



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN DEL ESTADO MEXICANO MEDIANTE LA ELEVACIÓN
DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A RANGO DE ORGANISMO
CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO CON OPCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

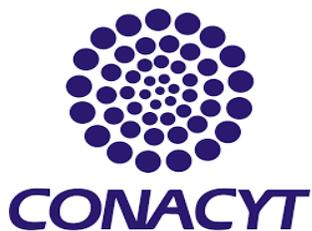
PRESENTA:

LIC. MANUEL ALEJANDRO VEGA SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JAVIER ELIOTT OLMEDO CASTILLO

MORELIA, MICHOACÁN, NOVIEMBRE DE 2022



DEDICATORIAS

*A Araceli, Julieta y Luciana,
la triada que más me reta.*

*A Alma y Manuel,
el dúo que me dio formación.*

*A Claudia, Violeta y Alma,
la triada que antes más me retaba.*

*A Carlos y Leonardo,
el dúo que me ayuda con mis retos.*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la sociedad mexicana que a través del CONACYT me dio la oportunidad para poder desarrollar el presente trabajo que implica un gran salto en mi desarrollo profesional.

Agradezco al valioso equipo académico y administrativo de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH, por haberme seleccionado para hacer este programa que maestría que ha dejado una profunda huella en mí.

Agradezco al director de Tesis, al Doctor Javier Elliott Olmedo Castillo, quien, siendo un académico destacado en el área fiscal y administrativa en Michoacán, me dio la guía sobre los temas y la dirección para encuadrar mi investigación, dándome libertad plena y orientándome en puntos clave que me ayudaron a dar un enfoque correcto a la presente investigación. Con un currículum impresionante, pero con una sencillez ejemplar, confirma aquel dicho que expresa que los hombres sabios son educados por la razón.

Agradezco a mi maestra de metodología, la Doctora Perla Araceli Barbosa Muñoz, por sus infinitos materiales y consejos que me ayudaron no solo a terminar mi tesis, sino a construirme en este sinuoso proceso. A ella, quien a pesar de ver cerca la gran cantidad de materiales que parecían que este trabajo se iba a ir al infinito, nunca dudó de que un día tendría un producto final, quien siempre me hizo ver que con constancia y tenacidad se obtiene lo que se desea; la palabra imposible no tiene significado. Valores que me ha transmitido porque ella los lleva en todo momento.

A mi lectora Doctora Celia América Nieto del Valle, quien además de los consejos de fondo y de forma en mi trabajo, siempre me advirtió que todas las pasiones son buenas mientras uno es dueño de ellas, que es un consejo indispensable cuando uno emprende una tarea tan compleja. Le reconozco su gran pasión por la vida académica.

ÍNDICE

Siglas.....	IX
Resumen	XI
Abstract	XII
Introducción	XIII
Capítulo 1 De la Centralización Constitucional a la Descentralización Legal.....	18
1.1. La Evolución Administrativa de México a partir de su Constitución	18
1.2. El modelo Constitucional Carrancista: Las Secretarías y los Departamentos Administrativos.....	22
1.2.1. <i>La Primera Ley de Secretarías de Estado Carrancista de 1917, los Departamentos Adquieren Legalidad.....</i>	27
1.2.2. <i>La Congresional Ley de Secretarías de Estado Carrancista de 1917 y el Surgimiento de la Desconcentración Administrativa.....</i>	29
1.2.3. <i>La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal Aberladista de 1934, la Igualdad Cuantitativa y Cualitativa de las Secretarías y Departamentos.....</i>	34
1.3. El modelo Constitucional Cardenista, la Paulatina Descentralización	37
1.3.1. <i>La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado Cardenista de 1935, surge la Descentralización y Desconcentración.....</i>	37
1.3.2. <i>La Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado Cardenista de 1939, Fusión de una Secretaría y un Departamento.....</i>	42
1.3.3. <i>Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.....</i>	45
1.3.4. <i>La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el Congreso vuelve a Legislar en torno a la Administración Pública Federal.....</i>	49
Capítulo 2 La Descentralización de la Administración Pública Federal, la Reforma Administrativa de 1976.....	54
2.1. La Descentralización Formal de la Administración Pública Federal, la Reforma Administrativa de 1976	55
2.2. Contexto Económico, Político y Fiscal de los años 1970 a 1982	58
2.3. La Rápida Creación y Desincorporación de las Entidades Paraestatales de las décadas 1970 a 1990 y sus consecuencias	62

2.4. Surgimiento de la Desconcentración en La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976	66
2.5. Diferencias entre la Administración Centralizada y Paraestatal	75
2.6. La Constitucionalización de los Organismos Descentralizados	75
2.7. Formas de Organización Administrativa.....	77
2.7.1. <i>La centralización administrativa</i>	77
2.7.2. <i>La Administración Pública Descentralizada</i>	82
2.7.3. <i>Las Entidades paraestatales</i>	82
2.8. La Sectorización.....	83
Capítulo 3 Los Organismos Constitucionales Autónomos, un Nuevo Tipo de Descentralización.....	87
3.1. La Agencia Administrativa Independiente estadounidense.....	88
3.1.1. <i>El origen del Federalismo de Estados Unidos: la Soberanía inglesa</i>	88
3.1.2. <i>La larga batalla estadounidense por superar el federalismo clásico: un cuarto poder</i>	91
3.2. Las características de la Agencia Administrativa Independiente Estadounidense.....	98
3.2.1. <i>Análisis personal</i>	98
3.2.2. <i>Análisis funcional</i>	99
3.2.3. <i>Análisis financiero</i>	100
3.3. La Agencia Administrativa Independiente en el mundo. Los órganos autónomos.....	101
3.4. La Llegada de la Agencia Administrativa Independiente en México, las Agencias Reguladoras .	105
3.5. El Nuevo Molde de la Agencia Administrativa Independiente en México, los Organismos Constitucionales Autónomos.....	107
3.6. Organismos Constitucionales Autónomos.....	108
3.7. Críticas a los Organismos Constitucionales Autónomos.....	109
Capítulo 4 Los Organismos Constitucionales Autónomos en México.....	116
4.1. Primera Etapa de los Organismos Constitucionales Autónomos, su Nacimiento.....	116
4.1.1. <i>Banco de México</i>	116
4.1.2. <i>Instituto Nacional Electoral</i>	119
4.1.3. <i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	124
4.1.4. <i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i>	125
4.2. Segunda Etapa, el Pacto por México.....	127
4.2.1. <i>Comisión Federal de Competencia Económica</i>	127
4.2.2. <i>Instituto Federal de Telecomunicaciones</i>	129

4.2.3. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	131
4.2.4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.....	133
4.2.5. Fiscalía General de la República.....	135
4.3. Tercera etapa, extinción del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.....	137
4.4. Comparativo entre los Organismos Constitucionales Autónomos Mexicanos	138
Capítulo 5 La Desconcentración de la Recaudación, el Servicio de Administración Tributaria	147
5.1. Nace el Servicio de Administración Tributaria Producto de una Reforma Internacionalista Tecnocrática	147
5.1.1. Reformas Misceláneas destacadas.....	149
5.1.2. La Reforma Miscelánea Fiscal de 2014, la Fiscalización Permanente.....	154
5.2. La Ley del Servicio de Administración Tributaria	160
5.3. Las Autonomías del Servicio de Administración Tributaria	164
5.3.1. La autonomía técnica	167
5.3.2. La autonomía de gestión.....	170
5.3.3. La autonomía presupuestaria	181
Capítulo 6 Parámetros del Nuevo Sistema Tributario Nacional.....	185
6.1. Constitucionalizar al Servicio de Administración Tributaria	186
6.2. Consejo General que Sustituya a la Junta de Gobierno.....	189
6.3. El Control Interno y la Vigilancia como Contrapeso	193
6.4. Presupuesto Garantizado	194
6.5. La Eficiencia Recaudatoria en la Agenda Pública	195
6.6. Reglamento Interior del Sistema Nacional Tributario emitido por su Consejo General	198
6.7. Integrar la seguridad social y aduanas.....	199
6.8. Subsistemas Tributarios Locales.....	206
CONCLUSIONES.....	210
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	214

Relación de Tablas

Tabla 1 Secretarías de Despacho de la Primer Ley de Secretarías de Estado de 1917.....	28
Tabla 2 Departamentos Administrativos de la Primer Ley de Secretarías de Estado de 1917.....	28
Tabla 3 Secretarías de Despacho de la segunda Ley de Secretarías de Estado de 1917.....	30
Tabla 4 Departamentos Administrativos de la segunda Ley de Secretarías de Estado de 1917.....	30
Tabla 5 Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934.....	35
Tabla 6 Departamentos Administrativos de la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934.....	35
Tabla 7 Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935.....	37
Tabla 8 Departamentos de Estado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935.....	38
Tabla 9 Decretos de facultades legislativas autorizados al poder ejecutivo por el poder legislativo, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1935.....	41
Tabla 10 Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado 1939	43
Tabla 11 Departamentos de Estado de la Ley de Secretarías de Departamentos de Estado de 1939.....	43
Tabla 12 Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1946.....	46
Tabla 13 Departamentos de Estado de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1946.....	46
Tabla 14 Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1958.....	50
Tabla 15 Departamentos de Estado de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1958.....	50
Tabla 16 Secretarías de la Ley Orgánica en la Administración Pública Federal de 1976.....	55
Tabla 17 Departamentos de la Ley Orgánica en la Administración Pública Federal de 1976.....	56
Tabla 18 Empresas desincorporadas 1983 -1994.....	63
Tabla 19 Distribución geográfica de los organismos autónomos.....	102
Tabla 20 Distribución geográfica de los organismos autónomos constitucionales por país.....	102
Tabla 21 Funciones/temáticas más comunes de los organismos autónomos constituidos.....	103
Tabla 22 Comparativo de autonomías y Órganos Directivos de los Organismos Constitucionales Autónomos en México.....	138
Tabla 23 Comparativo entre Organismos Constitucionales Autónomos y Órganos Desconcentrados....	143
Tabla 24 División de Facultades producto de la Reforma fiscal de 1996.....	153
Tabla 25 Recaudación 1990-2020 de México, Brasil y Argentina vs los bloques de América Latina y el Caribe y los países de la OCDE.....	169
Tabla 26 Autoclasificación de las instituciones de recaudación en diversos países del mundo en estudio hecho por la OCDE en 2008.....	172

