio texto constitucional y no en una legislación secundaria, en otros casos, como p. ej. la Comisión Nacional de los Derechos Humanos menciona los requisitos para ser designado presidente de la Comisión en su Ley. Por ello, a pesar ser ambos OCA, tienen diferente configuración normativa de los requisitos para sus titulares, en unos casos se encuentra en Ley y otros en la Constitución Política de los Estados Unidos

OCA. Cabe mencionar que nos referiremos únicamente a los OCA a nivel federal. A manera de *excursus*, se expondrán algunos de los derechos humanos a tomarse en cuenta en los procesos de designación de los titulares de los OCA.

Hemos identificado dos variables en los procesos de designación: la forma de designación y los requisitos de elegibilidad, a partir de éstas, hemos propuesto una clasificación que presenta modelos en los que es posible advertir elementos en común y diferencias. De esta forma podremos determinar el grado de intervención que tienen los poderes tradicionales. Nuestra hipótesis es que cuanto más flexible sea la forma de designación y los requisitos de elegibilidad, mayor será el margen que tenga cada poder tradicional en la designación de titulares e integrantes de los Consejos Consultivos de los OCA. Cabe destacar que nuestro análisis es desde la perspectiva formal, de tipo normativo.

II. POSTURAS DOCTRINARIAS SOBRE DESIGNACIONES DE TITULARES DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

A propósito de las autoridades independientes, Pierre Rosanvallon ha señalado que “hay que cuidarse de idealizarlas y mostrar su aspecto angelical para silenciar sus problemas”. De entre algunos problemas, destaca que dichas instituciones “a veces eran ‘capturadas’ por grupos de interés o teleguiadas por poderes políticos o burocráticos”. Así, sostiene el autor, estas instituciones están lejos de ser “formas muy acabadas”.¹⁴ En ese sentido, propone algunas líneas de investigación para trabajar en su conceptualización y mejoramiento. Respecto a las “reglas y condiciones de la independencia”, menciona la importancia de la forma en que se integran estas instituciones. En sus términos, la “cuestión resulta decisiva, dado

Mexicanos, sin que exista hasta el momento explicación fundada para tal distinción.

¹⁴ Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, p. 152

que son muchos los casos en los que las nominaciones partidarias o los acaparamientos corporativos siguen siendo directa o indirectamente preponderantes”.¹⁵ Lo anterior, desde nuestro punto de vista, pone de relieve la relación directa entre los procesos de designación de titulares de los OCA y la independencia e imparcialidad de las decisiones de estas instituciones.

Respecto a la designación de los titulares de los OCA, en la doctrina mexicana, existen dos argumentos que se refieren a la intromisión de los partidos políticos en los procesos de selección. Por una parte, Jaime Cárdenas señala que el hecho de que los partidos políticos mayoritarios se repartan las designaciones de los titulares de los OCA tiene como consecuencia que se acentúen los vínculos entre las personas designadas y los partidos que apoyaron su designación. Esta forma de designación propicia que “los titulares de los órganos constitucionales autónomos sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos”.¹⁶ Con la *partidocratización* de los OCA, “se corre el riesgo de que la finalidad transformadora y de control político y constitucional que los órganos constitucionales pretenden, quede totalmente desvirtuada”.¹⁷

Por lo anterior, Cárdenas Gracia menciona que “el método de designación debe ser cambiado por otro en donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones por sufragio universal”.¹⁸ Desde su punto de vista, el “método ideal” se desarro-

¹⁵ Respecto a la forma en que se selecciona a los integrantes de las autoridades independientes, Rosanvallon distingue tres concepciones: la personalizada; la organización pluripartidaria y; la voluntad de otorgarle una dimensión representativa a la institución. Véase, *ibidem*, p. 155-158.

¹⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos” en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, IJ, 2015, pp. 231-233.

¹⁷ *Ibidem*, p. 222.

¹⁸ *Ibidem*, p. 231.

llaría en tres etapas,¹⁹ en las que se tomaría en cuenta la capacidad técnica del aspirante, pero la decisión final sería de la ciudadanía a través del voto. Además, ha propuesto algunos elementos del perfil que debería cumplir el aspirante a ser titular de un OCA.²⁰ La conclusión del autor es que la designación de los titulares de los OCA “no es indiferente, es fundamental”.²¹

En cambio, para Fabián Ruiz la injerencia de los partidos políticos en los procesos de designación no significa necesariamente una influencia en la actuación de los titulares de los OCA. Para este autor, la “existencia de requisitos de elegibilidad y de causas de incompatibilidad no ha evitado que hasta ahora los partidos elijan a ‘personas de confianza’ [sin embargo] no siempre la conformación partidista de un órgano constitucional autónomo da por resultado una actuación políticamente sesgada”.²²

Al margen de este debate, que estimamos requiere de un estudio empírico que permita advertir en qué casos efectivamente los titu-

¹⁹ *Ibidem*, p. 233. De acuerdo con el autor, la propuesta sería la siguiente: 1) La realización de un examen de todos los aspirantes que cumplan los requisitos constitucionales y legales; 2) Los diez primeros lugares por cada posición vacante deben tener acceso a tiempos gratuitos en radio y televisión para dar a conocer sus propuestas y sus ideas en torno a la orientación constitucional y social que debe tener el órgano constitucional autónomo; y, 3) Elección por voto ciudadano, al momento de la elección del resto de los cargos públicos de elección popular, entre los diez finalistas por vacante. Estaría prohibido que los partidos u otros grupos económicos respaldaran a cualquiera de los diez finalistas.

²⁰ *Ibidem*, p. 234. De acuerdo con el autor los elementos del perfil son: “proactividad para interpretar el ordenamiento desde los principios de la Constitución y de los tratados, conocimientos técnicos, experiencia en cargos de dirección, capacidad en la argumentación jurídica, compromiso con la transparencia, rendición de cuentas y deliberación pública, austeridad en la administración de los recursos públicos y, aptitud para asumir las consecuencias sociales de las decisiones.”.

²¹ *Ibidem*, p. 233.

²² Precisa el autor que el Consejo General del IFE de 1996 es una de esas excepciones. Véase: Fabián Ruiz, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 37, julio- diciembre 2017, pp. 105 y 106.

lares de los OCA han tomado decisiones influidos por los mismos intereses partidistas que los designaron, nuestro análisis, como ya se ha dicho, será desde una perspectiva de tipo normativo. Es decir, se tomará en cuenta qué poderes públicos intervienen en la designación y qué requisitos de elegibilidad deben cumplir los titulares de los OCA. Asumiendo que la forma en la que se elige a un titular de un OCA impacta directamente en la autonomía (en la dimensión: imparcialidad de las decisiones) y, por ende, en el desempeño de las funciones del órgano,²³ lo que algunos autores denominan: autonomía funcional y técnica de los OCA.

La autonomía funcional “se refiere a la capacidad que tiene una institución de realizar, sin injerencias políticas, las actividades y las funciones relacionadas con sus atribuciones para cumplir eficazmente con su objetivo”. Por su parte, la autonomía técnica, “consiste en la libertad de dictar resoluciones con base en aspectos técnicos que se consideren aplicables, y con plena independencia”.²⁴ Desde nuestro punto de vista, estas dos dimensiones de la autonomía se relacionan con el proceso de designación de titulares de los OCA. En ese senti-

²³ En relación con el proceso de designación de la actual presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Rosario Piedra Ibarra, diversas Organizaciones de la Sociedad Civil han manifestado su inconformidad con el proceso de designación. Esta situación ha sido comunicada al Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos mediante una carta firmada el 10 de diciembre de 2019, disponible en: <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2019/12/carta-a-sca-ganhri.pdf> [consultada el 1 de agosto de 2019]. En dicha misiva se destaca, entre otras cosas que, “el proceso de designación de la nueva titular de la INDH de México contravino los Principios de París y las Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos” los firmantes solicitaron la intervención del Subcomité porque consideraron que existe un “inminente riesgo de que dicha institución [la CNDH] pueda comprometer su independencia y autonomía como consecuencia del ilegítimo, opaco y poco creíble proceso de selección y nombramiento de su titular”.

²⁴ Palacios, Alejandra, “Comentarios. Mesa 2 La autonomía institucional como la nueva dimensión de la separación de funciones estatales”, en Beltrán Miranda, Yuri Gabriel *et. al.*, (eds.), *Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México*, México, UNAM, IJ, 2019, p. 63.

do, la autonomía funcional depende de la capacidad de las personas designadas para tomar decisiones con plena independencia y desligarse de los grupos de interés que intervinieron en su designación. Además, la participación de diversas instancias en los procesos de designación pretende garantizar que la selección no quede en manos de un único centro de decisión. Por otra parte, en relación con la autonomía técnica, las personas que se designen deben contar con los conocimientos necesarios para llevar a cabo sus actividades de la mejor manera. Así, en la medida en que los requisitos de elegibilidad se encaminan a la selección de las personas con un perfil idóneo, se garantiza la autonomía técnica del OCA.

