

# Revista de Administración Pública

## Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional

Carlos Matute González\*

### A) La División de Poderes y su evolución a través del tiempo.

“... siempre que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y sólo entonces se constituye una sociedad política o civil...”

John Locke<sup>1</sup>

\* Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Licenciatura en Derecho y Maestría en Ciencias Jurídicas, ambas con Mención Honorífica, por la Universidad Iberoamericana. Maestría en Derecho con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, y Especialidad en Derecho Fiscal por la misma facultad. Actualmente se está Doctorando en Derecho en la Universidad Panamericana. Ha sido catedrático así como profesor invitado en cursos de posgrado en diversas universidades e Instituciones de Educación Superior.

Es autor de los libros: *La Modernización Administrativa en el Consejo de la Judicatura Federal*, *El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano*, *Nuevo Derecho Administrativo* en coautoría con Sergio Valls Hernández; coautor en la obra colectiva *La Obra Pública en el Estado Mexicano*. Ha publicado artículos en las revistas *Jurídica*; *El Foro*; y en las revistas de: El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; de la Barra Mexicana; del Colegio de Abogados. Es Miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Académico de número de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social. Ha ocupado diversos cargos públicos, tales como: Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Secretario Ejecutivo de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales; Director General de Administración Regional; Titular de la Unidad de Enlace de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo de la Judicatura Federal; Asesor y Coordinador de Asesores del Director Jurídico del IMSS, entre otros. Actualmente se desempeña como Director General de Recursos Materiales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>1</sup> John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Tr. Amando Lázaro Ros. Madrid, Aguilar, 1969. p. 66.

Una de las primeras doctrinas del Estado moderno que ayudó a forjar una concepción política de respeto a la persona humana y sus derechos, es la división de poderes. Ésta tiene como base la idea de que el poder absoluto en una sociedad corrompe por completo y, por lo tanto, debe repartirse entre diversos órganos para evitar que se cometan excesos o la autoridad se comporte arbitrariamente.

El concepto de sociedad civil es una explicación racional de la necesidad de superar las inconveniencias de la vida colectiva en un estado de la naturaleza, en donde la falta de civilización convierte al hombre en ejecutor y juez de una idea de justicia intolerante y egoísta que justifica cualquier atropello bajo la ley del más fuerte.

En la sociedad civil –en la que se concentra la autoridad en una persona o grupo– el individuo tiene que obedecer, pero por contraparte puede acudir a una autoridad en el caso de considerar que se afectan sus derechos y lo protege del egoísmo o las ambiciones desmedidas de otros individuos. La expresión moderna de la dominación política organizada, la unidad de acción y decisión soberana en un territorio, es el Estado nacional.

La acumulación de este poder durante el absolutismo europeo provocó una reacción en la que la sociedad civil se concibió como el opuesto al Estado, personificado en el monarca, y que exigía la reducción de éste para garantizar el respeto de las libertades individuales y el desarrollo económico basado en un orden mínimo con certeza jurídica. La propuesta liberal, consistió en limitar el poder del Estado nacional, utilizando las teorías políticas de la división de poderes, la democracia, el federalismo, el republicanismo y el Estado de derecho.

La autonomía de los poderes del Estado entre sí, es la propuesta de organización del Estado liberal que sustituye a la propia del absolutismo. Ésta, se basa en las ideas de Montesquieu, quien distingue tres funciones de los gobiernos: la legislativa, la ejecutiva interna y la ejecutiva externa:

“Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil”<sup>2</sup>.

El primero, es el que autoriza al príncipe o magistrado a promulgar leyes de carácter general. Por su parte, el segundo dispone de la guerra y la paz, mientras que el tercero castiga delitos y juzga. Cuando los poderes se reúnen en la misma persona, o en el mismo cuerpo, no hay libertad, es decir, en la visión de Montesquieu no hay libertad posible si el legislativo se une al poder de juzgar sobre la libertad, vida y propiedades de los individuos y al de gobernar.

<sup>2</sup> Charles de Secondant, Barón de Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid, Tecnos, 2000, p. 107.

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares”<sup>3</sup>.

La libertad del hombre tiene, como base, cierta distribución de los tres poderes e históricamente, dependiendo de la forma de gobierno, dicha distribución se modera, profundiza o desaparece. En la Inglaterra del siglo XVIII se reunieron dos de dichos poderes en el Parlamento, mientras que las revoluciones Francesa y norteamericana apuntaron hacia la división de los mismos, bajo el sistema presidencialista. Más aún, en el caso de Estados Unidos, la distribución también se realizó de forma territorial a través de la teoría del federalismo. La autonomía orgánica funcional y la autonomía de órdenes jurídicos diferenciados regionalmente son la justificación política del constitucionalismo que imperó en el continente americano.

Entonces, en las raíces del pensamiento liberal se encuentra la idea de que la autonomía de las instituciones intermedias es un elemento esencial para conservar la libertad del individuo. La primera de ellas fue la funcional, expresada en la división de poderes, y la segunda fue la territorial, manifestada en la república federativa. Esta ideología permeó el constitucionalismo occidental y durante el siglo XX fue el modelo formal de organización política adoptada en la mayoría de los países de Iberoamérica. En México, desde la Constitución de 1824, son parte de los conceptos jurídico-políticos fundamentales.