Tabla 27 Menciones de los Órganos Desconcentrados en el Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	174
Tabla 28 Asignación de ingresos tributarios a los subsectores de la administración general en Argentina, Brasil y México.....	207

Siglas

AAI	Agencia Administrativa Independiente
APF	Administración Pública Federal
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CURP	Clave Única de Registro de Población
DOF	Diario Oficial de la Federación
FGR	Fiscalía General de la República
FOVISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
IFE	Instituto Federal Electoral
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LSAT	Ley del Servicio de Administración Tributaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODECON	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SAT	Servicio de Administración Tributaria

SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SHCP La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Resumen

La presente investigación tiene como propósito analizar si descentralizando en la modalidad de Organismo Constitucional Autónomo al actual Servicio de Administración Tributaria, que tiene la modalidad de órgano desconcentrado, se puedan generar condiciones para incrementar la recaudación del Estado mexicano. A partir de esto se hace una reflexión de los efectos, esperando que uno de ellos sea el aumento de la recaudación.

Lo anterior, obedece a que esta recaudación de impuestos es baja, la cual ha tenido México desde que se creó esta figura, sosteniendo que se tiene una institución que debe actualizarse a los estándares democráticos que el país ha alcanzado en otros ámbitos y que una nueva institución con autonomía constitucional podría dar viabilidad a elevar la recaudación.

Este es un trabajo documental de carácter propositivo, basado en las múltiples experiencias que han tenido los Organismos Constitucionales Autónomos en México desde 1994 a la fecha, así como el historial que ha dejado el Servicio de Administración Tributaria desde su entrada en vigor a mediados de 1997, justo antes de que México conociera los contrapesos democráticos.

En 1995 el Estado mexicano dispuso tener una institución autónoma que se encargará de la captación de los impuestos, creando un organismo desconcentrado para ello, sin embargo, por la propia dinámica del desarrollo gubernamental de la desconcentración a la mexicana, no han respondido a su ciudadanía, como sí lo han hecho en otras latitudes, por lo que se vuelve necesario el rediseño institucional tributario, con la base de los Organismos Constitucionales Autónomos, que aparentemente han tenido éxito en otros ámbitos, en este mismo país.

Palabras clave:

Servicio de Administración Tributaria, organismos constitucionales autónomos, recaudación, impuestos, desconcentración.

Abstract

The purpose of this research is to analyze whether by decentralizing the current Servicio de Administración Tributaria (Mexican Tax Administration Service), which has the modality of a deconcentrated body, in the form of an Autonomous Constitutional Body, conditions can be generated to increase the collection of the Mexican State. From this, a reflection of the effects is made, hoping that one of them will be the increase in collection.

The foregoing is due to this, tax collection, is low, which Mexico has had since this figure was created, maintaining that it has an institution that must be updated to the democratic standards that the country has achieved in other areas and that a new institution with constitutional autonomy could make it feasible to increase collection.

This is a proactive documentary work, based on the multiple experiences that the Autonomous Constitutional Bodies have had in Mexico from 1994 to date, as well as the history left by the Tax Administration Service since its entry into force in mid-1997, just before Mexico knew the democratic counterweights.

In 1995, the Mexican State decided to have an autonomous institution that would be in charge of collecting taxes, creating a decentralized body for this, however, due to the dynamics of government development of Mexican-style deconcentration, they have not responded to their citizenship. , as they have done in other latitudes, for which the tax institutional redesign becomes necessary, based on the Autonomous Constitutional Bodies, which have apparently been successful in other areas, in this same country.

Keywords

Tax Administration Service, autonomous constitutional bodies, collection, taxes, deconcentrating.

Introducción

En este trabajo se buscará contestar la pregunta ¿Qué efectos tendría el transformar al Servicio de Administración Tributaria en un Órgano Constitucional Autónomo?

Desde luego esta respuesta no es fácil, pero suponiendo la experiencia que tiene el Estado mexicano con los actuales Órganos Constitucionales Autónomos al menos se tiene una pista, y es que han funcionado. Pareciera que la autonomía de estos órganos del resto de los poderes le ha permitido a México alcanzar algunas metas relevantes en torno a la democracia electoral, la competencia, la recopilación estadística, la regulación de los mercados de telecomunicaciones, entre otros; se han logrado metas tal vez no alcanzables nunca en la historia de México.

La recaudación será una de las variables y determinar cuál es el potencial en cuanto al incremento que se pueda dar de los ingresos por vía de los impuestos, desde el punto de vista de que es lo que pasaría si al órgano recaudador del gobierno federal mexicano, en la actualidad el Servicio de Administración Tributaria, se le diera autonomía constitucional plena.

Se realizará una investigación descriptiva y propositiva, se aplicará de manera transversal, considerando que el tema de investigación tiene un sustento teórico suficiente, para conocer a detalle la forma en que el SAT actúa administrativamente en la actualidad, y su correlación con su baja recaudación fiscal.

El enfoque que se hará en el presente documento será cualitativo, aplicando la técnica de investigación documental, no limitándose a libros, ampliando la búsqueda del conocimiento a la legislación histórica y actual, además de artículos de opinión, artículos científicos, notas periodísticas, entre otras tantas fuentes, privilegiando la recolección de datos para su posterior análisis.

El trabajo consta de seis capítulos, en el capítulo I se utilizará el método histórico, ya que se explorará el desarrollo evolutivo de la Administración Centralizada a partir de la Constitución de 1917 y como el presidencialismo mexicano dio marco para la creación de organismos fuera de la centralización.

En el capítulo II se utilizará el método histórico. En este se explorará el desarrollo evolutivo de la desconcentración administrativa en México, la cual aparece sin mayor antecedente a partir de la reforma administrativa descentralizadora de 1976.

En el capítulo III se utilizará el método histórico, porque se explorará el origen estadounidense, así como su implementación en ese país y a que partes del mundo han llegado.

En el capítulo IV se llevará mediante el método analítico, puesto que se observarán los Organismos Constitucionales Autónomos existentes en el México actual, analizando las 3 grandes etapas desde su nacimiento en la década de 1990, la evolución de organismos reguladores en la década de 2010 y finalmente el estatus actual, en el que se analizará como han resistido desde hace algunos años, intentos por reintegrar sus funciones a la administración pública federal o incluso su captura.

En el capítulo V se llevará mediante el método inductivo, ya que se buscará conocer y describir la situación actual del Servicio de Administración Tributaria, como un organismo totalmente sujeto al yugo del Poder Ejecutivo Federal para aprobar si es válido su estatus autonómico, que se supone que tiene como órgano especializado en la recaudación de impuestos.

El capítulo VI se llevará a través del método inductivo ya que se tratará de comprobar la hipótesis sostenida en la base de los argumentos que se expondrán a lo largo del presente, en los que deberá estar sustentado un nuevo Organismo Constitucional Autónomo Tributario.

Este trabajo es pertinente, ya que buscará analizar la evolución técnica y jurídica reciente del Servicio de Administración Tributaria, y demostrar cómo tiene un límite de crecimiento en cuanto a su objetivo central: la recaudación.

Según estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México es el país que menos recauda impuestos, dentro de la propia organización, incluso dentro de la región de América Latina, señala la OCDE que México es de los países que menos recauda. Si bien a nivel del país se iniciaron una serie de reformas a partir de la caída del ingreso petrolero en 1982 y con especial auge tras la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, en la década de 1990 el Estado Mexicano creó a varios organismos, los cuales le han dado conducción al país en temas que hasta entonces dependían del todopoderoso poder ejecutivo en una concentración de poder inusitada que se vivió la mayor parte del siglo XX.

Se analizará como en la obra Organismos Constitucionales Autónomos (Zeind Chávez, 2018) se da la pauta de cómo a lo largo del desarrollo de la Administración Pública Federal existido diversos órganos que han tenido dirección directa hacia el presidente, los denominados Departamentos Administrativos, los cuales tenían rango similar al de las Secretarías de Estado, pero no tenían que rendir cuentas al poder legislativo. Básicamente, era la forma en como los presidentes ejercían la administración pública (adquiriendo más poder), en contraste con las Secretarías que ejercían el poder político, y si bien algunos mostraron buenos resultados, la tesis

que nos propone este autor es que básicamente es la evolución de los Organismos Constitucionales Autónomos, por lo que sustentado en esto, se hará un análisis cualitativo de cómo fue evolucionando la Administración Pública Federal hasta el momento en que estos órganos tuvieron que ser diseñados como contrapesos al propio Ejecutivo, que tenía control del poder Ejecutivo, sino del Poder Judicial y el Poder Legislativo. Transversalmente, se analizarán como fueron surgiendo los órganos que descentralizaron de facto a la Administración Pública Federal previo a 1976, en una revisión exhaustiva por los distintos estatutos emitidos por el Poder Ejecutivo y Legislativo, pero no contemplados en el sistema centralista de Secretarías y Departamentos.