De igual forma, se debe tomar en cuenta la distinción entre autonomía formal e independencia material de los OCA. De acuerdo con Alejandra Palacios, el compromiso de estos órganos “debe apuntar a que la autonomía formal efectivamente se ejerza en la práctica, y para ello se requiere de la posibilidad de ser materialmente independientes en sus resoluciones, ya que éstas son las que justifican su existencia”.²⁵ Aunque suele considerarse que los OCA integran una categoría homogénea, lo cierto es que, si se analizan a los OCA existentes en México, se advierte “poca homogeneización” entre las distintas “dimensiones de autonomía”, lo que lleva a la autora a considerar que algunos OCA “pueden ser más o menos autónomos según el carácter particular de su creación”.²⁶

Sobre el tema que nos ocupa, cabría preguntarse si un OCA es más o menos autónomo debido a su proceso de designación y a los requisitos de elegibilidad que establece su marco normativo. En el siguiente apartado se pretenden señalar las diferencias y similitudes.

Si partimos de la idea de que la independencia en las resoluciones de los OCA tiene relación directa con la independencia de los

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.* Señala Alejandra Palacios que existen distintas “versiones o profundidades de las autonomías”, las cuales son: autonomía funcional, técnica, orgánica, presupuestal y normativa.

titulares de estos órganos, podemos afirmar que los procesos de designación de los titulares de los OCA resultan fundamentales para la puesta en práctica de la autonomía de estos órganos y el cumplimiento de sus fines.

III. MODELOS DE DESIGNACIÓN DE TITULARES Y CONSEJEROS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

En este apartado vamos a establecer “modelos de designación”²⁷ de los titulares de los OCA. Para efectos de este trabajo, un modelo de designación será la relación que existe entre requisitos de elegibilidad para ser titular de un OCA y el proceso de designación en sí. Entendiéndolo de esta forma nos percataremos que los procesos de designación contienen a su vez variantes que pueden ser agrupadas para facilitar el estudio y comprensión de las designaciones.

Para David Held, un modelo es una “construcción teórica diseñada para explicar los elementos clave [de un determinado objeto de estudio] y su estructura subyacente de relaciones”.²⁸ Por lo anterior, en este trabajo nos proponemos analizar la relación entre requisitos de los aspirantes a titulares de OCA y formas de designación; somos conscientes que hay otras relaciones entre diversos elementos, no obstante, por razones metodológicas analizaremos únicamente esta relación. Como se ha mencionado, nuestra hipótesis es que los poderes tradicionales tienen injerencia en la designación de titulares de los OCA a través de la relación que existe entre requisitos de

²⁷ Hemos decidido adoptar en este trabajo la denominación “modelos de designación” por las razones que a continuación se comentan. La Real Academia de la Lengua Española define la voz “modelo” de la siguiente manera, en su acepción primera y cuarta: “1.m. Arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo. [...] 4. m. Esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento.”

²⁸ Held, David, *Modelos de Democracia*, trad. por María Hernández, 3a. ed., Madrid, Alianza, 2007, p. 25. El texto en corchetes es propio.

elegibilidad y formas de designación, que son dos elementos que forman parte de un diseño institucional específico de cada órgano.

Es pertinente mencionar que en este trabajo nos avocaremos únicamente a los nueve OCA a nivel federal o nacional y no a los más de doscientos que existen en el ámbito local. Además, cabe precisar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), pese a ser formalmente un OCA, establecido en el apartado c del artículo 26 de la CPEUM, materialmente es un organismo descentralizado, en virtud de que, hasta el momento, no se ha expedido su normatividad por el Congreso de la Unión. En ese sentido, se ha incluido en el análisis porque existen alusiones tanto al proceso de designación como a los requisitos de elegibilidad de los titulares de su órgano de gobierno en la CPEUM, aunque no deja de tener particularidades propias de su naturaleza jurídica.

A continuación, se presenta un cuadro que ilustra la forma en que los poderes tradicionales colaboran entre sí en los procesos de designación de los titulares de los OCA: Designaciones de titulares de los OCA²⁹

Órgano Constitucional Autónomo	Titular (es)	Poder(es) que interviene (n)	Fundamento de la Ley respectiva	CPEUM
Banco de México	Junta de Gobierno (cinco miembros) De entre los cinco miembros se elige a uno que será el Gobernador, los demás miembros serán Subgobernadores del Banco.	Poder Ejecutivo/ Poder Legislativo (Cámara de Senadores o Comisión Permanente del Congreso de la Unión)	Arts. 38-41, Ley del Banco de México (LBM)	Art. 28

²⁹ Cuadro de elaboración propia a partir de la consulta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes aplicables de cada Órgano Constitucional Autónomo.

Órgano Constitucional Autónomo	Titular (es)	Poder(es) que interviene (n)	Fundamento de la Ley respectiva	CPEUM
Instituto Nacional Electoral	Consejo General, integrado de la siguiente manera: ³⁰ 1) Componente profesional y especializado: Un consejero presidente y diez consejeros electorales. 2) Componente político.	Poder Legislativo (Cámara de Diputados) En casos excepcionales: Poder Judicial ³¹ Se contempla un comité técnico de evaluación. ³²	Art. 36, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	Art. 41, Apartado A de la Base V
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Presidente	Poder Legislativo (Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión)	Art. 10, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LC-NDH)	Art. 102 Apartado B

³⁰ La clasificación (componente profesional y especializado y; componente político) es de César Astudillo, quien destaca que la composición tripartita se estableció desde el Instituto Federal Electoral. El componente político está integrado por “representantes de cada uno de los partidos políticos con registro y reconocimiento y representantes del Poder Legislativo”. Véase, Astudillo César, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2020, p. 168. Para efectos de este trabajo nos enfocaremos en el componente profesional y especializado.

³¹ De conformidad con artículo 41 apartado A de la Base V de la CPEUM.

³² En su conformación participan el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Órgano Constitucional Autónomo	Titular (es)	Poder(es) que interviene (n)	Fundamento de la Ley respectiva	CPEUM
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Junta de Gobierno (cinco miembros)	Ejecutivo Federal/ Poder Legislativo (Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión)	Arts. 67- 71, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LS-NIEG)	Art. 26 Apartado B
Comisión Federal de Competencia Económica	Pleno/Comisionados (siete)	Poder Ejecutivo/ Poder Legislativo (Cámara de Senadores) Se contempla un Comité de Evaluación. ³³	Art. 14, Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)	Art. 28
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Pleno/Comisionados (siete)	Poder Ejecutivo/ Poder Legislativo (Cámara de Senadores) Se contempla un Comité de Evaluación. ³⁴	Art. 11, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR)	Art. 28

³³ De acuerdo con el artículo 28 de la CPEUM, el Comité de Evaluación está integrado “por los titulares de Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía”. Cabe precisar que, el INEE ya no es un OCA, no obstante, sigue apareciendo en la conformación de este Comité de Evaluación, siendo un evidente error.

³⁴ *Idem.*

Órgano Constitucional Autónomo	Titular (es)	Poder(es) que interviene (n)	Fundamento de la Ley respectiva	CPEUM
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Pleno/ Comisionados (siete)	Poder Legislativo (Cámara de Senadores). Posibilidad a veto por parte del Ejecutivo Federal.	Art. 18, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)	Art. 6 Apartado A
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Presidente y consejeros (seis)	Poder Legislativo (Cámara de Diputados). Posibilidad a veto por parte del Ejecutivo Federal.	N/A	Art. 26, Apartado C
Fiscalía General de la República	Fiscal General de la República	Poder Legislativo (Cámara de Senadores) y Ejecutivo Federal	Art. 8, Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR)	Art. 102 Apartado A

A continuación, se presenta una tabla con la forma de designación de los integrantes de Consejos Consultivos de los OCA.

Cabe mencionar que en este estudio hemos incluido únicamente a los Consejos Consultivos de CNDH e INAI y al Consejo Ciudadano de la FGR, debido a que en su integración participa uno de los poderes tradicionales: el legislativo. El criterio señalado sirvió para dejar fuera del análisis dos casos: el del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues es el Pleno del mismo Instituto quien nombra a las 15 personas que integran su Consejo Consultivo.³⁵ El caso del INEGI es similar dado que cuenta con un Consejo Consultivo Nacional, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley del Sistema Nacional

³⁵ Artículo 34 de la LFTR.

de Información Estadística y Geográfica, pero en la integración de este no intervienen los poderes tradicionales.

Designaciones de integrantes de Consejos Consultivos³⁶

Órgano Constitucional Autónomo	Titular (es)	Poder(es) que interviene (n)	Fundamento de la Ley respectiva	CPEUM
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Consejo Consultivo (diez consejeros)	Poder Legislativo (Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión)	Art. 17, LC-NDH	Art. 102 Apartado B
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Consejo Consultivo (diez consejeros)	Poder Legislativo (Cámara de Senadores). Posibilidad a un veto por parte del Ejecutivo Federal.	Art. 53, LF-TAIP	Art. 6 Apartado A
Fiscalía General de la República	Consejo Ciudadano (cinco consejeros)	Poder Legislativo (Cámara de Senadores)	Art. 99, LFGR	N/A

La metodología que hemos establecido para el cumplimiento del objetivo de este apartado es la siguiente. En un primer momento se clasificarán los requisitos de elegibilidad –dado que en el apartado previo ya se explicó qué poderes tradicionales intervienen en la designación de los titulares de los OCA– en un segundo momento estaremos en condiciones de analizar ambos aspectos.