No obstante, desde la instauración de gobiernos con división clásica de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el sistema ha continuado su evolución, hasta el reconocimiento de la necesidad de la coordinación entre los mismos. La separación tajante de las funciones en sujetos políticos es la excepción. La labor legislativa no la lleva a cabo en forma exclusiva el órgano colegiado representativo (en México, Congreso de la Unión), sino que los Poderes Ejecutivo y Judicial también emiten normas jurídicas de carácter general en situaciones específicas. Esta circunstancia es la que sustenta la idea de la división de poderes relativa en la jurisprudencia mexicana<sup>4</sup>, que es una interpretación que se ha extendido respecto de la aplicación del dogma contenido en el artículo 49 constitucional:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 107-108.

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial 78/2009 “División de Poderes”. México, 2009.

de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”<sup>5</sup>

Entonces, el dogma de la división de poderes clásico es contrario a la realidad jurídica-política-constitucional en la que la autonomía sólo ha sido un efectivo contrapeso entre poderes en algunos periodos históricos y tiende más a la coordinación o colaboración entre éstos o, en los regímenes presidencialistas y el Estado social de derecho (1918-1988)<sup>6</sup>, a la subordinación al Ejecutivo.

La fuerza de una presidencia electa en forma directa y universal por toda la población, tiende a la disminución efectiva, tanto de la autonomía funcional de los otros poderes estatales, como de la territorial que pertenece a las autoridades subnacionales, locales o regionales.

La acumulación de poder y recursos en los gobiernos nacionales en detrimento de la autonomía de los jueces y los legisladores provocó que, desde la sociedad civil organizada, entendida ésta como las fuerzas políticas, económicas y sociales, no aliadas o controladas por los gobiernos o representadas en los poderes estatales, se impulsará la idea que era necesaria una institucionalidad basada en el reconocimiento jurídico de entes públicos no gubernamentales con autonomía suficiente para oponerse a las decisiones de los órganos estatales tradicionales.

La división funcional de poderes clásica, era insuficiente para establecer nuevos límites a los gobiernos burocráticos en crisis fiscal profunda en la década de los setenta, que absorbían demasiados recursos y los resultados de su actuación eran escasos en términos relativos. Esta situación erosionó su legitimidad y los indujo a la adopción de una estrategia de retraimiento y empoderamiento de organizaciones sociales y económicas no estatales. Una manifestación evidente de este fenómeno, fueron los procesos de apertura política y administrativa de los países dentro de la cortina de hierro después de la caída del Muro de Berlín y los procesos de democratización y extensión de la teoría de los derechos humanos en Iberoamérica.

El concepto de gobernanza consistente en la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención estatal, desplazó al de gobernabilidad, y

<sup>5</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Artículo 49 constitucional en [http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm), consultada el 23 de marzo del 2015.

<sup>6</sup> En este periodo, la forma de Estado adoptada fue la social de derecho consistente, entre otros rasgos, que el Poder Ejecutivo, con base en técnicas de intervención, adquirió preeminencia política sobre los otros dos poderes e imperó en la mayoría de los países del mundo al término de la Primera Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín.

la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial aumentó en relación a la del Ejecutivo;<sup>7</sup> la fuerza legitimadora del concepto de soberanía del Estado nacional (helleriano) disminuyó considerablemente frente al surgimiento de un nuevo orden internacional y la globalización de la economía; la idea de la autodeterminación relativa de los países, ocupó el lugar de aquella que sostenía la supremacía absoluta de un orden jurídico determinado en un territorio; la descentralización política fue la estrategia para reconstituir el consenso social en torno a los gobiernos nacionales; la existencia de un orden jurídico internacional autónomo del ámbito nacional y aplicable dentro de los estados nacionales fue reconocida, y la centralidad (entendida como excesiva influencia) de los gobiernos fue sustituida por la dispersión de centros de decisión con autonomía ajenos a la administración pública Federal.

En este contexto, se inscribe la creación de entes autónomos constitucionales que asumen facultades, que durante décadas correspondieron a las dependencias del Ejecutivo federal.<sup>8</sup> Por un lado, la limitación sistemática del poder del gobierno es una propuesta política que adquiere rápidamente expresión jurídica y, por el otro, el abandono del principio de división de poderes clásico, se hace evidente con la existencia de órganos estatales no subordinados a los Poderes de la Unión e integrados con procesos paralelos al principio de representación política, en los que se prefieren a la profesionalización, la independencia, la objetividad, la imparcialidad, la especialización de conocimiento, la no pertenencia a órganos al aparato político-administrativo del Estado como elementos a considerar para el nombramiento.

Si bien, la expresión más inmediata de la autonomía en un Estado constitucional de derecho es la separación de los poderes, la cual está vinculada con la división del trabajo, el sistema de pesos y contrapesos, así como, con la independencia de los órganos estatales entre sí, ésta no es suficiente para garantizar una mayor participación de individuos no integrados formalmente a los órganos gubernamentales o partidistas.

En este sentido, la autonomía que se expresa en la oposición y en la cooperación entre entes gubernamentales y no gubernamentales, en un equilibrio dinámico, se extiende a un sistema más amplio, en la que la división de poderes es fundamental en el diseño institucional, pero no es el único elemento.

<sup>7</sup> En México, este proceso se conoce como Reforma del Estado iniciado en 1982 con la crisis económica y concluida en el 2000 con la alternancia política en el Ejecutivo Federal, que consistió básicamente en una modificación de la legislación electoral, la creación de los órganos autónomos constitucionales y la reforma judicial.

<sup>8</sup> Cfr. Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. 4ª. ed., Porrúa, México, 2014, Cap. XVI. En esta obra se hace una descripción de la transformación de órganos desconcentrados o entidades en órganos autónomos constitucionales.