Se analizará cómo la Reforma Administrativa de 1976 trata de ordenar, para luego utilizarse de marco para crear múltiples empresas estatales, las cuales quiebran las finanzas del gobierno mexicano en los años 1970 y 1980, hasta que se extinguen todas estas empresas estatales, analizando su contexto económico, político y social, y como la administración reconoce que la constitución nunca fue la prioridad, sino los criterios del presidencialismo. Fernández Ruiz (2015) sostiene que la desconcentración establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 tiene un antecedente en una política pública para descentralizar las dependencias y sacarlas del entonces Distrito Federal, por lo que se revisarán las condiciones en las que se diseñó, ya que este término, desconcentración, era ajeno a la administración pública federal hasta 1976, y hay pocos estudios en la teoría mexicana. Con todos estos elementos, se intentará comprender la compleja convivencia entre centralización y descentralización en México.

Los Organismos Constitucionales autónomos vienen a romper con la teoría clásica de la separación del poder del Estado en 3 poderes de Montesquieu, para adicionar un poder más, por lo que se revisará la génesis ahora de esta figura en el derecho estadounidense, para posteriormente traer a México. En *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático de Ackerman* (2016) se hace un análisis de las fortalezas y las debilidades de los modelos de organismos autónomos y de su estructura institucional para la rendición de cuentas que se han implementado en México en tiempos recientes, quien además de un estudio interesante de implementación en el mundo, propone para el caso Mexicano, alinear a los Organismos Constitucionales Autónomos al estilo de Ecuador y Venezuela.

En cambio, en la obra *los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una Visión Integradora* de Fabián Ruiz (2017) ofrece un panorama de los órganos autónomos, que, al ser creaciones novedosas en la Constitución, no son homogéneos, mediando importantes diferencias

entre ellos, las relaciones entre ellos y las demás instituciones de gobierno. Es importante revisar el diseño teórico y jurídico de los Organismos Constitucionales Autónomos, lo que permitirá compararlos con los órganos desconcentrados que, teniendo supuestamente cierto grado de autonomía, asentadas incluso en ley, siguen estando subordinados al poder ejecutivo.

A partir de la integración de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE) en 1994 se analizarán los datos comparativos de Administración Tributaria en los países que integran esta organización a través de sus complejos estudios, en la serie bianual información comparada administración de impuestos de los países de la OCDE y otras economías avanzadas y emergentes (OECD, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019), documentos que permitirá analizar las fallas en el diseño institucional del Servicio de Administración Tributaria y las posibles soluciones a la baja de recaudación, y revisar la autonomía de los órganos tributarios en los distintos países. Esta comparación internacional es indispensable para tener un contexto de la experiencia exitosa internacional y ubicar cuál es la realidad por la que México recauda poco y recauda mal. Permitirá también consultar otras obras de la propia OCDE relacionados, pero además hace comparaciones de Órganos Tributarios Nacionales, lo que ayudará a determinar si esta variable tiene que ver con el tema de mayor recaudación.

El Servicio de Administración Tributaria, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual depende del Poder Ejecutivo, organismo desconcentrado creado en 1995, casi a la par de otros organismos, como lo son el Instituto Nacional Electoral, el Banco de México, el INEGI, entre otros, es el único organismo que se ha mantenido bajo el yugo del presidente de la república, quien es quien lo propone, y es ratificado por el congreso, con mayoría simple.

Si bien, ha incrementado en presencia, influencia y facultades, un órgano que debiera ser eminentemente técnico es además de ello, un órgano político: es ampliamente conocido que dependiendo el Sexenio se han otorgado condonaciones a grandes contribuyentes y personajes cercanos al régimen. Por otro lado, la informalidad es un tema inacabado en México, pues si bien podemos señalar que mucha gente de escasos recursos puede estar dentro de la informalidad, lo cierto que es que mucha riqueza, que debería ser gravada se encuentra dentro de esta situación, sin contar que muchos trabajadores que requieren de la seguridad social están bajo contratados en la informalidad y cuando deviene algún problema grave, como lo es una intervención quirúrgica,

tiene que desprenderse de gran cantidad de sus recursos, siendo que, por el esquema obligatorio de asegurados deberían contar con servicio médico, más allá del que hay en el sistema universal.

De aquí que es necesario plantear, que si se equipará al Servicio de Administración Tributaria, y deja de ser un órgano desconcentrado, con matices políticas, y se convierte en un Organismo Constitucionalmente Autónomo, con una Junta de Gobierno, con presupuesto y patrimonio propio, que trascienda sexenios y que incluso coadyuve a organizar a los organismos locales para la recaudación de impuestos y otras contribuciones, podemos prever que en el mediano a largo plazo, se incremente la recaudación fiscal, pues se podría incrementar la base de recaudación y se acabaría con la discrecionalidad política en la cobranza de los impuestos.

Capítulo 1 De la Centralización Constitucional a la Descentralización Legal

SUMARIO: 1.1. La Evolución Administrativa de México a partir de su Constitución. 1.2. El modelo Constitucional Carrancista: Las Secretarías y los Departamentos Administrativos. 1.3. El modelo Constitucional Cardenista, la Paulatina Descentralización

En el presente capítulo se revisará brevemente cómo evoluciona la Administración Pública Federal mexicana, en su concepción de la Constitución de 1917, en la que se contemplaban únicamente las Secretarías y los Departamentos como modelo de centralización administrativa. Es interesante ver cómo cada una de las normas secundarias que les dan vida a estas dependencias centralizadas, las denominadas leyes orgánicas, comienzan incluyéndolas de manera hermenéutica por el gobierno de Venustiano Carranza a los departamentos y como con el paso del tiempo se les van fortaleciendo en la ley y en número, debido a que estos habían quedado a total disposición del presidente en turno, quedando concluido este proceso de igualdad con las Secretarías en la Presidencia de Lázaro Cárdenas, quien las usa para sin contrapesos alguno, llevar a cabo tareas tan importantes como la Reforma Agraria. Los presidentes veían a estas figuras como idóneas, ya que solo tenían que rendirles cuentas a ellos y no al congreso, como ocurría con las Secretarías.

Se aborda también como de facto los gobiernos postconstitucionales de 1917 fueron paulatinamente descentralizando de facto dependencias y empresas desde el marco legal, contraviniendo la constitución.

1.1. La Evolución Administrativa de México a partir de su Constitución

México es una nación compleja, por su gran extensión territorial y su diversidad demográfica, por lo tanto, esto repercute también en su administración, que del mismo modo la hace compleja. En este sentido, a lo largo del siglo XX su administración se convirtió en un complejo entramado jurídico-administrativo del que el ciudadano común difícilmente puede comprender, que, si bien es una nación que se autodefine en su Constitución en su artículo 40 como una República, Representativa, Democrática y Federal, tomando este modelo del federalismo norteamericano, estos valores poco pueden ejercitarse si el ciudadano común no tiene acceso a la comprensión de estos.

Hay que resaltar que desde el México independiente siempre ha sido uno de los objetivos de los ciudadanos mexicanos el otorgarle legitimidad democrática a sus gobiernos, esa fue la razón principal por la que se independizó al país del yugo español, para tener la capacidad soberana de

decidir de este lado del continente, quién deberá detentar el gobierno autónomo, abandonando la tradición monárquica con ello y adoptando la modalidad federalista, a símil como se había desarrollado en Estados Unidos de América a partir de 1779. Sin embargo, no ha sido fácil, pues ya en el México independiente se suscitaron cruentas luchas, primeramente en el siglo XIX para defender esta idea en la denominada *Guerra de Reforma*, que desembocó con un gobierno de más de 30 años del presidente Porfirio Díaz con un gobierno centralista y profundamente autocrático (y por ende antidemocrático), quien tomó el poder por la vía armada al derrocar a su principal opositor, Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, bajo el pretexto del *sufragio efectivo; no reelección*, pero que, como se advierte, con el tiempo terminó en la misma contradicción. (Secretaría de la Defensa Nacional, 2015)

Posteriormente y como consecuencia de este periodo de gobierno de 30 años, al que se le conoce como *porfiriato*, se suscita la Revolución Mexicana, esto ya iniciado el siglo XX, la cual dejó al país en ruinas, pero que le dio la oportunidad de corregir el rumbo, ya que se quitó del poder a Porfirio Díaz, renovando al mismo tiempo la Constitución de 1857, en la que vale la pena destacar que surgen por primera vez los derechos sociales, materializándose la Constitución Mexicana de 1917 (Marván Laborde, 2018).

El problema con esto último fue que las reglas no eran claras en cómo iban a permear estos derechos en la población mexicana y aún más, para salir de esta etapa plenamente, de la anarquía que había provocado la guerra civil que había desencadenado la Revolución mexicana. Por lo visto, el presidencialismo acotado por periodos fue la respuesta más racional en ese entonces del México posrevolucionario para salir de esa crisis de gobernabilidad que había, ya que, si algo era muy palpable en la Revolución Mexicana, era la cantidad de gobiernos formales e informales a lo largo del territorio, lo cual hacía más complicado la gobernabilidad en el país de entonces. El país había quedado en ruinas, pero uno de los resultados de la revolución era establecer este límite muy palpable, en el que el nuevo presidente, solo iba a gobernar por determinado tiempo, sin posibilidades de reelegirse, lo cual hizo que cada presidente quisiera dejar su huella en ese breve tiempo en las incipientes instituciones mexicanas, pero también, generó que el país se reinventara cada cuatrienio y posteriormente cada sexenio.