³⁶ Cuadro de elaboración propia a partir de la consulta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes aplicables de cada Órgano Constitucional Autónomo.

Hemos usado la palabra “Patrón” para designar aquel requisito que se presenta más de una vez en un determinado criterio. Además, en ciertas ocasiones hemos denominado “Subpatrón” a un modelo que se diferencia del “Patrón” sin ser radicalmente distinto. Por último, hemos usado la palabra “Caso especial” cuando un requisito se establece solamente por un OCA. Esta metodología evidenciará lo siguiente: primero, la mayoría de los criterios se repiten en todos los OCA y segundo, existe un diferente tratamiento de un mismo requisito, de acuerdo con el OCA que se trate. Todo ello, nos permitirá cuestionarnos sobre si esas distinciones están justificadas o no. Asimismo, podremos valorar cuál es el mejor tratamiento normativo. Del análisis realizado a los nueve OCA existentes hasta el momento y respecto de cada uno de los “criterios de elegibilidad”³⁷ para ser titular de los OCA, hemos encontrado temas que se interrelacionan y por lo cual, a fin de advertir las virtudes y carencias de cada uno, los hemos agrupado bajo los siguientes grupos:

1. CRITERIO DE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

- a. Patrón I (nacionalidad mexicana por nacimiento). De los nueve OCA existentes, la tendencia respecto al requisito que nos ocupa es la siguiente: “Ser ciudadano mexicano por nacimiento”. Son seis los OCA que asumen este criterio: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)³⁸; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)³⁹; Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)⁴⁰; Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y

³⁷ Para ello se ha consultado tanto la CPEUM como la legislación aplicable a cada uno de los OCA.

³⁸ Artículo 9º, fracción I, de la LCNDH.

³⁹ Artículo 69, fracción I, de la LSNIEG.

⁴⁰ Tanto para COFECE como IFT, artículo 28, párrafo 23, fracción I, de la CPEUM.

Protección de Datos Personales (INAI)⁴¹ y la Fiscalía General de la República (FGR)⁴².

- i. Subpatrón II: El Banco de México (BANXICO) además del requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento establece que éste no debe adquirir otra nacionalidad.⁴³ El Instituto Nacional Electoral (INE) establece similar requisito, con la diferencia de que omite la palabra “mexicano” después de “ciudadano”, es decir, se establece: “ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad”.⁴⁴
- b. Caso especial I (ciudadano mexicano): el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establece como requisito únicamente ser ciudadano mexicano.

2. CRITERIO DE PLENO GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

- a. Patrón I: la tendencia en este requisito es la siguiente: “Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.”, los OCA que asumen este criterio son: BANXICO,⁴⁵ INE,⁴⁶ CNDH⁴⁷, INEGI,⁴⁸ COFECE, IFT.⁴⁹ En el caso del INAI, es similar el criterio, sin embargo, se sustituye el verbo “gozar” por “ejercer”.⁵⁰
- b. Patrón II (omisión del criterio): El CONEVAL y la FGR omiten este requisito.

⁴¹ Artículo 28, fracción I, de la LFTAIP.

⁴² Artículo 18, fracción I, de la LFGR.

⁴³ Artículo 39, fracción I, de la LBM.

⁴⁴ Artículo 38, numeral 1, inciso a), de la LGIPE.

⁴⁵ Artículo 39, fracción I, de la LBM.

⁴⁶ Artículo 38, numeral 1, inciso a), de la LGIPE.

⁴⁷ Artículo 9º, fracción I, LCNDH.

⁴⁸ Artículo 69, fracción I, LSNIEG.

⁴⁹ Tanto para COFECE como IFT, artículo 28, párrafo 23, fracción I, de la CPEUM.

⁵⁰ Artículo 28, fracción I, de la LFTAIP.

3. CRITERIO DE EDAD

a. Patrón I, (edad máxima):

- i. Subpatrón I.1: **BANXICO** establece que el aspirante no podrá tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual desempeñará su cargo.⁵¹
- ii. Subpatrón I.2: **INEGI** dispone que el aspirante no debe tener más de setenta años cumplidos a la fecha en que la designación sea entregada al Senado de la República o, en su caso, a la Comisión Permanente, para su ratificación.⁵²

b. Patrón II, (edad mínima):

- i. Subpatrón II.1 (criterio de 35 años cumplidos): la **CNDH** dispone que el aspirante deberá tener treinta y cinco años cumplidos el día de su elección;⁵³ en el caso del **INAI**, establece similar condición con la única diferencia que utiliza el término “designación” en lugar de elección;⁵⁴ asimismo, la **FGR** dispone similar condición a la del **INAI**.⁵⁵ Cabe destacar que, pese a que la **CPEUM** establece que en el caso de la **COFECE** e **IFT** el aspirante deberá ser mayor de 35 años de edad,⁵⁶ lo cierto es que en la práctica opera bajo el criterio 35 años cumplidos.⁵⁷

⁵¹ Artículo 39, fracción I, de la LBM.

⁵² Artículo 69, fracción I, LSNIEG.

⁵³ Artículo 9º, fracción II, LCNDH.

⁵⁴ Artículo 28, fracción II, de la LFTAIP.

⁵⁵ Artículo 18, fracción II, de la LFGR.

⁵⁶ Artículo 28, párrafo 23, fracción II, de la CPEUM.

⁵⁷ En la Convocatoria pública de 15 de febrero de 2021 expedida por el Comité de Evaluación se menciona en la sección Términos, Segundo. Procedimiento, Etapa I. Registro de aspirantes, punto dos, “Sólo podrán registrarse quienes tengan 35 años cumplidos antes del 23 de abril de 2021”. Disponible en: <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2021/doc/CnvFebCOFECE.pdf> [consultado el 1 de agosto de 2021].

- ii. Subpatrón II.2. (más de 30 años cumplidos): Solo el INE establece este criterio, la LGIPE establece que el aspirante deberá tener más de treinta años el día de la designación.⁵⁸
- c. Caso especial I (omisión del criterio): Respecto del CONEVAL, se omite este criterio.

4. CRITERIO DE EXPERIENCIA:⁵⁹

- a. Patrón I (3 años de experiencia): En los casos de COFECE e IFT, se requiere que el aspirante se haya desempeñado como mínimo tres años en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a la competencia económica.⁶⁰ En este caso se contempla: 1) experiencia profesional (posiblemente refiriéndose al ámbito privado y público), 2) del servicio público (ámbito público) y 3) a la experiencia académica (ámbito público y privado, ya que no distingue).
- b. Patrón II (5 años de experiencia): tratándose de BANXICO se precisa que el aspirante deberá “haber ocupado por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.”, además de ello, precisa que deberá “Gozar de reconocida competencia en materia monetaria”.⁶¹ No obstante, la Ley establece que se podrá designar a dos de los cinco miembros sin que cumplan con los criterios antes mencionados “quienes deberán de ser profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica”. En tal caso, estos dos miembros

⁵⁸ Artículo 38, numeral 1, inciso c), de la LGIPE.

⁵⁹ Es uno de los criterios más heterogéneos y si bien se menciona en casi todos los casos no hay una tendencia. Hemos agrupado los más afines.

⁶⁰ Artículo 28, párrafo 23, fracción V, de la CPEUM.

⁶¹ Artículo 39, fracción II, de la LBM.

- no podrán ser designados como Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo.⁶² En el caso del INEGI, el aspirante deberá haber ocupado por lo menos durante cinco años algún cargo de alto nivel en los sectores público o privado, o ser un académico de reconocido prestigio en las materias de estadística, geografía o economía; además deberá ser profesional distinguido en las materias antes mencionadas.⁶³
- c. Patrón III (10 años de experiencia): La CPEUM, establece como requisito para el aspirante a la titularidad del CONEVAL,⁶⁴ que éste deberá tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social.
- d. Patrón IV (experiencia en general sin mencionar años). Este patrón se subdivide de la siguiente manera:
- i. Subpatrón IV.1: En el caso del INE, el aspirante deberá contar con la experiencia y conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones.⁶⁵ Por otra parte, en la CNDH el aspirante deberá de contar con experiencia en materia de derechos humanos o en “actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales”.⁶⁶
 - ii. Subpatrón IV.2: La Ley de la FGR, establece como elementos que componen la buena reputación: “I. El Objeto

⁶² Artículo 39, fracción II, segundo párrafo, de la LBM.

⁶³ Artículo 69, fracción II, de la LSNIEG.

⁶⁴ Este es el OCA que establece más años de experiencia. Además, la CPEUM, dispone que el aspirante deberá “tener reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional” lo cual, complica aún más el cumplimiento del requisito, ya que esa redacción precisa que el aspirante deberá tener prestigio en el ámbito público y privado, así como académico y profesional. Este caso especial, resulta ser el más restrictivo de todos.