Entonces, es aplicable a los nuevos órganos autónomos constitucionales, lo que Elisur Arteaga Nava sostiene que es óptimo para la relación entre los Poderes de la Unión:

“La separación de poderes en el Estado apunta a cuatro objetivos principales: a) atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; b) que se permita la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros; c) que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive el cumplimiento o perfeccionamiento del acto; d) establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.”<sup>9</sup>

Con la gran diferencia que las funciones del Estado ya no son atribuidas en exclusiva a los tres poderes, sino que ahora, se comparten con órganos autónomos que participan en la neutralización del poder excesivo de alguno de los poderes y en la conformación de una red de cooperación y coordinación extendida en dos sentidos: vínculos con la sociedad civil organizada y nexos con el ordenamiento jurídico internacional.

La autonomía no solamente consiste en una división del trabajo, sino que también, implica que los distintos órganos estatales y administrativos (subordinados o no jerarquizados a los poderes) sean independientes unos de otros. Lo anterior, multiplica los espacios de toma de decisiones y las relaciones entre entidades que gozan de autonomía constitucional (aumenta la complejidad), así como, establece conexiones jurídicas formales entre sujetos pertenecientes al orden nacional y aquellos que son parte del internacional.

Esta separación de poderes, (tradicionales y nuevos), tal y como se desprende de la definición de Elisur Arteaga Nava, no es una autarquía, sino una forma de cooperar con mayor grado de eficiencia del gobierno con otras instancias estatales y de la sociedad, así como, de los entidades nacionales con las internacionales.

## **B) El concepto de autonomía eje de la pluralidad política**

La autonomía se puede precisar como la capacidad de autodeterminación, de autogobierno de un ente al decidir, por sí mismo, la resolución de sus problemas. Conviene mencionar que algunos autores confunden la condición libertaria con la capacidad de un ente para satisfacer sus propias necesidades por sí mismo, es decir, con la posibilidad de existir sin relacionarse necesariamente con otros entes. Esto último, es la autarquía que es un extremo del individualismo liberal o de la autocracia totalitaria.

<sup>9</sup> Elisur Arteaga Nava. *Derecho Constitucional*, México: Oxford University Press y Harla México, 1998, pp. 35-36.

En ese sentido, la autonomía no es un concepto absoluto, puesto que tiene sus límites vinculados con la necesidad de relacionarse con el otro, por lo que, los intereses del ente autónomo, ya referido al individuo o a la comunidad, deben adaptarse a un interés general (interés público) o a un ordenamiento jurídico, que establecen cotos a las pretensiones de autogobierno. Esto también es válido para el Estado nacional, ya que el concepto tradicional de soberanía se encuentra en plena revisión teórica e ideológica, los Poderes de la Unión y los órganos autónomos constitucionales.

Ahora bien, si bien es cierto que es posible deducir lógicamente la existencia de los límites de la autonomía y expresarla con frases tales como “trata al otro como quisieras ser tratado”, “la libertad empieza en donde termina la libertad del otro”, el imperativo categórico de Kant “obra de tal modo que la máxima de tu voluntad pueda ser convertida en ley universal” o, en los términos expuestos por Stuart Mill:

“Aunque la sociedad no se base en un contrato y aunque de nada sirve inventar uno para deducir de él las obligaciones sociales, todos los que reciben la protección de la sociedad están obligados a devolver algo en cambio de este beneficio. El solo hecho de vivir en sociedad impone a cada uno determinada línea de conducta para con los demás”.<sup>10</sup>

También, es cierto que el contenido de la autonomía no proviene de un ejercicio deductivo, sino de un proceso de diálogo crítico entre los entes que se presentan como autónomos y que exigen de otros entes un trato, por lo menos, igualitario.

La autonomía de un Poder de la Unión no se entiende sin la existencia de los otros y la de los órganos constitucionales autónomos no se concibe sin la presencia de los Poderes de la Unión. La autonomía de los entes nacionales se fortalece o debilita con relación a las entidades del orden jurídico internacional, y los Poderes de la Unión tienden a identificarse con la necesidad de legitimación de lo nacional y los órganos autónomos constitucionales con la consolidación de valores y principios del mundo occidental globalizado.

La pregunta que se plantea es: ¿cuál es el origen de la autonomía? En el individuo, la respuesta se ha buscado en la naturaleza de la persona humana, y en las comunidades se intenta explicar por los elementos sociales, culturales, lingüísticos, religiosos y costumbres, que generan sentimientos de pertenencia y de fidelidad. El primero, conduce a considerar a la voluntad de las partes como la fuente original del derecho y la segunda, a la expresión de la voluntad política por medios institucionalizados que

---

<sup>10</sup> Stuart Mill, Libertad citado por Héctor Jorge Escola. *El Interés público, como fundamento del Derecho Administrativo*. De Palme, Buenos Aires, 1989.

sean representativos. La autonomía basada en la libertad justifica el derecho convencional y aquella que surge de la existencia de un destino compartido legitima el derecho constitucional.

La autonomía que interesa a este artículo, es la relacionada con la comunidad política, entendida ésta, como “el grupo social con base en un territorio que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo... por la distinción entre gobernantes y gobernados”<sup>11</sup> y manifestada en una Constitución liberal, que reconoce la división de poderes, los derechos humanos y la democracia como principio de integración del poder. Esta autonomía se concede a través del orden jurídico a los órganos del Estado en razón a una necesidad de limitación del poder y garantía del respeto a los derechos de la persona humana.

Además, hay que considerar que la autonomía en el Estado<sup>12</sup> tiene un enfoque histórico y relativo insoslayable, que la convierte en un concepto jurídico indeterminado que tiene una zona de certeza y otra de incertidumbre. La determinación de sus límites no es sólo formal, sino que éstos se establecen en la relación cotidiana.