La Constitución del 5 de febrero de 1917 fue la consecuencia por parte de los líderes políticos de la época, a través de un Congreso Constituyente, logrando un acuerdo para que la gran cantidad de caudillos que se formaron en torno a la anarquía que se originó en la revolución

mexicana, lograran ponerse de acuerdo y aceptarían un mando unificado, lo cual desde luego no se asimiló de manera inmediata, ya que, por citar un ejemplo, el propio autor de la Constitución, Venustiano Carranza, fue depuesto y asesinado por los que en algún momento fueron sus aliados (Secretaría de Gobernación, 2020).

Surge entonces el Presidencialismo, que fue una forma en qué se volvió a cierto orden, bajo un estado federal (que en la forma parece más centralista) y se tenía como resultado de la Revolución Mexicana una Constitución. Esquema similar a antes de la Revolución Mexicana, pero ahora sin reelección, ahora el país tenía a un líder, igual, autocrático y centralista pero solo por 4 años hasta 1934, 6 años después de esa fecha. Lo relevante en este punto es que al interior del gobierno posrevolucionario se empieza a ver la necesidad de la unidad de un país que ya llevaba algún tiempo en guerra civil y estaba seriamente afectado, y urgía tener un Estado con los mismos actores, pero ahora respetando un mando unificado, incluso llamándole *Maximato* al periodo de 1929 a 1934, esto debido a que al presidente se le consideraba el *jefe máximo* de la revolución (mexicana), fecha en la que también se consolidó el Partido Nacional Revolucionario (Pozas, 1983).

La Constitución vigente de 1917 durante casi todo el siglo XX sirvió como carta de presentación a México (y su clase política) ante el mundo y ante el propio país, que le daba algo de respetabilidad, puesto que una revolución había terminado en el acuerdo de establecer una República Federal y la consecución de diversos derechos sociales en el máximo acuerdo del país, la Constitución, que, sin embargo, al final no era más que un documento político, y no una norma obligatoria. (Cruz Parceró, 2017)

El presidente de la República, tras la revolución mexicana, se volvió en el centro del poder político; obviamente que para acceder a los derechos que podrían estar o no fundados en la Constitución, se requería estar cerca del presidente, ya fuera militando en el partido en el poder (el PRI) o perteneciendo a uno de los múltiples órganos afines al oficialismo, pudiendo ser parte de algún sindicato, grupo económico, asociación o cualquiera de las variantes ligadas al poder que surgieron a lo largo del siglo XX. Cruz Parceró describe por ejemplo en relación con los derechos sociales y como se accedían a ellos:

Los derechos sociales no se concibieron en ningún momento como genuinos derechos que pudieran ser reclamados frente a Jueces y tribunales. Su forma de protección consistió en un entramado institucional y corporativo, que dio lugar a

un clientelismo político que sujetaba y condicionaba la acción y la lucha social. (Cruz Parceró, 2017, p. 5).

El Estado Mexicano estaba formalmente sometido a la Constitución, pero materialmente al poder central del presidente, a grado tal que el famoso tratadista Ignacio Burgoa, quien era el gran referencial dogmático del derecho mexicano hasta ya entrados los años 1990 en México, señalaba que:

Los sujetos del vínculo jurídico en que se traducen las garantías sociales son, por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonancible posición económica. De lo anterior se deduce, pues, que esta relación jurídica se entabla entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica o jurídica, y entre los que existen lazos materiales determinados, establecidos principalmente en cuanto al proceso productivo (capital, por un lado, y trabajo por el otro). A diferencia de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, el vínculo de derecho en que se manifiesta la garantía social únicamente puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la primera puede entablarse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades estatales y del Estado. (Burgoa, 2008, pp. 704–705)

En este breve párrafo se puede describir en términos jurídicos-legales lo que ocurrió en México desde la Constitución de 1917 hasta el año 2011: los derechos sociales eran una concesión básicamente para los grupos afines y, las dichas garantías individuales, no pasaban de ser relaciones entre particulares, pero el Estado, en una concepción profundamente liberal en sentido negativo, ya que no intervenía o no era posible hacer justiciables los derechos, (ahora denominados derechos humanos). Desde este punto es perfectamente visible como la Constitución de 1917 en realidad era una continuación de la Constitución de 1857 (hasta entonces vigente), con algunas concesiones sociales, pero sin dejar de ser una constitución de modelo liberal, que beneficiaba únicamente a quienes orbitan cerca del poder.

Esto puede explicar, en una simplificación extrema, porque actualmente de acuerdo con CONEVAL, México cuenta hasta 2018, con 61.1 millones de pobres, equivalente a un 48.8%

habitantes sumidos en la pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018). Esto seguramente puede atribuírsele en gran parte como producto de un presidencialismo que solo permitía desarrollo a aquellos que estaban cerca de su órbita, dejando este modelo a casi la mitad de la población, fuera de los beneficios que debería tener otorgar un Estado, lo cual es inaceptable.

De lo anterior se vuelve necesario analizar cómo se desarrolló la administración pública a lo largo del siglo XX, y cómo estas contradicciones básicas, como el clientelismo político, fueron derivando en una gran anarquía administrativa, que se estima fue uno de los causantes de tener a la mitad de la población en la pobreza, y como el desarrollo institucional fue poco a poco volviéndose complejo hasta volverse inviable, teniendo que replantearse ya en la década de los años de 1980 con un modelo totalmente distinto, que, sin embargo, como se analizará, ya operaba en la práctica.

1.2. El modelo Constitucional Carrancista: Las Secretarías y los Departamentos Administrativos

La Constitución del 5 de febrero de 1917 mencionaba a lo largo del texto nombres de Secretarías de Despacho, responsabilidades de secretarios, y en ocasiones abiertamente delegaba tareas a alguna Secretaría, pero no contenía la configuración de Secretarías con las que contaría la Administración Pública Federal de entonces. Lo único que señalaba la constitución de entonces era la libertad configurativa en ley secundaria para tener las Secretarías que fuesen necesarias y los requisitos para ser secretarios.

Lo anterior contemplado en los artículos 90 y 91 de aquella Constitución, los cuales señalaban lo siguiente:

Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Artículo 91.- Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857, 1917)

La lectura de los 2 artículos anteriores da la idea clara de porque el congreso constituyente delegó al legislador ordinario, es decir al Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y

Senadores), la configuración administrativa de aquel México de 1917, a través de las leyes secundarias, lo cual era conveniente para los gobiernos posrevolucionarios, ya que el país se encontraba prácticamente en ruinas después de la Revolución Mexicana, que implicó en muchos sentidos una guerra civil, y se preveía en torno a las instituciones gubernamentales que iba a haber cambios y creaciones, y que esta ley secundaria podría dar la flexibilidad suficiente para establecer la cantidad de organismos que requeriría el nuevo gobierno, sin tener que negociar con demasiados actores, pues no se requería de las mayorías calificadas de los poderes legislativos federales y locales (conocido como constituyente permanente). En la misma disposición, en el artículo 93 se precisaba que los secretarios de Estado tenían que dar cuenta del estado que guardaban sus respectivos ramos al Congreso.

Lo interesante es el modelo que se desarrolló por parte de Venustiano Carranza, cuya facción fue la que estableció la mayoría de los artículos de esta constitución, es que, si bien habían propuesto en comisiones un modelo que contemplaba Secretarías y Departamentos, en la propuesta final de la comisión, esta facción no logró este propósito. Sin embargo, en la redacción final de la Constitución se dio un *afortunado error* del que se aprovechó el primer presidente emanado de la Constitución de 1917. En el artículo 92, además de las Secretarías (las cuales las nombra en más de 15 ocasiones en toda la Constitución), era el único artículo (junto con otra mención al Departamento de Salubridad en el Artículo 73, fracción XVI) que hacía referencia a los *Departamentos Administrativos*:

Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a *los Departamentos Administrativos*, serán enviados directamente por el presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857, 1917)

Diversos autores han teorizado sobre este asunto, señalando que la integración de los Departamentos Administrativos fue un error que se le pasó a la comisión redactora, ya que en este tipo de comisiones se redacta por partes, además de estar referido una sola vez en el artículo 92 y

la vaga referencia en el artículo 73 fracción XVI del Departamento de Salubridad, señalando que el error consistió básicamente en:

1.- Dejar en la redacción la dependencia directa del Consejo de Salubridad General de Salubridad del presidente, entendiéndose como un órgano que tendría autonomía heredada de la constitución de 1857, en la que dependía de la Secretaría de Gobernación (artículo 73, fracción XVI, 1a).

2.- Establecer en el siguiente párrafo facultades contra las epidemias y enfermedades graves al Departamento de Salubridad (Artículo 73, fracción XVI, 2a). Al ser la única referencia de estas 2 instituciones y por estar de manera sucesiva, María Guadalupe Fernández Ruiz cree que el Constituyente se refería al mismo órgano (M. G. Fernández Ruiz, 2015).