⁶⁵ Artículo 38, numeral 1, inciso d), de la LGIPE.

⁶⁶ Artículo 9º, fracción III, de la LCNDH. Este criterio es ambiguo, ya que no queda claro qué tipo de actividades (profesionales, académicas o de servicio público), ni en que sector (privado, público), así, de acuerdo con ciertas interpretaciones podría darse el caso en que se negase a un aspirante ser titular de un OCA, aduciendo algún postulado fundado en esta disposición tan amplia.

tivo que se refiere a la *calidad profesional relevante, trayectoria en el servicio público* o en ejercicio de la actividad jurídica, y II. El Subjetivo que se refiere a la honorabilidad, alta calidad técnica, compromiso con valores democráticos, independencia y reconocimiento social”,⁶⁷ tal como puede apreciarse, el elemento objetivo hace alusión a la trayectoria profesional, ya sea pública o privada, por ello puede inferirse que se requiere de una evaluación de la experiencia, sin embargo, no menciona cuántos años se requieren en dicha área.

- e. Caso especial I (omisión): En el caso del INAI, no establece como requisito la experiencia.⁶⁸

5. CRITERIO DE BUENA REPUTACIÓN

- a. Patrón I: la tendencia en este requisito es la siguiente, “Gozar de buena reputación”, los seis OCA que asumen este criterio son: INE,⁶⁹ CNDH,⁷⁰ COFECE, IFT,⁷¹ INAI⁷² y la FGR.⁷³ Respecto a ésta última, hemos señalado que, conforme a la Ley de la FGR, la buena reputación se compone por dos elementos, uno objetivo consistente en: “la calidad profesional relevante, trayectoria en el servicio público o en ejercicio de la actividad jurídica” y uno subjetivo, que se refiere a “la honorabilidad, alta calidad técnica, compromiso con valores democráticos,

⁶⁷ Artículo 18, párrafo quinto, fracciones I y II, de la LFGR. El resaltado es propio.

⁶⁸ Si bien incluye el requisito de “Gozar de buena reputación” en este caso la ley es omisa en definir qué elementos contiene, contrario a la Ley de la FGR antes mencionada. Por lo tanto, se concluye que no hay requisito en el criterio de experiencia, siendo el único de los nueve OCA que no la contempla.

⁶⁹ Artículo 38, numeral 1, inciso e), de la LGIPE.

⁷⁰ Artículo 9º, fracción VI, de la LCNDH.

⁷¹ Tanto para COFECE como para IFT: Artículo 28, párrafo 23, fracción III, de la CPEUM.

⁷² Artículo 28, fracción III, de la LFTAIP.

⁷³ Artículo 18, fracción IV, de la LFGR.

- independencia y reconocimiento social”.⁷⁴
- b. Patrón II (omisión): Tres son los OCA que son omisos respecto del criterio “gozar de buena reputación”: BANXICO, INEGI y CONEVAL. Si bien, BANXICO menciona “reconocida competencia”,⁷⁵ INEGI “ser profesional distinguido”⁷⁶ y CONEVAL “reconocido prestigio”, como requisitos para el aspirante a ser titular del OCA, consideramos que ninguno de estos puede encuadrar en el criterio de buena reputación ya que se puede tener reconocida competencia o ser un profesional distinguido o con reconocido prestigio y no por ello, necesariamente, gozar de buena reputación. Al final queda a la libre interpretación y estimamos que eso es perjudicial para el aspirante debido a que puede dar lugar a arbitrariedades.

6. CRITERIO DE TÍTULO PROFESIONAL Y ANTIGÜEDAD:

- a. Patrón I (poseer cualquier título profesional sin acreditar antigüedad): Dos OCA son los que establecen el requerimiento de poseer título profesional pero no establecen antigüedad para el mismo, son los casos de la COFECE y el IFT.⁷⁷ Cabe hacer la precisión de que este criterio puede relacionarse con el de experiencia y como ya habíamos mencionado, en el caso de la COFECE se requiere tener experiencia en materias afines a la competencia económica; y en el caso del IFT, materias afines a la radiodifusión o telecomunicaciones.
- b. Patrón II (Título profesional y antigüedad):
- i. Subpatrón II. 1: Para el caso del INE no se menciona una profesión en específico, solamente que el título profesional de nivel licenciatura deba tener una antigüedad mínima de cinco años al día de la designación.⁷⁸

⁷⁴ Artículo 18, párrafo quinto, fracciones I y II, de la LFGR

⁷⁵ Artículo 39, fracción II, de la LBM.

⁷⁶ Artículo 69, fracción II, de la LSNIEG.

⁷⁷ Tanto para COFECE como para IFT: Artículo 28, párrafo 23, fracción IV, de la CPEUM.

⁷⁸ Artículo 38, numeral 1, inciso d), de la LGIPE.

- ii. Subpatrón II. 2: La FGR que establece que el aspirante deberá contar con Título Profesional de Licenciado en Derecho que deberá tener una antigüedad mínima de diez años,⁷⁹ sin mencionar si será al día de la designación o algún otro criterio que permita dar más certeza al proceso de contabilizar ese tiempo.⁸⁰
- c. Patrón III (Se omite este criterio): Cinco son los OCA en los que no se hace mención expresa sobre el requisito de tener título profesional, es el caso de: BANXICO, CNDH (criterio de experiencia), INEGI⁸¹ (si bien menciona que deberá ser un Profesional distinguido y podría inferirse, no menciona expresamente el criterio que nos ocupa), INAI y CONEVAL.

7. CRITERIO DE IMPEDIMENTO CON ANTECEDENTES PENALES:

- a. Patrón I: ocho OCA contemplan algún requisito que se relaciona a un posible antecedente penal del aspirante como impedimento para poder ser designado, esta situación restringe en diversa medida el acceso a los órganos de gobierno de los OCA.⁸²
- b. Caso especial I: En el caso de CONEVAL la CPEUM, es omisa respecto a este criterio.

⁷⁹ Artículo 18, fracción III, de la LFGR.

⁸⁰ Se debe destacar que la LCNDH contempla dentro de su apartado de requerimientos para aspirante a ser titular, el que éste “preferentemente” deba tener título de Licenciado en Derecho, lo cual, pareciera no ser propiamente un requisito sino un punto a evaluar favorablemente a determinado aspirante. Por estas razones no se ha incluido en el siguiente patrón.

⁸¹ Artículo 69, fracción II, de la LSNIEG.

⁸² La CNDH en el artículo 9º, fracción VI, de la LCNDH; el INEGI en el artículo 69, fracción III, de la LSNIEG; la COFECE y el IFT, en el Artículo 28, párrafo 23, fracción III, de la CPEUM; el INAI, en el artículo 28, fracción III, de la LFTAIP; la FGR en el artículo 18, fracción V, de la LFGR; BANXICO en el artículo 39, fracción III, de la LBM; el INE, en el artículo 38, numeral 1, inciso e), de la LGIPE.

8. CRITERIO DE IMPEDIMENTO CON ANTECEDENTES POLÍTICOS:⁸³

- a. Patrón I (omisión): Seis OCA no contemplan ningún requisito que sirva de impedimento para que las personas que tienen antecedentes en la actividad política puedan acceder a ser titulares de estos órganos, son los siguientes: BANXICO, INEGI, COFECE, IFT, INAI y FGR.
- b. Patrón II (existe impedimento): El INE establece los siguientes impedimentos para el aspirante a Consejero electoral: 1) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación.⁸⁴ 2) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.⁸⁵ En el caso de la CNDH establece como impedimento que el aspirante no desempeñe ni haya desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación.⁸⁶ En el caso de CONEVAL establece como impedimento que el aspirante no debe pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular, sin embargo, no precisa los alcances temporales de dicho requisito.

⁸³ Este criterio en particular es de gran relevancia debido a que debería de estar adecuado a cada OCA y sus funciones.

⁸⁴ Artículo 38, numeral 1, inciso g), de la LGIPE.

⁸⁵ Artículo 38, numeral 1, inciso h), de la LGIPE. A manera de comentario, nos parece adecuada la medida, no obstante, tratándose de una materia tan permeada por intereses políticos como es la Electoral, podrían no ser los años suficientes.

⁸⁶ Artículo 9º, fracción IV, de la LCNDH.