En principio, la certeza proviene de la labor legislativa y de una interpretación positivista de la misma, que si bien, es cierto, no explica la totalidad del fenómeno autonómico, si acota la zona de incertidumbre. En este sentido, la Constitución otorga garantías formales de independencia a los órganos constitucionales, para que las opongan entre sí y abre posibilidades de defensa de las mismas como el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Sin embargo, hay que señalar que entre más compleja sea una realidad jurídica menos útil resulta la metodología jurídico formal para determinar el contenido de la extensión de un autogobierno legítimo de un órgano autónomo constitucional frente a los Poderes de la Unión.

La zona de incertidumbre es en la que, como diría Cassagne, “los principios generales del derecho cumplen varias funciones distintas, pero articuladas entre sí y relativas a su esencia ontológica, a su valor preceptivo o a su alcance cognoscitivo para dilucidar el sentido de una norma o dar la razón de ella y hasta para integrar nuevas formulaciones jurídicas”.<sup>13</sup> De ahí, que la acción de los órganos constitucionales autónomos se extienda en la misma medida que lo hacen los principios de defensa de los derechos humanos pro persona (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), la promoción de la vida democrática (Instituto Nacional Electoral), la máxima

<sup>11</sup> Lucio Lévi “Comunidad Política” en Norberto Bobbio y Nicolás Matteucci. *Diccionario de Política*. Siglo veintiuno editores, México, 1981, pp. 330-332.

<sup>12</sup> Mario de la Cueva. *La Idea del Estado*. UNAM, México, 1980.

<sup>13</sup> Carlos Cassagne. *Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, p. 43.

publicidad (Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública), entre otros.

La certidumbre es manejable en los términos, utilizando a Kelsen, de la ciencia del derecho y que facilita principios lógicos, meramente instrumentales, para el análisis del orden jurídico. Bajo ese enfoque, los límites de la autonomía parten del dogma básico del Estado de derecho liberal formulado con la sujeción del ejercicio del poder social, en cualquiera de sus manifestaciones<sup>14</sup>, al imperio de una norma previa y del dogma de la libertad de los modernos que, se basa en que el individuo sólo puede ser legítimamente sometido por las leyes, con lo que se crea un ámbito de seguridad jurídica y civil como fundamento de la vida social.

En ese sentido, los órganos autónomos constitucionales como cualquier ente estatal deben someter el ejercicio de sus atribuciones a una norma previa y sus integrantes son servidores públicos, aunque sean nombrados entre individuos que formalmente no pertenezcan a órganos políticos, administrativos o partidistas, sino a su condición de miembros destacados de la llamada sociedad civil organizada.

La autonomía en términos formales son las atribuciones del Estado (Poderes de la Unión y órganos autónomos constitucionales) contenidas en el orden jurídico vigente y que se expresan en facultades y competencias. En ese sentido, gozará de autogobierno todo aquél ente que por disposición de la Constitución y de las leyes, pueda emitir sus propias normas y regular su propia conducta, con sujeción a un orden jurídico previamente establecido y sustentado por una Constitución, como expresión de un pacto social básico, es decir, las competencias son la expresión concreta de la autonomía y también, son su límite. Bajo este razonamiento, existen tantos órganos autónomos constitucionales como lo disponga el Constituyente permanente y es una técnica normativa que genera espacios de decisión independientes de la representación política, con la pretensión de mejorar la gestión pública o la protección de algún tipo de derecho en beneficio de los individuos y la colectividad.

Entonces, la consecuencia lógica, que se utiliza como principio instrumental e integrado del orden jurídico, sería que la autonomía no es libertad para hacer lo que se quiera, sino libertad para hacer lo que el ordenamiento jurídico impone a los órganos del Estado y, especialmente, a la administración pública y a los órganos autónomos constitucionales.

<sup>14</sup> Las formas de manifestarse de las atribuciones estatales son las funciones legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Un análisis más profuso sobre cómo se ejercen las mismas en el orden jurídico mexicano y su transformación con referencia a dogma político de la división de poderes de Montesquieu se contiene en Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2003 y César Nava Vázquez. *La División de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*. Porrúa, México, 2008.

En ese tenor, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosas jurisprudencias en las que establece que los actos de autoridad, para ser válidos, deben estar debidamente fundados y motivados en los términos del artículo 16 constitucional.<sup>15</sup>

Más sin embargo, la dificultad de la interpretación del término autonomía, tal y como sucede con los demás conceptos jurídicos indeterminados, se presenta en la zona de incertidumbre que también lo caracteriza, y la primerísima cuestión con la que se enfrenta es con la indeterminación de otro concepto, como lo es, el interés público,<sup>16</sup> que no puede ser trasgredido por el ejercicio de la autonomía de los entes estatales, bajo el principio de que “la palabra autonomía jamás debe usarse para perseguir intereses que no sean auténticamente públicos”.

Entonces, los conflictos entre autonomías se presentan dentro de la argumentación jurídico formal (competencia) y el alcance de la atribución que la Constitución asigna (principios que protegen o promueven)<sup>17</sup>. Las autonomías se confrontan y cooperan entre sí, en la forma más diversa dependiendo del régimen jurídico que establece la Constitución y las condiciones políticas, económicas y sociales.

A este entramado jurídico derivado de la existencia de los órganos autónomos constitucionales como son el INE, CNDH, BANXICO e INEGI

<sup>15</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> consultada el 14 de julio del 2014, “Artículo 16: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

<sup>16</sup> Héctor Jorge Escola. *El Interés público, como fundamento del Derecho Administrativo*. De Palma, Buenos Aires, 1989.