3.- Lo que les da vida a los departamentos de Estado en lo general (y no en lo particular al Consejo de Salubridad General) es la redacción desarticulada del artículo 92 en su segunda parte, en la que menciona a los jefes de departamentos (la recepción de reglamentos, decretos y órdenes del presidente), mientras que, en la primera parte del mismo artículo, no los menciona.

4.- El artículo 93 clarifica más esta situación, ya que establece la obligación de que solo los secretarios de Despacho deben rendir cuentas al Congreso, que, en ocasiones en la Constitución son referidos como secretarios de Estado, otra evidencia más de que la comisión redactora hizo por partes su tarea primordial. Esto señalaba el artículo 93:

Artículo 93.- Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857, 1917)

La creación de los departamentos administrativos fue aprovechada muy bien por el gobierno de Carranza y en general por los gobiernos posrevolucionarios, para establecer 2 tipos de organismos, las Secretarías y los Departamentos, pero como se ha podido reseñar brevemente, no era la intención del Congreso Constituyente de 1917.

Esta situación atípica generó que los jefes de Departamento tuvieran menores responsabilidades que los secretarios, puesto que no tenían responsabilidad política de darle cuentas a las cámaras, situación anecdótica, que hoy causaría escándalo político. Al final, el

planteamiento justificativo era que estos realizaban tareas primordialmente técnico-administrativas en contraposición con las Secretarías que desempeñaban un papel político-administrativo, aunque llegó un momento en que los Departamentos se usaron para atender problemas de corte político, otorgándoles funciones similares a las de las Secretarías.

Pero más allá de esta anécdota, que tuvo serias repercusiones en el futuro de la administración pública de México, se entiende que Carranza y su facción, que en comisiones no lograron establecer, pero que en una afortunada redacción para sus fines, lograron esta dualidad de instituciones (Secretarías y Departamentos) en el fondo tenían la idea que venía de la experiencia norteamericana del gobierno de Woodrow Wilson que estaba en el gobierno en 1917, gobierno en el que incluso actualmente existe la división entre Secretarías y Departamentos (Wilson gobernó en Estados Unidos de 1913 a 1921).

Wilson, quien antes de la vida política fue un importante académico, era un crítico férreo del modelo de presidencialismo norteamericano al considerarlo desequilibrado en contra del poder ejecutivo, incluso llamándole en un ensayo escrito en 1885 *gobierno congresional*, ya que consideraba que la concentración de poder estaba en los Comités del Congreso (legislativo) y básicamente definían quiénes eran los secretarios de Estado. Aunque esto tiene como fin un control del poder, el excesivo control deriva en una restricción al ejercicio de este y una afectación directa a la eficiencia que debe caracterizarlo. Este intento de equilibrar la constitución norteamericana por parte de los padres fundadores de esa nación y tratando de cuidar que el poder ejecutivo no controlará a los otros poderes, la realidad hasta entonces es que se le había dado exceso de poder al legislativo (Wilson y Lujambio, 2002).

En la misma corriente de pensamiento se encuentra Francis Goodnow, quien fue el primero en elaborar un tratado sobre *Administración Pública en Estados Unidos*, en el cual presenta la célebre fundamentación de la dicotomía política-administración, identificando a la primera como la expresión de la voluntad y a la segunda como la ejecución de esta. En esta misma línea doctrinaria se puede situar a William Willoughby, quien en su obra *Principios de la Administración Pública* afirma que en la administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general y otros más que por analogía caracterizan a toda ciencia. Sin embargo, hace una clara distinción entre la Administración Pública y la privada. Por su parte, Leonard D. White formula una crítica a estas posiciones dicotómicas,

enriqueciéndolas con la concepción de la Administración Pública como arte, en cuanto persigue la eficiencia y eficacia, y como sistema, en cuanto ejecuta los fines del Estado. (Gómez Díaz de León, 2016, p. 11)

En términos generales, la visión norteamericana estaba observando el parlamentarismo inglés (al que habían sustituido después de la independencia estadounidense) como un sistema más equilibrado en cuanto a la contención del poder, ya que este surgía justamente del propio parlamento, es decir, del poder legislativo, y, por lo tanto, había un control adecuado por parte de este órgano hacia el gobierno (el cual se formaba por acuerdos parlamentarios). En el caso norteamericano, el énfasis que hicieron los padres fundadores al establecer la Constitución de 1787 fue para cuidar la acumulación de poder por parte del poder ejecutivo, recordando que esta innovación era contraria a la monarquía que habían padecido las 13 colonias británicas y era al organismo que más le tenían temor, ese temor derivó en excesos de control lo que hacía inoperante al ejecutivo según estos teóricos al sistema político norteamericano.

Por lo anterior era necesario tener separados dentro de un sistema presidencial al poder político, que debería ser ejercido el poder ejecutivo y la gran administración pública, siendo interpretado así por la visión ideológica Carrancista, reflejada en las sesiones de Comisiones del Congreso Constituyente, señalando que en el fondo lo que querían no era una continuación del modelo unitario de Secretarías, sino una auténtica reforma del Estado que permitiera asumir la complejidad que ya tenía la administración pública, cosa que lograron con una serie de afortunados errores, que ya se explicó líneas anteriores.

Marco Antonio Zeind Chávez incluso se atreve a señalar que hay una equiparación de los recién creados Departamentos Administrativos a los organismos constitucionales autónomos al señalar:

La puesta en funcionamiento de estos Departamentos Administrativos no requería de las formalidades que sí precisaba la normatividad interna propia de las secretarías, parecerían encontrarse ciertas similitudes con las finalidades que se persiguen con la creación de los actuales Organismos Constitucionales Autónomos (Organismo Constitucional Autónomo). (Zeind Chávez, 2018, pp. 87–88)

Tal vez sea un tanto atrevida la propuesta anterior, en cuanto a la equivalencia de los Departamentos Administrativos con los Organismos Constitucionales Autónomos, pero si se hace un análisis funcional de ambas instituciones se estará de acuerdo que si hay alguna equivalencia,

ya que los Departamentos Administrativos surgen en un México autocrático en ruinas por las guerras civiles y se alcanza advertir que hubo una serie de *desafortunados errores* que fueron aprovechados para darles vida, en cambio, los Organismos Constitucionales Autónomos fueron una decisión soberana del Constituyente mexicano, y que (como se argumentará más adelante) marcan el inicio materialmente de la joven democracia mexicana; que teniendo ambas funciones equivalentes, tenían una lógica distinta en cuanto a autonomía: mientras que los primeros surgen para darle más poder al presidente en turno, ya el Constituyente de 1917 les dotó de discrecionalidad para que no rindieran cuentas al congreso (pero se sobreentiende que si rendirían a quien los nombraba, al jefe del ejecutivo), los Organismos Constitucionales Autónomos surgen para quitarle funciones (y poder) al atiborrado de funciones (y muy poderoso) presidente, en áreas de prioridad nacional que se encontraban en estándares inaceptables, como lo son la democracia electoral, las estadísticas, el banco central, los derechos humanos, entre muchas otras áreas.

Por lo anterior, es necesario analizar las primeras leyes orgánicas que derivaron de la Constitución Mexicana de 1917 y su aprovechamiento por parte de los gobiernos posrevolucionarios, para determinar si los Departamentos Administrativos eventualmente fueron por sus funciones, los primeros órganos desconcentrados hasta evolucionar, algunos en Organismos Constitucionales Autónomos, claro con la diferencia que en la actualidad no los controla el presidente por mandato constitucional, sino que fueron diseñados primeramente bajo reforma Constitucional (constituyente permanente) y posteriormente designados por alguna de las Cámaras (de Diputados o de Senadores), para cumplir un papel prioritario para mejorar las condiciones de la ciudadanía mexicana, restándole poder al ejecutivo, es decir, haciendo contrapesos efectivos.

1.2.1. La Primera Ley de Secretarías de Estado Carrancista de 1917, los Departamentos Adquieren Legalidad

La Ley de Secretarías de Estado (1917a) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1917, que por decreto transitorio de la Constitución de 1917 (a tan solo poco más de 2 meses de haber sido promulgada esta) permitía por única ocasión emitirla al presidente, denominado en esa ley como *Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión*¹, y también ante la falta de un Congreso Ordinario que iba a entrar en

¹ Carranza fue quien la decretó la ley, así que en realidad se estaba autonombrando así.

funciones hasta el 1° de mayo de ese mismo año. Da cuenta de la primera visión del carrancismo, que al momento de la emisión de esta ley provisional tenía la aprobación (control) de las instituciones mexicanas posrevolucionarias. En este cuerpo normativo se dispuso la creación de 6 Secretarías de Despacho y 3 Departamentos Administrativos, los cuales se enlistan en las tablas 1 y 2.

Tabla 1

Secretarías de Despacho de la Primera Ley de Secretarías de Estado de 1917

Secretarías de Despacho	
1	Secretaría de Estado
2	Secretaría de Comunicaciones
3	Secretaría de Fomento
4	Secretaría de Industria y Comercio
5	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6	Secretaría de Guerra y Marina

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ley de Secretarías de Estado (1917a)

Tabla 2

Departamentos Administrativos de la Primera Ley de Secretarías de Estado de 1917

Departamentos Administrativos	
1	Departamento Judicial
2	Departamento Universitario y de Bellas Artes
3	Departamento de Salubridad Pública

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ley de Secretarías de Estado (1917a)

Cabe destacar los artículos 11 y 13 de esta ley que señalaban:

Artículo 11.- Cada una de las Secretarías y Departamentos hará las obras correspondientes a los ramos que les quedan respectivamente asignados, sujetándose a lo que dispone el Artículo 134 de la Constitución Federal.