9. CRITERIO DE IMPEDIMENTO PARA DETERMINADOS SERVIDORES PÚBLICOS:⁸⁷

a. Patrón I:

- i. Subpatrón I.1 (separarse cuatro años antes): en el caso del INE, el aspirante se debe de separar del cargo cuatro años antes del día de su nombramiento, siempre y cuando haya sido: 1. Secretario de Estado; 2. Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa; 3. Subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal; 4. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, 5. Secretario de Gobierno Estatal.⁸⁸
- ii. Subpatrón I.2. (separarse un año antes): En la CNDH: El aspirante se debe separar del cargo un año antes de la “elección” si fue: 1. Secretario o Subsecretario de Estado; 2. Procurador General de la República o Procurador general de justicia de alguna entidad federativa; 3. Gobernador o Jefe de gobierno del Distrito Federal.⁸⁹ COFECE e IFT⁹⁰ establecen que durante el año previo

⁸⁷ Respecto de este criterio cinco de los nueve OCA lo contemplan, aunque de diversa forma, solamente en cuatro OCA no se menciona este criterio y son: BANXICO, INEGI, CONEVAL y FGR, a continuación, se presenta el patrón encontrado. Tal como se puede apreciar en todos los OCA mencionados en el Patrón I. subsisten los criterios de: Secretario de Estado, Fiscal General de la República, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Además de las variantes temporales que se describieron anteriormente, podemos decir lo siguiente: 1) el INE es el único que contempla Subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, y Secretario de Gobierno Estatal; 2) la CNDH es la única que contempla Subsecretario de Estado; 3) La COFECE y el IFT contemplan el criterio de: Senador, Diputado Federal o local; 4) Mientras que el INAI solo se refiere a Senador y Diputado Federal.

⁸⁸ Artículo 38, numeral 1, inciso i), de la LGIPE.

⁸⁹ Artículo 9º, fracción V, de la LCNDH.

⁹⁰ Tanto para COFECE como para IFT: Artículo 28, párrafo 23, fracción VII, de la CPEUM.

- a su nombramiento el aspirante no debió haber sido: 1. Secretario de Estado; 2. Fiscal General de la República; 3. Senador, Diputado federal o local; 4. Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Por su parte, el INAI⁹¹ no incluye en su lista a diputados locales, manteniendo a los demás para los casos de COFECE e IFT.
- b. Patrón II (Omisión). Cuatro OCA no contemplan impedimento si el aspirante fue servidor público u ocupó un puesto de elección popular, son los siguientes OCA: BANXICO, INEGI, CONEVAL y FGR.

10. CRITERIO DE RESIDENCIA:

- a. Patrón I:
- i. Subpatrón I.1 (dos últimos años con excepción): En el caso del INE, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla como requisito: “Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses”.⁹²
 - ii. Subpatrón I.2 (dos últimos años sin excepción): En el caso del INAI el aspirante a ser Comisionado deberá “Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación”.⁹³ No hay salvedades por ausencia.
- b. Patrón II (omisión de este criterio): Los siete OCA que no exigen como requisito que sus titulares tengan cierto tiempo de residencia en el país son: BANXICO, CNDH, INEGI, COFECE, IFT, CONEVAL, FGR.

⁹¹ Artículo 28, fracción V, de la LFTAIP.

⁹² Artículo 38, numeral 1, inciso f), de la LGIPE.

⁹³ Artículo 28, fracción IV, de la LFTAIP.

11. CRITERIO DE CONOCIMIENTO DE LA MATERIA:⁹⁴

- a. Patrón I: En el caso de la COFECE y el IFT, se establece que deberá el aspirante “Acreditar, [...] los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo.”⁹⁵ En el caso del INE, se establece que deberá “Contar con los conocimientos que les permitan el desempeño de sus funciones”.⁹⁶
- b. Patrón II (omisión): Seis OCA no expresan específicamente en la ley este criterio como requisito de elegibilidad. Siendo los siguientes: BANXICO, CNDH, INEGI, INAI, CONEVAL y FGR.⁹⁷

IV. ANÁLISIS DE LOS MODELOS

En este análisis usaremos tres ejes rectores para resaltar algunas cuestiones relacionadas con los requisitos de elegibilidad y la forma de designación de los titulares de los OCA, nos referimos a la neutralidad política, la legitimidad y la especialización técnica.

Al respecto, Ileana Moreno ha señalado que se trata de justificaciones de los OCA. La *neutralidad política* se refiere a que estos órganos deberían de ser capaces de evitar las influencias políticas. La segunda, tiene que ver con la pérdida de legitimidad del Estado, por ello, sostiene que cuando se dota a un órgano de autonomía es una

⁹⁴ Solamente tres de los nueve OCA mencionan expresamente que el aspirante a ser titular de dichos órganos deberá contar con los conocimientos necesarios.

⁹⁵ Artículo 28, párrafo 23, fracción VI, de la CPEUM.

⁹⁶ Artículo 38, numeral 1, inciso d), de la LGIPE.

⁹⁷ Si bien hacen alusión a: “reconocida competencia en materia monetaria” aunque con ciertas salvedades (BANXICO); “contar con experiencia en materia de derechos humanos o actividades afines” (CNDH); “ser profesional distinguido en materias relacionadas con la estadística, la geografía o la economía” (INEGI); “reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional” (CONEVAL). En el caso de la FGR e INAI no hay nada parecido. Por ello, ninguna de estas disposiciones da certeza sobre la acreditación de los conocimientos técnicos necesarios para ser titular del OCA.

“solución extrema ante la falta de legitimidad”. La *especialización técnica* implica que “los funcionarios del órgano sean especialistas en la materia”.⁹⁸

En ese sentido, utilizaremos los modelos antes expuestos para determinar si se cumple o no con estas aspiraciones, mismas que, en teoría, son las que justifican la razón de la autonomía de estos órganos.

En primer lugar, la *neutralidad política*, como eje rector, se relaciona con el criterio que hemos denominado: “criterio de impedimento antecedentes políticos”. En este aspecto, en la mayoría de los casos se trata de una materia pendiente pues como se desprende de los modelos de designación estudiados, solo la CNDH, el INE y el CONEVAL, han establecido requisitos que imposibilitan el acceso a ser titulares de los OCA a aquellas personas con antecedentes en la actividad política.

Cabe destacar que, en primera instancia, se trate de presentar a los OCA como entes *neutros políticamente* y, por otra parte, existan tan pocos filtros para impedir que políticos lleguen a cargos clave. Lo anterior se hace evidente puesto que seis OCA (BANXICO, INEGI, COFECE, IFT, INAI y FGR) son omisos al respecto, es decir, no establecen reglas claras para impedir que las personas del ámbito político ingresen como titulares de un OCA. Además, desde nuestro punto de vista existe una gran área de oportunidad en este rubro, porque incluso los ordenamientos que contemplan este criterio lo hacen de manera limitada.

Por cuanto hace a la *legitimidad*, como eje rector, hemos considerado que se relaciona con el “criterio de buena reputación” concatenado al de “conocimiento en la materia”, debido a que buena parte de lo que legitima a los OCA es precisamente su carácter técnico y las decisiones que toman, como se ha dicho los OCA se legitiman constantemente en cada una de sus determinaciones.

⁹⁸ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 29- 38. Es preciso aclarar que también la autora hace precisiones al respecto de cada punto.

Respecto al “criterio de buena reputación”, seis de los nueve OCA lo mencionan expresamente como requisito para ser aspirante a titular, lo cual es favorable. Sin embargo, no deja de ser un criterio con un alto nivel de subjetividad. La Ley de la FGR es la única que se ocupa en establecer qué debe entenderse por “gozar de buena reputación”, en su artículo 18 se establece que la buena reputación está compuesta por un elemento objetivo y otro subjetivo. Por otra parte, con el “criterio de conocimiento de la materia”, la tendencia es que no se mencione específicamente como requisito para acceder a ser titular de un OCA, aunque puede quedar implícito por los filtros que existen (p. ej. exámenes), sin embargo, no estaría de más resaltar esa cuestión o simplemente suprimirla de los OCA que la tienen, en caso de que se determine que no es necesario.

En relación con la *especialización técnica* y para el caso del “criterio de experiencia”, desde nuestro punto de vista, el modelo institucional con un mejor diseño lo tiene COFECE e IFT. Sin embargo, creemos pertinente homologar este criterio para los demás OCA, sobre todo porque, como se advirtió, en el caso de CONEVAL, se dispone por parte de la CPEUM que el aspirante tenga experiencia mínima de diez años, siendo el criterio más alto en este rubro. De lo anterior, cabe hacer el cuestionamiento, ¿Qué determina el criterio de experiencia? ¿En verdad es un filtro idóneo para elegir a los más preparados? El modelo de designación de COFECE e IFT permite que a través del examen de conocimientos el aspirante pueda demostrar sus conocimientos y, por lo tanto, el requerir demasiados años de experiencia, impediría a ciertos aspirantes poder participar, máxime que aún no hay un criterio que permita determinar por qué en unos casos se piden tres, cinco o diez años de experiencia.

Existen otros criterios señalados en los Modelos de Designación que en nuestra consideración no se relacionan con alguno de los ejes que hemos señalado, pero de los que conviene hacer algunos comentarios. Respecto al “criterio de edad”, COFECE e IFT establecen que el aspirante deberá tener más de treinta y cinco años

y, en el caso de la FGR basta con que tenga treinta y cinco, la propuesta sería homologar todos los criterios. Por otra parte, en relación con el criterio de edad límite, BANXICO e INEGI lo incluyen, sin que se justifique tal medida, además, establecen distintos límites de edad. Consideramos que no debería de impedírsele a las personas acceder a estos puestos en condiciones en las que la edad máxima no está homologada ni justificada.