<sup>17</sup> El Presidente Peña Nieto en Querétaro, durante la ceremonia del 97° aniversario de nuestra Carta Magna, identificó los principios mencionados: “Las reformas a la Constitución crean nuevas instituciones del Estado mexicano. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un órgano esencial, para asegurar la educación de calidad que queremos para nuestros niños y jóvenes. El Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene la encomienda de asegurar que los servicios de televisión, radio, telefonía y datos lleguen a todas las regiones del país, con mejores tarifas y una mayor calidad. Por otro lado, la Comisión Federal de Competencia Económica tiene la responsabilidad de garantizar la libre competencia y concurrencia, para que los mexicanos cuenten con una mayor oferta de productos que compitan en calidad y precio. A raíz de la Reforma Energética se elevan a rango constitucional la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía; y se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. La Fiscalía General de la República, derivada de la Reforma Político-Electoral, será una institución autónoma, que permitirá desplegar una política de procuración de justicia, más eficaz y de largo plazo. A su vez, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tendrá la imparcialidad necesaria para medir la pobreza y la efectividad de los programas sociales. Finalmente, el Instituto Nacional Electoral ejercerá las facultades del actual Instituto Federal Electoral y, además, realizará otras funciones que fortalecen su participación en elecciones locales, y su relación con los organismos electorales estatales”.

(creados entre 1992-2012), entre otros, hay que agregarle las entidades de la administración pública, federales y estatales, que gozan de autonomía derivada de la Constitución, el Tribunal Agrario, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Infonavit, entre otros y los entes semigubernamentales, como las instituciones de educación superior que gozan de autonomía, las empresas productivas del Estado y las entidades de la administración pública federal no sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En este contexto, la propuesta más recurrente para mejorar la gestión pública ha sido aumentar la autonomía de algunas entidades y la limitación a la concentración de poder en los gobiernos nacionales. La autonomía se convierte en la palabra mágica. Así, se han expresado exigencias de mayor autonomía que han concluido en la adición de 6 órganos autónomos constitucionales en el periodo 2012-2014, Fiscalía General de la República, el Instituto Federal de Competencia (IFETEL), el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Comisión Nacional de Competencia Económica (COFECE).

En este sentido, el concepto instrumental de autonomía se expresa con fuerza en la tendencia actual de organizar las funciones estatales con base en órganos autónomos constitucionales. El denominador común de la estrategia de superar las deficiencias del Estado social de derecho, es la creación y fortalecimiento de autonomías de personas públicas no gubernamentales, no vinculadas directamente con ninguno de los Poderes de la Unión tradicionales y con una lógica ajena a la división de poderes basada en el principio montesquiesiano plasmado en el artículo 49 constitucional.

### **C) Definiendo a los órganos autónomos constitucionales en México.**

Uno de los rasgos fundamentales del proceso de reforma del Estado (1982-2000) es el surgimiento de los órganos autónomos constitucionales que, tienen conforme a la Jurisprudencia 20/2007 de la Suprema Corte, las características siguientes:

- “a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial Núm. 20/2007. “Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características”. En línea: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos1/TesisJurisprudencialesdelPleno/2007/15TJ20-2007.pdf> (consultado el 27 de noviembre del 2015), p. 2.

Desde 1992, a partir del otorgamiento de la autonomía constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el número de este tipo de órganos ha aumentado significativamente. Por lo que antes las materias como la organización de las elecciones, la procuración de justicia, el control de la inflación, la evaluación de las políticas sociales y de la educación, la información estadística, entre otras más, eran atribuciones del Estado que éste desarrollaba a través del ejercicio de las tres funciones tradicionales, especialmente el Ejecutivo, que se le asignaron expresamente a personas jurídicas distintas a éstos, sin que esto implique un abandono del principio de división de poderes establecido en la Constitución, conforme lo ha interpretado la Suprema Corte en la jurisprudencia citada.

El argumento que sustenta la existencia de estos órganos es que la creación de órganos especializados autónomos de los poderes tradicionales mejora los controles ciudadanos sobre la actividad del Estado y garantiza un desempeño profesional, objetivo y eficiente del sector público; ello, en la medida que no hay dependencia jerárquica formal alguna y en los procesos de nombramientos de sus titulares participan distintas instancias con representación democrática y/o solvencia moral y técnica.

Los órganos autónomos constitucionales y su fecha de creación son:

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, 28 de enero de 1992;
- El Banco de México, 20 de agosto de 1993;
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 7 de abril del 2006;
- El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 26 de febrero del 2013;
- El Instituto Federal de Telecomunicaciones, 11 de junio del 2013;
- La Comisión Federal de Competencia Económica, 11 de junio del 2013;
- El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 7 de febrero del 2014;
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 10 de febrero del 2014;
- La Fiscalía General de la República, 10 de febrero del 2014, y
- El Instituto Nacional Electoral (antes IFE), 10 de febrero del 2014.

Todas estas reformas constitucionales tienden a crear y fortalecer entes autónomos en espacios distintos a los que corresponden a los tres poderes de la Unión, aunque necesariamente vinculados con los mismos, sin relación de dependencia jerárquica.

Además, hay órganos que pertenecen a los Poderes Legislativo y Judicial que gozan de diversos grados de autonomía, ya sea de gestión, plena jurisdicción, gobierno o presupuestos, como son: la Auditoría Superior de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Este recuento, hace evidente que después de casi cien años de vigencia de nuestra Constitución, ésta consigna una estructura del Estado distinta

a la que surgió del movimiento revolucionario, que dio origen al Estado social de Derecho. Ahora, estamos ante un Estado de las autonomías en el que el poder social y la representación política deben tomar en cuenta el pluralismo político y la complejidad económica que conlleva la globalización.