... Artículo 13.- Cada Secretaría o Departamento remitirá con toda oportunidad a la de Hacienda su respectivo proyecto de presupuesto, para que pueda someterse a su tiempo a la aprobación de la Cámara de Diputados (Ley de Secretarías de Estado, 1917a).

Con distintas denominaciones, pero las Secretarías y los Departamentos tenían mismo rango, con distintas naturalezas en sus funciones, al menos en esta ley temporal, lo cual es entendido como que el Constituyente de 1917 le dio transitoriamente estas facultades al presidente, el cual la emitió 16 días antes de la entrada del nuevo congreso ordinario, el Congreso de la Unión.

Al entrar en vigor esta ley, se legalizan de facto los Departamentos, ya que se materializan los 3 (tabla 2), recordando que el Departamento de Salubridad Pública se menciona de manera desarticulada en la Constitución. Hay que señalar que si bien esta ley la emite Carranza, la segunda versión ya fue emitida (y convalidada) por el Congreso de la Unión, que como se verá a continuación, está aumentó el número de Departamentos Administrativos a 5, la relevancia es que aquí la clase política mexicana ya había aceptado de facto la existencia de los departamentos administrativos, puesto que esta ley no fue controvertida por el poder legislativo, y más allá de ser breve y ser sustituida por una ley que terminaría emitiendo el congreso ordinario (Congreso de la Unión), habría logrado el propósito central: que la administración pública mexicana no sólo tuviera Secretarías, sino también Departamentos, estos últimos con su característica primordial como se había configurado en la constitución, que sus titulares no tenían que rendir cuentas al congreso, pero se sobreentiende que rendirán cuentas al presidente sí, puesto que era quien los nombraba.

1.2.2. La Congresional Ley de Secretarías de Estado Carrancista de 1917 y el Surgimiento de la Desconcentración Administrativa

Esta nueva Ley de Secretarías de Estado (1917b), de nombre homónimo a la creada en abril del mismo año, pero publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1917, ya por el Congreso Ordinario, la estructura orgánica de la entonces Administración Pública Federal quedó integrada ahora por 12 dependencias, destacando la creación del Departamento de Contraloría, el cual asumió las funciones desempeñadas por la Dirección de Contabilidad y Glosa. Asimismo, las atribuciones relativas a comercio se transfirieron a la nueva Secretaría de Industria y de Comercio.

Así quedaba la primera administración orgánica mexicana ya configurada por el Congreso General (Tablas 3 y 4):

Tabla 3

<i>Secretarías de Despacho de la segunda Ley de Secretarías de Estado de 1917</i>	
Secretarías de Despacho	
1	Secretaría de Gobernación
2	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
3	Secretaría de Agricultura y Fomento
4	Secretaría de Industria y Comercio
5	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6	Secretaría de Guerra y Marina
7	Secretarías de Relaciones Exteriores

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ley de Secretarías de Estado (1917b)

Tabla 4

<i>Departamentos Administrativos de la segunda Ley de Secretarías de Estado de 1917</i>	
Departamentos Administrativos	
1	Departamento Universitario y de Bellas Artes
2	Departamento de Salubridad Pública
3	Departamento de Aprovevisionamientos Generales
4	Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares
5	Departamento de la Contraloría

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ley de Secretarías de Estado (1917b)

Respecto de esta ley, hay que señalar que ya estaba aprobada por el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores con mayoría simple), ajustándose a lo señalado por la Constitución, y validando la existencia de los departamentos administrativos. Adicional de las funciones y encomiendas que se les otorgó a las Secretarías y Departamentos, es de destacar los siguientes Artículos:

Artículo 11.- Corresponde al Departamento de Aprovevisionamientos Generales, la adquisición por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para el

funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal, con las siguientes excepciones:

I.- La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas queda autorizada para adquirir los materiales de construcción, la herramienta y la maquinaria necesarios para la construcción de las obras nacionales.

II.- El Departamento de Establecimientos Fabriles, y Aprovisionamientos Militares, queda autorizado para adquirir las materias primas, herramientas y maquinaria necesarias para su funcionamiento.

... Artículo 14.- En casos dudosos o extraordinarios, el C. presidente de la República, resolverá por medio de la Secretaría de Gobernación, a cuál Secretaría o Departamento corresponde conocer.

...Artículo 16.- Las obras materiales de las Secretarías, Departamentos y en general las del Gobierno Federal, serán ejecutadas por la Secretaría de Comunicaciones conforme al artículo 134 de la Carta Magna, sujetándose a los planes que acuerde el ramo administrativo a que correspondan y con cargo a sus presupuestos respectivos, con excepción de las fortificaciones, que serán hechas por la Secretaría de Guerra.

Artículo 17.- Cada Secretaría o Departamento remitirá con toda oportunidad a la de Hacienda, su respectivo proyecto de presupuesto, para que pueda someterse a su tiempo a la aprobación de la Cámara de Diputados. (Ley de Secretarías de Estado, 1917b)

Es interesante ver que como el Congreso de la Unión mantuvo la figura del Departamento Administrativo, incluso creó dos más, ampliando en la ley secundaria las facultades de estos, a grado tal que se le encomendó al *Departamento de Aprovisionamientos Generales*, con sus excepciones, las adquisiciones generales del Gobierno Federal.

Se puede señalar que este departamento, por esta labor, tendría más actividades que algunas Secretarías, con la implicación inherente: solo tendría que rendir cuentas al presidente, no al Congreso. En esta primera etapa los Departamentos realizaban actividades de corte eminentemente técnico-administrativo de una forma transversal, ejemplo de ello las compras a casi todas las Secretarías.

La Primera Desconcentración, las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal. Las Alcaldías de la actual Ciudad de México fueron de facto los primeros órganos desconcentrados en 1928. Cuando entró en vigor la Constitución de 1917, había reconocido la administración de cada uno de los municipios que componían al Distrito Federal a cargo de un ayuntamiento electo de forma directa, esto contemplado en los artículos 45 y 46 constitucionales. Es cierto también que había quedado la facultad del presidente de nombrar al gobernador del Distrito Federal, así como algunos otros altos cargos de esta entidad, materializándose esto con la emisión, el 13 de abril de 1917, de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Venustiano Carranza había dado el régimen jurídico de municipios a la subdivisión existente, quedando conformado por 13 municipios² (J. F. Cárdenas Gracia, 1994).

Sin embargo, Álvaro Obregón, mediante reforma al artículo 73, fracción VI de la Constitución, publicada el 20 de agosto de 1928, les quitan la calidad de municipalidad a la subdivisión del Distrito Federal, surgiendo entonces las Delegaciones del Distrito Federal. Básicamente, se adiciona que el Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependen directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá (Ley que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del Artículo 73 de la Constitución Federal, 1928). Respecto de las razones de la reforma, Francisco Javier Gaxiola comenta:

Álvaro Obregón envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Constitución. En la exposición de motivos argumentó que el municipio libre en el D. F. lo era solo en teoría, porque de hecho se encontraba supeditado al Congreso y al gobernador, y que por ello siempre había sido imposible la organización del Distrito bajo el gobierno municipal autónomo; también manifestó su convicción de que era perjudicial la coexistencia del gobierno de la entidad y de los ayuntamientos; por lo que proponía desaparecer el municipio del Distrito y Territorios Federales. (Gaxiola, 1955, pp. 23–24)

La visión militarista de Obregón era evidente, quería crear una especie de *fuerte* dentro de la capital del país, puesto que todavía había algo de inestabilidad en la época, algo que en su

² Los 13 municipios de entonces eran la municipalidad de México (conocida entonces como la Ciudad de México), y doce municipios: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa (Concha Cantú, 2017).

momento Venustiano Carranza también intentó, pero en la batalla del congreso constituyente no pudo pasar en la construcción de la Constitución de 1917; ahora 11 años después se concretaba.

De la reforma constitucional de 1928 surge la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, publicada el 31 de diciembre de 1928, que señala que la organización territorial de este será el Departamento Central, conformado por las anteriores municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y trece delegaciones que serán Guadalupe Hidalgo, Atzacapozalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, apareciendo por primera vez en su artículo 21 el nombre de *Departamento del Distrito Federal*. En su artículo 33 señalaba que los delegados serán nombrados y removidos por el jefe del Departamento con la aprobación del presidente de la república. Esta ley entró en vigor al día siguiente, es decir, el 1 de enero de 1929 (Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, 1928).

Los requisitos para ser delegado eran prácticamente irrisorios, ser mexicano de más de 25 años, haber residido 1 año en el Distrito Federal, tener notoria buena conducta y no pertenecer al Estado eclesiástico. Para ser jefe del Gobierno del Distrito Federal solo se le exigía adicionalmente tener 2 años de residencia y tener más de 30 años. Incluso había una figura adicional, los subdelegados, que serían aquellos encargados de poblaciones donde no fuera cabecera de delegación, y solo se les requería tener mayoría de edad, pero estos eran nombrados por el jefe Delegacional, con aprobación del Jefe de Departamento. Como novedad de la ley, se crearon Consejos Consultivos, siendo 13 integrantes en el Departamento del Distrito Federal y de 5 a 7 en las delegaciones, quienes eran designados por la autoridad de entre los representantes de diversas organizaciones vecinales, profesionales, gremiales y civiles. Los consejos tenían un carácter de auxiliares administrativos (Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, 1928).