En relación con el “criterio de residencia”, nos parece que la tendencia debería de ser regla. Es decir, siete de los OCA no contemplan algún tipo de restricción de este tipo, mientras que el INAI y el INE sí lo hacen. No consideramos que este criterio sea razonable, porque en caso de que el argumento para justificar tal requisito fuera el que las personas aspirantes a ser titulares de algún OCA debieran estar informadas de lo que ocurre en el país, (lo cual no está claro), en un mundo con muchas opciones de comunicación es muy complicado no estar enterado de lo que pasa al otro lado del mundo, a menos que así se quiera. Por lo anterior, este criterio nos parece que carece de justificación razonable.

Finalmente, para el análisis de los procesos de designación consideramos que debe tomarse en cuenta el momento en que fueron creados los OCA por el poder reformador de la Constitución. De acuerdo con Gerardo Acuayte, los OCA pueden dividirse en dos generaciones atendiendo a las causas que les dieron origen, se considera que BANXICO, CNDH, IFE (ahora INE), INEGI pertenecen a la primera generación y el resto a la segunda.⁹⁹

Por su parte, nosotros observamos que los procesos de designación y los requisitos de elegibilidad son más detallados en el texto Constitucional tratándose de los órganos de segunda generación, a

⁹⁹ Sobre la primera y segunda generación de los OCA véase Acuayte González, Gerardo, “Motivos de la irrupción de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano” en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *“Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos”*, México, UNAM, IJ, 2020, pp. 207- 213.

diferencia de lo que sucede en la mayoría de los de primera;¹⁰⁰ dicha cuestión podría calificarse como excesivamente reglamentaria, no obstante, consideramos que dada la importancia de estos órganos, para el Estado mexicano, es una buena medida para blindar constitucionalmente a los procesos de designación y que no queden en manos de la legislación ordinaria.

VI. **EXCURSUS: DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON LA DESIGNACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, EL CASO DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

Las funciones que están encomendadas a los OCA son de carácter estatal, como ya ha señalado Pedro Salazar, son funciones que se fueron sustrayendo al Poder Ejecutivo para trasladarse a los OCA.¹⁰¹ La función pública se entiende como la “actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo [...] cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado.”¹⁰² Las funciones públicas encomendadas a los poderes públicos y a los OCA se concretan a través “de personas físicas que, mediante su actividad intelectual o física, desempeñ[a]n el papel de funcionarios o empleados públicos cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado”.¹⁰³ En 1982 a través de una importante reforma constitucional¹⁰⁴ se cambió la denominación de “funcio-

¹⁰⁰ Con excepción del INE antes IFE, debido a la reforma de 2014.

¹⁰¹ Salazar Ugarte, Pedro, *El poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017, pp.105.

¹⁰² Véase Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro, *Derecho administrativo del estado de Hidalgo*, México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 345.

¹⁰³ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM, IIJ, 2016, pp. 60 y 61.

¹⁰⁴ “Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI, base 4ª., 74 fracción V,

narios públicos” a “servidores públicos” en el Título Cuarto de la CPEUM. Como se ha señalado en otra sede “el objetivo central de la modificación fue precisamente la de establecer no una idea de privilegio, sino de servicio”.¹⁰⁵ De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 108 de la CPEUM, las personas que integran a los OCA son considerados servidores públicos.

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, firmada y ratificada por México,¹⁰⁶ establece una definición amplia de funcionario público, en la que se puede encuadrar a las personas integrantes de los OCA.¹⁰⁷ Por otra parte, el reciente Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), en su artículo 27.1, define al funcionario público como el individuo:¹⁰⁸

76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre 1982.

¹⁰⁵ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, cit., p. 63.

¹⁰⁶ Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 2005. Tramite constitucional: firma México (9 dic 2003); aprobación Senado (29 abr 2004); publicación DOF Aprobación (27 may 2004); vinculación de México (20 jul 2004) Ratificación; entrada en vigor internacional y para México (14 dic 2005).

¹⁰⁷ *Ibidem*. Capítulo I, artículo 2, inciso a): “Por “funcionario público” se entenderá: i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte.”

¹⁰⁸ Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre

- (a) que tenga un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de una Parte, sea por nombramiento o elección, permanente o temporal, remunerado o no remunerado, y con independencia de su antigüedad;
- (b) que desempeñe una función pública para una Parte, incluso para una agencia o empresa pública, o preste un servicio público, según se defina conforme al ordenamiento jurídico de esa Parte y según se aplique en el área correspondiente del ordenamiento jurídico de esa Parte; o
- (c) definido como un funcionario público conforme al ordenamiento jurídico de una Parte; y

En ese sentido, se advierte que tanto en las normas jurídicas nacionales como internacionales se considera que los servidores públicos que integran los OCA realizan funciones públicas; además, hemos advertido una tendencia para ampliar el concepto de funcionario público e incluir a otros sujetos distintos a los Poderes Tradicionales.

A continuación, presentamos algunos temas que consideramos relevantes y que merecen atención por parte de la doctrina. Por otra parte, existen diferentes formas para acceder a la función pública, dependiendo del cargo que se vaya a ocupar. Los servidores públicos pueden ingresar al cargo: por elección directa de parte de los ciudadanos; por nombramiento directo que realicen los titulares de algún órgano o sus superiores jerárquicos; por concurso público, sorteando exámenes y/o entrevistas rigurosas, es decir, por servicio profesional de carrera; por honorarios, o sea, por prestar sus servicios profesionales. Además, está la forma en la que se incorporan los titulares de los órganos constitucionales autónomos. En todos los casos, los interesados deben de cumplir con algunos requisitos mínimos que se establecen tanto en la Constitución como en las leyes y regulaciones secundarias.

Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2020. Capítulo 27. Anticorrupción.

En lo que respecta a los servidores públicos que integran los OCA, y que no tienen el carácter de titulares o consejeros, consideramos que es importante avanzar en la configuración legislativa de un servicio profesional de carrera, ya que al ser órganos técnicos necesitan de personal profesional que desarrolle las actividades propias del órgano, pero que también sean capaces de asegurar los principios, las garantías y los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, como el debido proceso, la independencia, la imparcialidad, la buena administración pública, la verdad, la imparcialidad, entre muchos otros.

1. DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CONDICIONES DE IGUALDAD

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁰⁹ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém Do Para”,¹¹⁰ reconocen expresamente el “derecho humano de acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad”.

Asimismo, de conformidad con la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de la ONU:¹¹¹

¹⁰⁹ Artículo 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

¹¹⁰ Artículo 4: “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

¹¹¹ Observación general no. 25 “Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas

Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política.

Es decir, que los requisitos puedan ser verificables y no discrecionales y ambiguos, de tal forma que permitan la objetividad entre quien aspire a la función pública y quien califique el cumplimiento de dichos requisitos. Respecto del derecho humano de acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Yatama vs Nicaragua, señaló que “estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación”.¹¹²

En la protección internacional de los derechos humanos, tanto en el sistema universal como en el regional interamericano, “una vez ratificada la norma internacional, el Estado debe adecuar todo su derecho interno de conformidad con aquélla”.¹¹³ De esta manera, el primer obligado a cumplir con estas directrices es el Órgano Reformador de la Constitución, así como el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas. Si ese deber no ha sido cumplido en la normativa interna, entonces las autoridades están

(art. 25)”, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996, pág. 23.

¹¹² Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, pág. 200.

¹¹³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Pelayo Möller, Carlos María, “La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la corte interamericana. Análisis del artículo 1 del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano”, *Estudios Constitucionales de Chile*, vol. 10, núm. 2, 2012, pp. 155.

obligadas a realizar el control de convencionalidad en el ámbito de sus respectivas competencias. Así, en la designación de los titulares de los OCA y de los miembros de sus Consejos Consultivos, se deben aplicar estos estándares internacionales.

Por otra parte, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW) encargado de la supervisión de la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,¹¹⁴ en su Recomendación General número 23: vida política y pública¹¹⁵ advirtió, desde 1997, que la mujer había sido “excluida del desempeño de altos cargos en el gobierno, la administración pública, la judicatura y los sistemas judiciales”. En el apartado siguiente se estudiará la forma en que paulatinamente se ha tratado de solucionar esta situación en el caso específico de los OCA.

2. LOS OCA Y EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO (DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD)

El primer OCA en que se estableció que debía procurarse la equidad de género en su conformación, fue el órgano garante establecido en el artículo 6 de la CPEUM, es decir, el INAI. El Decreto de reforma de la CPEUM, publicado el 7 de febrero de 2014, incluyó el concepto de equidad de género como obligación para la integración del órgano garante,¹¹⁶ esta situación se replicó en la integración del

¹¹⁴ Decreto de Promulgación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1981.

¹¹⁵ ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación General No. 23: Vida política y pública*, 1997, A/52/38.

¹¹⁶ Artículo 6 de la CPEUM: “[...]En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género. [...]”.