Si bien, el Estado reclama para sí mismo, la autonomía absoluta también, denominada soberanía. El Estado constitucional de derecho propone un modelo intermedio con base en el reconocimiento de autonomías a colectividades, en el que se otorgue por lo menos la autonomía de gestión a órganos de la administración pública, se reconozca y asigne autonomía constitucional a órganos que expresamente lleven a cabo funciones del Estado y se conceda facultades públicas a entes no gubernamentales.

En el primer grupo se incluye a tribunales administrativos (los contenciosos administrativos) y de la administración (el Agrario y los de Conciliación y Arbitraje), a las autoridades supervisoras y reguladoras de servicios públicos y financieros (CNSF, CNBV, CONSAR y CONDUSEF), entre otros. En el segundo, a los órganos autónomos constitucionales y el tercero a los partidos políticos, las asociaciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de asistencia privada, los sindicatos, las cámaras de comercio, los colegios de profesionistas, las sociedades concesionarias de servicios públicos y todas aquellas personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

Un entramado de autonomías es lo que se conoce como sector público amplio. En este concepto, la división de poderes clásica por funciones, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, se enriquece por una diversidad de divisiones del poder social que hace muy complejo y técnico su ejercicio. La autonomía constitucional de los poderes del Estado, que se equilibran entre sí en un plano de igualdad, se complementa con otro tipo de autonomías de menor grado, como la de gestión, la financiera, la técnica, la académica, la regional, la orgánica, entre otras, que estructuralmente pueden o no encontrarse en un plano de subordinación.

La autonomía, como ya se ha expresado, es un concepto del Estado liberal vinculado con la poliarquía. Tiene su expresión más connotada con la creación del Estado que reconoce la división de poderes, aunque no es su única manifestación.

#### **D) La autonomía y el orden jurídico.**

La definición de autonomía de Marienhoff:

“Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella... La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano... refleja el grado más alto de no sujeción a normas

del ente soberano que puede poseer un órgano incrustado en un Estado moderno. El jurista argentino atribuye al concepto de autonomía naturaleza eminentemente política y no jurídica y la contrasta con “la autarquía, que significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta”.<sup>19</sup>

Esta postura de Marienhoff, quien identifica a la autonomía sólo con la forma más amplia de ésta que es la autonomía política, concedida dentro de la Constitución mexicana a los Poderes de la Unión, las entidades federativas y los órganos autónomos constitucionales, muestra que en el tema no hay consenso y que las clasificaciones dependen del orden jurídico positivo con el que se relacionen.

De esta forma, una característica que define a los órganos autónomos constitucionales es su capacidad de autonormarse o autonomía política, que sólo se concede en la ley suprema del orden jurídico, vinculando una función específica del Estado con un órgano no subordinado a ninguno de los Poderes de la Unión.

Norberto Bobbio y Nicola Matteucci<sup>20</sup>, en su *Diccionario de Política*, relacionan al vocablo autonomía con los de autogobierno y descentralización, mientras que Gabino Fraga<sup>21</sup> lo incluye dentro de la explicación que hace de la administración pública paraestatal o descentralizada y de los autogobiernos estatales y municipales.

Así, tanto los autores italianos como el mexicano reconocen, por lo menos, dos tipos de autonomía: la política y la administrativa, correspondiendo la primera a lo que Marienhoff llama autonomía y la segunda a la autarquía. Es así, que una segunda característica para los órganos autónomos constitucionales es que son descentralizados políticamente, con un mayor grado de autonomía a la que corresponde a un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Una tercera característica para los órganos autónomos constitucionales es que su creación provenga de la norma que se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico. Sin embargo, cabe mencionar que en la Constitución Política mexicana sólo se hace referencia al concepto de autonomía, sin hacer las diferenciaciones mencionadas con anterioridad, y se aplica a órganos de distinta naturaleza, a saber, las entidades federativas (llamadas incluso soberanas), el municipio libre, el Banco de México, el Tribunal Agrario, el Consejo de la Judicatura Federal, los tribunales contenciosos administrativos, el Instituto Nacional Electoral,

<sup>19</sup> Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 401.

<sup>20</sup> Norberto Bobbio, Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*, Tomo I, México, Siglo XXI, c1981, pp. 128-136.

<sup>21</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 197-208.

el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los Tribunales y juzgados federales, las comisiones nacional y las estatales de derechos humanos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, las Universidades e Institutos de Educación Superior a los que la ley otorga autonomía, entre otros. Por lo anterior, en la creación de un órgano autónomo constitucional no es suficiente que éste se considere autónomo en la norma suprema, sino que además se requiere que la misma Constitución le otorgue la autonomía orgánica y funcional.

Existen varios criterios para clasificar la autonomía. Abordaré sólo tres que son:

- a) Por la jerarquía de la norma que otorga la autonomía;
- b) Por la amplitud de la autonomía, y
- c) Por la forma de la división del trabajo.

#### **a) Por la jerarquía de la norma que otorga la autonomía**

Ésta puede ser constitucional, legal o reglamentaria. Este criterio es excesivamente formal y limita la autonomía que se puede conceder al instrumento jurídico que lo contiene.

Es importante resaltar que en el mismo documento jurídico, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se ha concedido autonomía a los organismos constitucionales autónomos, con el propósito de destacar su no pertenencia a los tres poderes de la Unión, pero también a otros entes estatales que el Constituyente ha considerado que tienen una importancia relevante para el orden jurídico, tal como las universidades, el Tribunal Agrario, los tribunales contenciosos administrativos, la administración pública descentralizada, la Auditoría Superior de la Federación, las entidades productivas del Estado, el Consejo de la Judicatura Federal y el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, entre otros.