El Departamento del Distrito Federal no estaba considerado como parte de la Administración Pública Federal, sino hasta la emisión de la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal tuvo algunas reformas menores en 1941, 1970 y 1972, principalmente de cuestiones territoriales, como el cambio de Departamento Central a Ciudad de México o la ampliación de 13 a 16 delegaciones, que es la que sostiene la actual delimitación territorial y fue derogado por reforma publicada el 4 de diciembre de 1997 (Vázquez Alfaro, 2010).

Fue el último departamento en ser eliminado del sistema de Secretarías y Departamentos hasta 1997. Sin saberlo, el Presidencialismo mexicano de 1928 estaba creando un nuevo modelo de gobierno centralizado, que parecía más un atrincheramiento de la clase política gobernante, que una institución administrativa, porque ya no era el propósito tener a los leales en el gabinete presidencial, sino todos los niveles de gobierno, designados por afinidad y lealtad, y alejados lo más posible de que fueran electos por la población. Lo anterior es relevante, porque ya no eran solo los funcionarios ejecutivos, sino también los funcionarios que proporcionaban los servicios públicos básicos, una especie de isla o guardia burocrática republicana. Desde luego que en ese momento no se le denominó organismo desconcentrado, pero este hecho servirá de inspiración para así denominar a los nuevos órganos en la futura Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Surge un Órgano Distinto a las Secretarías y Departamentos, el Banco de México: El 31 de agosto de 1925 es publicada en el DOF la Ley que funda el Banco de México, S.A., como Banco Central, con el propósito de terminar con la anarquía en la emisión de billetes, pero bajo una figura distinta a las Secretarías y Departamentos. Es de destacar que, hasta este momento, el Banco de México ya marcaba diferencias respecto de las figuras de la administración pública existentes y, eventualmente, se convertirá en el primer Organismo Constitucional Autónomo, adquiriendo esta calidad en 1994. Es importante señalar que este organismo se encontraba encuadrado en la Constitución en el artículo 28, con limitada independencia, al cual entonces se le denominó órgano en agente y asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, una figura que se salía, por mandato constitucional, de la normalidad de las dependencias centrales, convirtiéndose en un organismo de relevancia constitucional diferente a la denominación de Secretaría y Departamento, pero no por ello autónomo (Ley creando el “Banco de México”, 1925).

1.2.3. La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal Aberladista de 1934, la Igualdad Cuantitativa y Cualitativa de las Secretarías y Departamentos

La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934) fue publicada en el DOF el 6 de abril de 1934, en el sexenio del presidente Abelardo L. Rodríguez, esta ley abrogaba la Ley de Secretarías de Estado de 31 de diciembre de 1917. Se puede observar que esta nueva ley ya incluía en su título a los Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, lo que la

diferenciaba de las dos leyes Carrancistas anteriores que se intitulaban a ambas, *Ley de Secretarías de Estado*.

Quedan en esta ley empatada la cantidad de Secretarías y de Departamentos, teniendo ocho de cada una, lo cual es significativo, puesto que como se ha señalado anteriormente, las Secretarías tenían que rendir cuentas, además de al Ejecutivo, al Legislativo, cosa que no pasaba con los Departamentos. Se puede observar en las tablas 5 y 6 la composición de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, respectivamente.

Tabla 5

Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934

Secretarías de Estado	
1	La Secretaría de Gobernación
2	La Secretaría de Relaciones Exteriores
3	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público
4	La Secretaría de Guerra y Marina
5	La Secretaría de la Economía Nacional
6	La Secretaría de Agricultura y Fomento
7	La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
8	La Secretaría de Educación Pública

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934)

Tabla 6

Departamentos Administrativos de la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934

Departamentos Administrativos	
1	El Departamento del Trabajo
2	El Departamento Agrario
3	El Departamento de Salubridad Pública
4	El Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares

- 5 El Departamento del Distrito Federal
- 6 La Procuraduría General de la República
- 7 La Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales
- 8 Los Gobiernos de los Territorios Federales

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934)

Es observable en la composición de Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos la acumulación de poder directo que ya detentaba el presidente en turno, ya que podía mandar sin intermediación del Congreso a la mitad de los órganos centrales del Estado mexicano mediante los Departamentos Administrativos, los cuales en teoría solo tenían funciones técnicas-administrativas que servían más otorgar servicios, para resolver problemas complejos en los que la voluntad directa del presidente era un valor en sí. En las leyes anteriores el número de departamentos era menor al de las Secretarías, pero el presidente Abelardo L. Rodríguez convenció al Congreso para que le otorgara mayor discrecionalidad, dándole a él 8 departamentos para poder ejecutar actividades en las que solo el poder ejecutivo tendría decisión.

En esta ley hay que destacar los siguientes artículos:

Artículo 16.- Cada una de las Dependencias del Ejecutivo a que se refiere esta Ley, elaborarán los proyectos de las leyes que se refieran a las materias de su competencia.

Artículo 17.- No habrá preeminencia entre las distintas Secretarías, ni entre los Departamentos y demás dependencias.

Artículo 18.- Los titulares de las Secretarías, Departamentos y demás dependencias, ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República.

Artículo 23.- Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expida el presidente de la República, o las leyes que promulgue, relacionadas con ramos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos y cada uno de los secretarios encargados de las dependencias a que el asunto corresponda. (Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, 1934)

En la lectura de los artículos anteriores se puede apreciar que en esta ley se les daba el mismo nivel jerárquico a secretarios y jefes de departamento, al señalar que no habrá preeminencia entre dependencias. Abelardo L. Rodríguez no solo logró la igualdad cuantitativa, al subir de cinco a ocho departamentos, sino que en la ley hizo que el congreso les diera el mismo nivel que a las Secretarías, es decir, habría logrado la igualdad cuantitativa y cualitativa de las Secretarías y Departamentos, lo cual naturalmente implicaba mayor poder para el ejecutivo. Aquí se puede decir que el viejo anhelo de controlar poder al ejecutivo habría llegado a tan solo 17 años de haber terminado la revolución mexicana, y se habría desequilibrado el poder en favor de este, pero en contra de uno de los valores fundamentales de la democracia: los contrapesos.

Es de recordar que una de las causales de la revolución mexicana había sido la acumulación del poder por parte del ejecutivo, quien básicamente decidía a nivel gubernamental todo lo que ocurría en el país, de ahí que muchos historiadores le llaman a ese periodo previo *dictadura porfirista*³; resulta que para 1934 el ejecutivo volvía a retomar esta característica en mayor medida, y fue de la mano de esta reforma a la ley, que si bien, el periodo gubernamental seguía entonces siendo de tan solo 4 años, el Estado mexicano caía en un vicio que parecía superado.

1.3. El modelo Constitucional Cardenista, la Paulatina Descentralización

1.3.1. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado Cardenista de 1935, surge la Descentralización y Desconcentración

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935), fue publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1935, un año y medio después de la anterior ley, y sería la cuarta ley orgánica, durante el periodo de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río. En este periodo de gobierno la Constitución autorizó el incremento del periodo gubernamental, pasando de cuatro a seis años, mismo lapso que hasta la actualidad permanece en torno al poder ejecutivo federal mexicano. Pero en materia de Secretarías y Departamentos, es de señalar que los números e importancia de estos, prácticamente se mantuvieron intocados, ocho Secretarías y siete Departamentos, quedando como a continuación se señala:

Tabla 7

Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935

³ Incluso durante todo el mes de junio de 2015 hubo una exposición retrospectiva titulada La Dictadura Porfirista, la cual fue organizada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Revista Cuartoscuro, 2015).

Secretarías de Estado

-
- 1 Secretaría de Gobernación
 - 2 Secretaría de Relaciones Exteriores
 - 3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - 4 Secretaría de Guerra y Marina
 - 5 Secretaría de la Economía Nacional
 - 6 Secretaría de Agricultura y Fomento
 - 7 Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
 - 8 Secretaría de Educación Pública
-

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935)

Tabla 8

Departamentos de Estado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935

Departamentos Administrativos

- 1 Departamento del Trabajo
 - 2 Departamento Agrario
 - 3 Departamento de Salubridad Pública
 - 4 Departamento Forestal y de Caza y Pesca
 - 5 Departamento de Asuntos Indígenas
 - 6 Departamento de Educación Física
 - 7 Departamento del Distrito Federal
-

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935)

De esta ley, es de destacar dos artículos:

Artículo 18.- Tanto las Secretarías como los Departamentos de Estado podrán establecer sus correspondientes servicios de estadística especializada, pero siempre con sujeción a las medidas de orientación y de control y a las normas técnicas que fije la Secretaría de la Economía Nacional.

...Artículo 25.- El C. presidente de la República dictará los Reglamentos que fijan las actividades internas de cada una de las Secretarías y Departamentos a que se refiere esta Ley. (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1935)

Se puede observar que los Departamentos pasaron de la denominación *Administrativos* a ser *de Estado*, algo que podría verse a la distancia como un simple cambio de denominación. Sin embargo, Lázaro Cárdenas, tenía una visión al respecto: Se requerían departamentos que no únicamente atendieran funciones administrativas generales, sino que atendieran cuestiones de mayor relevancia, tal vez política. Un gran referente de lo anterior lo fue el Departamento Agrario, ya que uno de los gobiernos que dio el mayor impulso el agrarismo mexicano, mantuvo esta función en un Departamento.