Consejo Consultivo de dicho órgano.¹¹⁷ En el resto de los OCA la situación era distinta, no existía esta obligación para su integración.¹¹⁸

El 10 de febrero de 2014 se publicó la reforma constitucional que estableció el principio de paridad entre los géneros en el ámbito político- electoral. En el contexto de dicha reforma, Leticia Bonifaz mencionó que “la paridad es igualdad”; destacó que el principio de paridad entre géneros no debe considerarse como una acción afirmativa de carácter temporal, expresando que “la paridad es una media permanente para lograr la inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública”.¹¹⁹ Sin embargo, esta reforma de 2014 tampoco fue extensiva a los demás OCA. Fue hasta la reforma constitucional de 6 de julio de 2019¹²⁰ que se pudo establecer lo que se denominó como la “paridad en todo” o “paridad transversal” en la CPEUM.¹²¹ Esta reforma sí contempló a los OCA.¹²² De acuerdo con Lorena Vázquez Correa, “históricamente la inclusión de mu-

¹¹⁷ Artículo 53 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹¹⁸ En su momento, José Fabián Ruiz se preguntó: “¿por qué la equidad de género sólo es deseable para el INAI y no para la conformación de los demás órganos constitucionales autónomos, en los que no se establece tal objetivo?”. Véase Fabián Ruiz, José, *op. cit.*, p. 108.

¹¹⁹ Bonifaz Alfonso, Leticia, “El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos”, Ciudad de México, SCJN, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf [consultado 1 de agosto de 2021].

¹²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros”, 6 de junio de 2019.

¹²¹ Vázquez Correa, Lorena, *Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación. Cuaderno de investigación No. 58*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2019.

¹²² “Artículo 41. [...] La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.”

jeres en los cargos de decisión de los órganos autónomos ha sido baja”, desde su punto de vista, “este rezago se debe a que los nombramientos que realizan el Poder Ejecutivo y Legislativo obedecen a criterios y voluntades políticas, que por sí mismos reproducen condiciones de desigualdad estructural entre los géneros”.¹²³ Para Martha Patricia Patiño Fierro la reforma de 2019 puede calificarse como política “porque introduce una nueva regla de acceso al poder”, la paridad como principio.¹²⁴

Sin embargo, se debe señalar que, al menos en la redacción del artículo antes citado, se aprecia que la paridad de género únicamente contempla a los titulares de los órganos constitucionales autónomos, sin contemplar a todas las áreas de este. En ese sentido, consideramos que es más amplia la disposición contenida en el artículo 6 de la CPEUM, en cuanto al INAI, debido a que se dispone genéricamente que “en la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género”, sin restringirlo únicamente a los titulares del órgano. Esta disposición, al ser genérica, interpretada a la luz del principio pro persona, haría efectiva la paridad de género en todas las áreas del OCA.

Además, María del Carmen Alanís ha expresado que mediante una interpretación del principio de paridad sería posible aplicarlo a todos los órganos públicos de toma de decisiones y no únicamente a los establecidos en el artículo 41 de la CPEUM, asimismo, ha destacado que esta situación no tiene que estar expresamente establecida, dado que ya existe el principio consagrado en la Constitución.¹²⁵

¹²³ Vázquez Correa, Lorena, *op. cit.*, p. 13 y 14.

¹²⁴ Boletín: “Exigen cumplir con la Ley en materia de paridad; hay avances, pero persisten simulaciones”, Ciudad de México, Senado de la República, 26 de junio 2019. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/45322-exigen-cumplir-con-la-ley-en-materia-de-paridad-hay-avances-pero-persisten-simulaciones.html> [Consultado el 1 de agosto de 2021].

¹²⁵ Alanís Figueroa, María del Carmen, Foro “Hacia un balance de la reforma constitucional en Paridad de Género”, Senado de la República, Ciudad de México, 26 de junio de 2019, Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/hand->

Por otra parte, Leticia Bonifaz ha expresado que también deben de considerarse las “condiciones estructurales que dejan a la mujer en una condición de desventaja”, ya que cuando se expide una convocatoria dirigida tanto a hombres como mujeres hay una “aparente neutralidad”, no obstante, “en el proceso de participación para un concurso ya no hay igualdad, por la desigualdad en el terreno de lo privado [...] si no se da la igualdad en el espacio privado, entonces, aunque se lance una convocatoria aparentemente neutra, va a haber gran diferencia entre cuántas mujeres pueden participar y en igualdad de circunstancias”.¹²⁶

Como se ha dicho, la paridad se encuentra relacionada con el derecho humano a la igualdad. La Primera Sala de la SCJN ha establecido que en el derecho humano a la igualdad es posible distinguir entre dos elementos: “la igualdad formal o de derecho” y “la igualdad sustantiva o de hecho”. El segundo de los elementos guarda relación con la discriminación estructural y sistemática. La Primera Sala ha señalado que la igualdad sustantiva consiste en “alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos”.¹²⁷

La reforma constitucional de 2019 estableció que el Congreso de la Unión contaba con un año para para adecuar las leyes a las que alude el segundo párrafo del artículo 41 de la CPEUM, en relación con los órganos constitucionales autónomos, hasta el momento, las

le/123456789/4545 [consultado el 1 de agosto de 2021].

¹²⁶ Bonifaz Alfonso, Leticia, “Parlamento Abierto para la Reforma del Estado. Mesa de análisis: Las reglas para hacer efectiva la paridad en todo”, *op. cit.*

¹²⁷ Tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), Primera Sala, DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 119.

leyes que se han armonizado con la reforma de 2019 son: Ley de la Fiscalía General de la República¹²⁸ y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹²⁹ En el resto de OCA sus leyes todavía no establecen y dotan de contenido al principio de paridad de género. Las leyes de la COFECE, IFT, BANXICO, CNDH, INAI (con las salvedades mencionadas en cuanto a que contempla el concepto de equidad de género) e INEGI, ya han sido aprobadas en la Cámara de Diputados y devueltas a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.¹³⁰ Pese a la falta de armonización de las leyes antes mencionadas, esta situación no ha impedido que se respete el principio de paridad en los procesos de designación de COFECE e IFT, ya que el Comité de Evaluación establecido en el artículo 28 de la CPEUM, ha expedido convocatorias dirigidas específicamente a mujeres, con la finalidad de conseguir la integración paritaria de sus órganos de gobierno garantizando el principio constitucional.¹³¹

¹²⁸ En relación con el objeto de estudio de este texto, véase Artículos 8 y 51 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

¹²⁹ Dado que el INE y los Organismo Públicos Locales son garantes del principio de paridad de género, en el proceso de armonización se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Se estableció que todas las actividades del INE deben regirse por el principio de paridad (art. 30, 2 de la LGIPE). En cuanto a la integración del Consejo General se dispone que deberá garantizarse el principio de paridad de género (art. 36 de la LGIPE). En el caso de los Organismos Públicos Electorales, el órgano de dirección superior también debe observar el principio de paridad (art. 99 de la LGIPE). Las autoridades jurisdiccionales de las Entidades Federativas, de igual forma, deben observar el principio de paridad en su integración (art. 106 de la LGIPE).

¹³⁰ Gaceta Parlamentaria, “Dictámenes para declaratoria de publicidad. Número 5575-II y V”, *Cámara de Diputados LXIV Legislatura*, Año XXIII, Ciudad de México, 29 de julio de 2020.

¹³¹ Convocatoria 2019 para mujeres aspirantes a comisionadas de la Comisión Federal de Competencia Económica, Comité de Evaluación, 10 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2019/doc/Convocatoria-COFECE.pdf> [consultado el 1 de agosto de 2019]. Convocatoria 2019 para mujeres aspirantes a comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comité de

3. DERECHO HUMANO A LA PROHIBICIÓN DE CORRUPCIÓN

Se ha mencionado que la corrupción fue uno de los “factores que en Estados Unidos crearon las condiciones para la implantación de las primeras autoridades independientes”.¹³² En México, en virtud de la independencia formal que les otorga la Constitución, los OCA se han considerado como “una suerte de antídoto contra la corrupción y el mal gobierno”.¹³³ En este apartado nos vamos a referir al derecho humano a la prohibición de corrupción un tema que ha abierto un debate interesante.

Desde el ámbito doctrinario, Daniel Márquez Gómez se muestra a favor de la existencia de un derecho humano a la no corrupción, desde su punto de vista, “la conclusión es obvia: si los tratados internacionales establecen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, es evidente que de ellos se puede extraer sin ninguna dificultad la existencia de un derecho humano a la no corrupción”.¹³⁴

Evaluación, 10 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2019/doc/ConvocatoriaIFT.pdf> [consultado el 1 de agosto de 2019]. Convocatoria 2020 para mujeres aspirantes a comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comité de Evaluación, 17 de septiembre de 2020, Disponible en: <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2020-2/doc/ConvocatoriaIFT2020.pdf> [consultado el 1 de agosto de 2019].

¹³² Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, p. 125.

¹³³ Contreras Mínero, Marco Antonio, “¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México?”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, IIJ, 2020, p. 142.