La autonomía legal, la concede el legislador común a partir de las leyes supremas y técnicamente está limitada a la extensión de las facultades que la Constitución federal o las estatales, en su caso, otorgan al responsable de formular las normas de carácter general.

En principio, una autonomía legal es menos amplia que la constitucional. Sin embargo, situaciones de hecho, sobretudo de índole económico o técnico, pueden subvertir este axioma. En las leyes reglamentarias de un artículo constitucional o en las ordinarias se crean y organizan, así como, se determinan facultades de órganos estatales que asumen funciones de tal importancia para el desarrollo del país, que pueden adquirir mayor trascendencia que un órgano cuya autonomía derive en forma directa de la Constitución.

## **b) Por la amplitud de la autonomía**

Es importante resaltar que en el ordenamiento jurídico mexicano no existe esa diferenciación y la separación que se realiza es teórica. La autonomía política es la demostración de que en el seno del Estado moderno, incluido el más despótico, coexiste una pluralidad de poderes a pesar de unicidad del poder del Estado. Mientras que, la autonomía administrativa es la forma de organización que aligera la tarea del Estado en cuestiones de servicios públicos y garantiza que los lleven a cabo órganos especializados por territorio o función.

La autonomía política concede la prerrogativa de independencia ligada con la posesión de un poder propio, cuya manifestación más evidente, pero no la única, es la facultad de autorregularse.

La autonomía administrativa es la distribución de competencias entre distintos órganos pertenecientes a un mismo poder y que, por lo tanto, uno de estos órganos conserva poderes de mando directos sobre los demás en ejercicio de una relación jerárquica.

## **c) Por la forma de división del trabajo.**

Esta clasificación de la autonomía plantea la importancia que han asumido los “expertos” en la administración de la cosa pública, así como, la necesidad de acercar la administración a los ciudadanos. Además, hay que señalar que las autonomías derivadas de estos conceptos no concuerdan necesariamente con el sistema constitucional, ni con la administración pública tradicionales, por lo que su inserción en el engranaje institucional resulta jurídica y políticamente complejo, tal y como sucede con los órganos constitucionalmente autónomos, los organismos públicos descentralizados y las comisiones nacionales.

Bajo el criterio de la división del trabajo, entendido éste como la asunción de funciones que dejan de llevar a cabo los órganos clásicos de los Poderes o la administración pública centralizada o jerarquizada, con la intención de hacer más eficiente a la organización estatal y, por lo tanto, contribuir a su legitimación.

Los órganos que poseen este tipo de autonomías se caracterizan por desempeñar funciones reguladoras, de prestación de servicios, explotación de un bien del dominio público, la seguridad social y fines sociales, adoptando diversos regímenes jurídicos.

Un ejemplo de este tipo de autonomía es la técnica que se expresa en la descentralización administrativa por función o materia. Consiste en

que los órganos no están sometidos a reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio, son aplicables a los servicios centralizados.<sup>22</sup>

El mayor grado de autonomía por la división del trabajo es la de gestión y es la que se concede a los órganos autónomos constitucionales. Los entes que tienen autonomía de gestión, rasgo que comparte con los órganos autónomos constitucionales por mandato de la ley suprema son las universidades, el Tribunal Agrario, los tribunales administrativos contenciosos, los tribunales laborales, las empresas productivas del Estado, los fideicomisos públicos no entidad con estructura análoga, la Auditoría Superior de la Federación, la administración pública paraestatal, el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, cuya mención es excepcional por tratarse de un organismo público descentralizado.

Ahora bien, al tratar de definir a los organismos autónomos constitucionales, se hizo evidente que éstos comparten ciertas características con otros entes que forman parte de la administración pública descentralizada y los entes semigubernamentales, como las empresas productivas del Estado.

Aquellos con la capacidad de auto-normarse, que ejercen una función del Estado, tienen autonomía de gestión y financiera y son creados en la Constitución se enumeran a continuación:

NO.	ORGANISMO AUTÓNOMO CONSTITUCIONAL	FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN	FECHA DE CREACIÓN
1.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Artículo 102, apartado B	28 de enero de 1992
2.	Banco de México (Banxico)	Artículo 28	20 de agosto de 1993
3.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Artículos 26 y 73, fracción XXIX-D	7 de abril del 2006
4.	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)	Artículo 3	26 de febrero del 2013
5.	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Artículo 28	11 de junio del 2013
6.	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Artículo 28	11 de junio del 2013
7.	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI)	Artículo 6	7 de febrero del 2014

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 200.

NO.	ORGANISMO AUTÓNOMO CONSTITUCIONAL	FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN	FECHA DE CREACIÓN
8.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Artículo 26	10 de febrero del 2014
9.	Fiscalía General de la República	Artículo 102	10 de febrero del 2014
10.	Instituto Nacional Electoral	Artículo 41	10 de febrero del 2014

Para determinar la relación de un órgano autónomo constitucional con los Poderes de la Unión debe tomarse en cuenta la forma en que la autonomía se regula en la norma suprema, las garantías de independencia que ésta otorga y los condicionamientos que la normatividad secundaria en las cuestiones financieras y operación.

### Consideraciones finales

Un medio del contraste para el análisis de la autonomía funcional y la distribución del poder social son las ideas de Montesquieu relacionadas con la división funcional del poder estatal<sup>23</sup> así como, la distinción que entre régimen presidencial y parlamentario que se produce constitucionalmente por la aplicación de las mismas. El primero es el modo rígido de separación de poderes donde se identifica un cuerpo legislativo con representación política, destinado a la emisión de normas de carácter general y una rama ejecutiva responsable de la actividad propia del gobierno, sujeto a una normatividad prefijada, y el segundo, es aquél en el que se institucionaliza la colaboración de los responsables de las funciones legislativas y ejecutivas que se depositan en un mismo órgano colegiado.<sup>24</sup>

Los órganos autónomos constitucionales son una excepción a la división tripartita de las funciones del Estado y una forma de expresar institucionalmente un pluralismo político en el que los órganos tradicionales del Estado comparten la toma de decisiones con la sociedad civil organizada en un concepto amplio de gobernanza.

<sup>23</sup> Charles de Secondant, Barón de Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid, Tecnos, 2000. Este autor considera que un buen gobierno será aquél que actúe conforme a las leyes positivas emitidas conforme a las diferentes justificaciones: la natural, la moral, la de las costumbres y usos, y se someta a las circunstancias. Además sostiene que una teoría política que garantiza el equilibrio y ponderación en la convivencia entre los poderes del Estado conduce a la felicidad de los hombres. La cuestión es ¿cómo evitar que un gobierno pierda los límites que su naturaleza exige? Y ¿cómo impedir la tiranía?

<sup>24</sup> *Confr.* Giuseppe de Vergottini. *Derecho Constitucional Comparado*. (Tr. Claudia Herrera) UNAM-SEPS, México, 2004, pp. 369 y ss.

La importancia que ha adquirido tanto la creación de los órganos constitucionales autónomos como, consecuentemente, el concepto de autonomía radica en que a partir del otorgamiento de ésta a entes distintos a los poderes del Estado o incluso a entes no gubernamentales, se justifican los procesos de integración y concertación de políticas públicas entre distintos actores políticos y administrativos en un Estado constitucional de derecho<sup>25</sup>, que es aquel en el que impera un tipo ideal de constitución democrática.

En esta forma de Estado imperan los valores vinculados al principio de la división de poderes, en sentido estricto, relacionado con las funciones básicas del Estado y, en el sentido amplio, referido al pluralismo político, social y cultural, al principio de descentralización política funcional y a la independencia de la competencia para cumplir con principios trascendentes como la defensa de los derechos humanos, el impulso de la calidad de la educación, la promoción de la máxima publicidad en la actuación de los sujetos obligados en materia de transparencia, entre otros.

El Estado constitucional de derecho es aquel en el que el Estado como monopolio de la fuerza en manos de pocos hombres es limitado por un ordenamiento jurídico democrático, plural y legítimo y la gestión de lo público es compartida con órganos que no tienen dependencia jerárquica de los poderes tradicionales del Estado.

La autonomía de órganos es esencial para el desarrollo del ser humano en la sociedad moderna, ya que la constante interacción entre órganos que pretenden una autonomía absoluta (soberanía) y las colectividades que exigen para sí y, en su caso, se les reconoce una autonomía relativa tiende a crear espacios de libertad a los individuos. En esa lógica, se inscribe la creación de los órganos autónomos constitucionales que establece límites a la autoridad del poder del Estado Nacional y gestores de valores y principios del orden normativo internacional en el régimen jurídico interior.

John Rawls considera que toda persona tiene una autonomía racional que proviene del hecho de que los individuos son libres y se conciben, así mismos, como poseedores de la capacidad moral para concebir el bien y el mal. Esta autonomía padeció durante la segunda mitad del siglo pasado por el crecimiento del poder de los gobiernos nacionales en detrimento de la independencia de los jueces y legisladores, y la exclusión de la sociedad civil organizada en la determinación de los alcances del interés público de una comunidad política.

El buen gobierno es la combinación de la intención genuina de una autoridad por la obtención de un fin compartido por una sociedad

---

<sup>25</sup> Peter Haberer. *Estado Constitucional*. Estudio introductorio Diego Valadés, UNAM, México, 2001, 1-46 pp.

determinada y el respeto a las libertades de sus integrantes. Éste requiere de un arreglo jurídico político que incluya órganos especializados con autonomía derivada de la ley suprema que no dependan jerárquicamente de los entes representativos para que sus decisiones sean adoptadas bajo los principios de objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia y excelencia.

## Bibliografía

- Ackerman, Bruce. "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, 2000.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *et al. El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*, Tomo I, México, Siglo XXI, 1981
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- Cassagne, Carlos. *Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.
- De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. UNAM, México, 1980.
- Escola, Héctor Jorge. *El Interés público, como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires, De Palma, 2006.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2000.
- García Vázquez, Nancy. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México, INAP/El Colegio de Jalisco, 2008.
- Haberle, Peter. *El Estado Constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Tr. Amando Lázaro Ros, Madrid, Aguilar, 1969.
- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.
- Matute González, Carlos F. *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*. México, Porrúa, 2007.
- Minutti Zanatta, Rubén. *La reforma política y jurídica del Distrito Federal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Montesquieu, Charles de Secondat, Barón de. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid, Tecnos, 2000.
- Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Chile, CEPAL ECLAC, 2001.
- Salazar Martínez, María. *Autoridades Independientes: Análisis Comparado entre los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*. Madrid, Ariel Derecho, 2002.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial 20/2007. México, 2007.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial 78/2009. México, 2009.
- Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González. *Nuevo Derecho Administrativo*. 4ª. ed. México, Porrúa, 2014.
- Vergottini, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*. Tr. Claudia Herrera. UNAM-SEPS, México, 2004.
- Zannoni, Eduardo A. *Crisis de la razón jurídica*. Buenos Aires, Astrea, 1980.