¹³⁴ Márquez Gómez, Daniel, “El derecho humano a la no corrupción administrativa derivado de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales: El caso de México”, en Olivos Campos, José René (coord.), *Derechos humanos en Ibero-América*, México, CIDEM, 2010, p. 211.

En 2016, en México, por vía pretoriana,¹³⁵ un Juzgado de Distrito reconoció la existencia de un “derecho fundamental a favor de los particulares de vivir en un ambiente libre de corrupción en el que todos los funcionarios públicos desempeñen su labor, precisamente, con la suficiencia honestidad, transparencia y apertura como para que se confíe en su labor y en su toma de decisiones”. En 2018, el mismo Juzgado de Distrito reafirmó la existencia de dicho derecho fundamental y estimó fundado el concepto de violación que se refería a la omisión de transparentar y justificar la idoneidad de los Magistrados Anticorrupción nombrados por el Presidente de la República.¹³⁶ Lo que se quiere destacar, para efectos de este trabajo, es que el Juzgador de Distrito considero “[l]a activación del Sistema Nacional Anticorrupción como garantía institucional y procesal del derecho fundamental a un ambiente libre de corrupción”.¹³⁷ Es decir, puso de relieve la relación de las instituciones con los derechos humanos. Cabe señalar que la fracción V del artículo 61 de la Ley de Amparo¹³⁸ establece la improcedencia del juicio de amparo “[c]ontra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramiento o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza”.

¹³⁵ Versión pública de la sentencia pronunciada dentro del juicio de amparo indirecto 1311/2016, resuelto por el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Juez: Fernando Silva García, Secretaria: Claudia Gabriela Elizondo. p. 78 y 87.

¹³⁶ Versión pública de la sentencia pronunciada en el juicio de amparo indirecto 589/2018, resuelto por el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Juez: Fernando Silva García, Secretario: José Sebastián Gómez Sámano, p. 56.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 50.

¹³⁸ Énfasis propio.

En 2019, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal de la Ciudad de México negó la existencia de un derecho humano a vivir en un ambiente libre de corrupción, en ese sentido, argumentó que "en la Constitución Federal, la Convención de la (sic) Naciones Unidas contra la Corrupción ni en la Convención Interamericana contra la corrupción, se prevé tal derecho humano, sino, se reitera, mecanismo para erradicar el fenómeno de la corrupción, que afecta la vigencia de los derechos humanos".¹³⁹ Esta decisión abre un debate en el que se dividen las opiniones desde el ámbito jurisprudencial sobre la existencia o no del citado derecho.

VII. REFLEXIONES FINALES

En este estudio se ha demostrado que el diseño institucional, en específico la forma de designación de titulares de los OCA, incide directamente en el grado de intervención que tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la designación de los titulares de los OCA. Lo anterior, nos permite comprobar la hipótesis planteada, ya que cuanto más flexible sea la forma de designación y los requisitos de elegibilidad, mayor será el margen que tenga cada Poder del Estado en la designación.

Como se ha mencionado, este tipo de órganos cuentan con legitimidad de ejercicio, lo que implica que cada decisión que tomen deba ser imparcial, llevando su autonomía formal a la práctica. En ese sentido, la forma en que se elige a los titulares de estos órganos es fundamental porque son aquellos los que toman las decisiones, ya sea de forma colegiada o unipersonal, según sea el caso.

¹³⁹ Versión pública de la sentencia pronunciada en el recurso de revisión (juicio de amparo indirecto) 159/2019, resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Ponente: Magistrada Antonia Herlinda Velasco Villavicencio, Secretaria: Carmen Leticia Becerra Dávila. Resuelto por mayoría de votos de los magistrados Antonia Herlinda Velasco Villavicencio y Miguel Enrique Sánchez Fías, en contra del voto particular de la magistrada Lilia Mónica López Benítez, p. 74.

Por otra parte, estimamos que la participación de los poderes tradicionales en los procesos de designación es adecuada, en la medida en que irradia de cierta legitimidad democrática. Aunque consideramos que un filtro únicamente técnico (exámenes, evaluaciones curriculares, etc.) no es una vía idónea, porque no garantiza que tanto poderes fácticos como fuerzas políticas coloquen a personas afines a sus intereses y sin ningún tipo de control político.

El análisis de los diferentes procesos de designación ha puesto de relieve que los diseños institucionales de los OCA son muy variados. Existen diferentes criterios que se podrían homologar en un marco común para todos los OCA, agrupándolos en un apartado de la Constitución para evitar reiteraciones innecesarias. El rumbo a seguir es perfeccionar los requisitos de elegibilidad y el proceso de designación. Debe destacarse como un avance significativo la reforma constitucional de 2019, la cual, estableció el principio de paridad de género en la integración de los OCA.

Consideramos que, por sus características y funciones, es conveniente que cada OCA tenga algunos requisitos *sui generis*, ya que podrían homologarse hasta cierto punto, siempre tomando en cuenta que es necesario que existan criterios diferenciadores, porque cada OCA opera en un contexto distinto. Finalmente, la metodología planteada en este trabajo puede ser de utilidad para futuras investigaciones que pretendan continuar la búsqueda de mejores modelos de designación de titulares de órganos constitucionales autónomos.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

1. BIBLIOGRAFÍA

ACUAYTE GONZÁLEZ, Gerardo, “Motivos de la irrupción de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano” en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, IIJ, 2020.

- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, Foro “Hacia un balance de la reforma constitucional en Paridad de Género”, Ciudad de México, Senado de la República, 26 de junio de 2019. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4545> [consultado el 1 de agosto de 2021].
- ASTUDILLO CÉSAR, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2020.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos” en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, IIJ, 2015.
- CONTRERAS MINERO, Marco Antonio, “¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México?”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *PodereS tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, IIJ, 2020.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro, *Derecho administrativo del estado de Hidalgo*, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- GARCÍA GUTIÁN, Elena, “Una revisión de los discursos sobre la representación política” en Wences, Isabel (ed.), *Tomando en serio la teoría política*, Madrid, CEPC, 2015.
- HELD, David, *Modelos de Democracia*, trad. María Hernández, 3a. ed., Madrid, Alianza, 2007.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *et. al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM, IIJ, 2021.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM, IIJ, 2016.
- , “Funciones realizadas por los poderes legislativo, ejecutivo o judicial con características para ser realizadas por un Órgano constitucional Autónomo”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *PodereS tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, IIJ, 2020.

- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “El derecho humano a la no corrupción administrativa derivado de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales: El caso de México”, en Olivos Campos, José René (coord.), *Derechos humanos en Ibero-América*, México, CIDEM, 2010.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- PALACIOS, Alejandra, “Comentarios. Mesa 2 La autonomía institucional como la nueva dimensión de la separación de funciones estatales”, en Beltrán Miranda, Yuri Gabriel *et. al.*, (eds.), *Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México*, México, UNAM, IJ, 2019.
- ROSANVALLON, Pierre, *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial, 2009.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *El poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017.
- VÁZQUEZ CORREA, Lorena, *Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación. Cuaderno de investigación No. 58*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2019.

2. HEMEROGRAFÍA

“Exigen cumplir con la Ley en materia de paridad; hay avances, pero persisten simulaciones”, en *Boletín*, México, Senado de la República, 26 de junio 2019. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/45322-exigen-cumplir-con-la-ley-en-materia-de-paridad-hay-avances-pero-persisten-simulaciones.html>

BONIFAZ ALFONZO, Leticia, “El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos”, SCJN, Ciudad de México, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf

FABIÁN RUIZ, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 37, julio- diciembre 2017.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; PELAYO MÖLLER, Carlos María, “La obligación de ‘respetar’ y ‘garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la corte interamericana. Análisis del artículo 1 del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano”, *Estudios Constitucionales de Chile*, vol. 10, núm. 2, 2012.

RIVERA LEÓN, Mauro Arturo, “Trascendiendo formulaciones trinitarias: hacia una teoría conceptual de los órganos constitucionales autónomos en la división de poderes en México”, *Revista de Derecho Político. UNED*, núm. 110, enero- abril, 2021.

3. LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley de la Fiscalía General de la República.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

4. JURISPRUDENCIA

Tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), Primera Sala, DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, t. I.

5. ELECTRÓNICAS

Convocatoria 2019 para mujeres aspirantes a comisionadas de la Comisión Federal de Competencia Económica, Comité de Evaluación, 10 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2019/doc/Convocatoria-COFECE.pdf>

Convocatoria 2020 para mujeres aspirantes a comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comité de Evaluación, 17 de septiembre de 2020, Disponible en: <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2020-2/doc/ConvocatoriaIFT2020.pdf>

Convocatoria pública de 15 de febrero de 2021 expedida por el Comité de Evaluación. Disponible en: <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2021/doc/CnvFebCOFECE.pdf>

Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Disponible en: <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2019/12/carta-a-sca-ganhri.pdf>

6. OTROS DOCUMENTOS

Gaceta Parlamentaria, “Dictámenes para declaratoria de publicidad. Número 5575-II y V”, Cámara de Diputados LXIV Legislatura, Año XXIII, Ciudad de México, 29 de julio de 2020.