De hecho, es recordado el gobierno de Cárdenas en la memoria colectiva de los mexicanos, ya que con el reparto agrario “beneficio a más de un millón de campesinos al dotarles alrededor de 20 millones de hectáreas y a cerca de 200 mil agricultores de comunidades indígenas, organizados todos en cerca de 11 mil nuevos ejidos” (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020).

Solo como punto adicional, aunque hubo tres leyes de Secretarías y Departamentos nuevas posteriores al mandato de Cárdenas, la denominación de Departamentos de Estado no se quitó de la ley hasta que apareció la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, por lo que se entiende que a los presidentes posteriores les funcionó esta nueva reconfiguración de los Departamentos, ya que le otorgaba mayor funcionalidad a la hora de ejecutar los programas de gobierno.

La Desconcentración de Facto

Las labores que tenía encomendadas el Departamento (de Estado) Agrario estaban contenidas en el artículo 11 de la mencionada ley, la cual se cita a continuación:

Artículo 11.-Tendrá como atribuciones el Departamento Agrario:

I.-Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias.

II.-Dotación y restitución de tierras y aguas a los núcleos de población rural, de conformidad con las leyes.

III.-Creación de nuevos centros de población agrícola.

IV.-Reconocimiento y titulación de la propiedad comunal de los pueblos.

V.-intervención en los términos del inciso f) de la fracción XVII del Artículo 27 constitucional en el fraccionamiento de latifundios.

VI.-Parcelamiento ejidal.

VII.-Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, en concordancia con el Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Forestal.

VIII.-Catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables, en concordancia con el Departamento Forestal.

IX.-Exposiciones de productos y ferias ejidales.

X.-Propaganda y publicidad en materia agrícola. (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1935)

Solo por tratar de llegar a una conclusión temprana, se sostiene que las Secretarías eran la extensión del poder presidencial dentro del gobierno, que estaban obligadas a rendir cuentas ante al legislativo, o al menos en apariencia se trataba con ellas de llevar las funciones normales de un gobierno. En cambio, con los Departamentos de Estado, no se tenía esa obligación, solo rendían cuentas al poder ejecutivo, e incluso al denominarlos *de Estado*, estaba claro que llevarían algunos de los temas más trascendentes del periodo para realizar política, con esa gran limitación que implicaba el tiempo de gobierno (un sexenio), pero que marcó ahora un símbolo de la autocracia mexicana, toda la fuerza de un Estado bajo la visión unipersonal del presidente, para lograr un gran objetivo, el ejemplo más claro de ello en esta época, el Departamento Agrario, que la historia nacional lo tiene como una gestión exitosa al *agrarismo cardenista*.

Es interesante señalar que, sin existir la figura de desconcentración, los Departamentos de Estado cardenistas estaban haciendo una función nueva: la de ejecutar las órdenes presidenciales directas, ya no en funciones administrativas, sino en políticas públicas. Es decir, la división original centralizada de Secretarías y Departamentos era insuficiente, por lo que Cárdenas reforzó a los segundos, incluso cambiándoles la denominación de administrativos a de Estado.

Lo anterior se parece a la desconcentración administrativa ya que esta:

Es entendible como el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración

administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado.(J. Fernández Ruiz, 2016, p. 100)

Si bien no están denominados como tales, es decir órganos desconcentrados, los Departamentos de Estado cardenistas parecían este tipo de órganos, aunque directamente asignados al presidente, no a una Secretaría, como sugeriría el término estricto.

La Descentralización por Decreto

En este periodo hubo una descentralización, esta si materializada por encargo del Congreso, al crear la Comisión Federal de Electricidad, establecida, en uso de facultades extraordinarias⁴ por el presidente Lázaro Cárdenas del Río, a través de la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad (1937), el 24 de agosto de 1937, y Petróleos Mexicanos, creado mediante Decreto que crea la institución Petróleos Mexicanos (1938) emitido por el Congreso de la Unión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de julio de 1938.

Decreto de Facultades Legislativas al Ejecutivo

A la par con la promulgación de esta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935), el Congreso le decretó a Cárdenas facultades ordinarias y extraordinarias para hacer funciones legislativas. Por no ser objeto de este trabajo el revisar cada una de estas facultades, simplemente se enumeran las 11 que se encontraron en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1935, justo cuando el mismo día en el que se publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935), sin contar con otras facultades extraordinarias que se fueron acumulando a lo largo del sexenio Cardenista.

Tabla 9

Decretos de facultades legislativas autorizados al poder ejecutivo por el poder legislativo, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1935

Nombre del Decreto	
1	Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en los ramos de Guerra y Marina, Agricultura y Fomento y Salubridad Pública
2	Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para expedir una Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional, en lo que se refiere a Ayuntamientos Libres

⁴ Facultades extraordinarias otorgadas en su momento al Presidente Abelardo L. Rodríguez a través del Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad (1933)

- 3 Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar, hasta el 31 de agosto de 1936, en materia de comercio, minas, petróleo, etc.
- 4 Decreto que faculta al Ejecutivo Federal, para reformar la Ley de Subsidios para Empresas de Aviación
- 5 Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para reformar la Ley de Vías Generales de Comunicación
- 6 Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para expedir un nuevo Código de Procedimientos *Panales*, en un plazo que terminará el 31 de marzo de 1936
- 7 Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para expedir un nuevo Código de Procedimientos Civiles, en un plazo que terminará el 31 de agosto de 1936
- 8 Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para reformar los Títulos VII y VIII del Libro Segundo del Código Penal Vigente
- 9 Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en materia hacendaria hasta el 31 de agosto de 1936
- 10 Decreto que aprueba el uso hecho por el Ejecutivo Federal, de las facultades extraordinarias que en materia de *egresis* le fueron concedidas
- 11 Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para reformar la Ley de Subvenciones a la Marina Mercante Nacional

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre (1935)

Lo anterior, deja patente que se había terminado el modelo liberal de Carranza, inspirado en Estados Unidos, y empezaba un modelo híbrido, que creaba instituciones y empresas del gobierno (organismos descentralizados y empresas de participación estatal) que hicieran funciones más allá de lo que denominaba la Constitución, pero además se le daba una nueva función, más política, a los *Departamentos* de Estado. Adicional a estos cambios institucionales, se le cede al ejecutivo facultades para legislar en muchas materias. También estaba patente algo, Cárdenas acumuló mucho poder en este sexenio.

1.3.2. La Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado Cardenista de 1939, Fusión de una Secretaría y un Departamento

Esta nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1939), que fue publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1939, en la última parte del Sexenio de Lázaro Cárdenas, mantuvo la denominación de *Departamentos de Estado*, pero hizo unos sutiles cambios: modificó la denominación de la Secretaría de Guerra y Marina por la de Secretaría de Defensa Nacional; creó

la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de la Marina Nacional y; suprimió los departamentos Forestal y de Caza y Pesca y el de Educación Física, es decir, la corrección administrativa-orgánica del Gobierno. Quedaron de la siguiente manera las Secretarías y Departamentos:

Tabla 10

Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado 1939

Secretarías de Estado	
1	Secretaría de Gobernación.
2	Secretaría de Relaciones Exteriores.
3	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4	Secretaria de la Defensa Nacional.
5	Secretaría de la Economía Nacional.
6	Secretaría de Agricultura y Fomento.
7	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
8	Secretaria de Educación Pública.
9	Secretaría de la Asistencia Pública.

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1939)

Tabla 11

Departamentos de Estado de la Ley de Secretarías de Departamentos de Estado de 1939

Departamentos Administrativos	
1	Departamento del Trabajo
2	Departamento Agrario
3	Departamento de Salubridad Pública
4	Departamento de Asuntos Indígenas
5	Departamento de la Marina Nacional
6	Departamento del Distrito Federal

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1939)

Es importante destacar de esta ley los artículos que a continuación se enuncian:

Artículo 17.- Cada Secretaría o Departamento de Estado formulará los proyectos de las leyes que se refieren a las materias de sus competencias, así como los reglamentos, decretos y órdenes del C. presidente de la República, relativos a dichas materias.

Artículo 18.- Tanto las Secretarías como Departamentos de Estado podrán establecer sus correspondientes servicios de estadística especializada, pero siempre con sujeción a las medidas de orientación y de control y a las normas técnicas que fije la Secretaría de la Economía Nacional.

Artículo 19.- No habrá preeminencia alguna entre las Secretarías y Departamentos de Estado.

... Artículo 25.- El C. presidente de la República dictará los reglamentos que fijen las actividades internas de cada una de las Secretarías y Departamentos a que se refiere esta Ley.

... Artículo 27.- Para los efectos del Artículo 29 de la Constitución Federal de la República, se entenderá por Consejo de Ministros, la reunión de los secretarios y jefes de Departamentos de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presididos por el jefe del Ejecutivo Federal.

Para dicha reunión se requerirá, cuando menos, la concurrencia de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados, cuyos acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes. (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1939)

Del análisis de los artículos anteriores hay que señalar que la igualdad formal y material de las Secretarías y Departamentos estaba todavía más patente: se creaba el Consejo de Ministros, para el cual se requería de dos terceras partes de los 15 que había, 9 secretarios y 6 jefes de Departamentos.

También hay que resaltar que en el artículo 18 en el que se hablaba de estadísticas especializadas por cada dependencia, aunque coordinadas con la Secretaría de Economía Nacional,

lo cual es un antecedente claro de lo que ahora es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, hoy Organismo Constitucional Autónomo, pero en ese momento como una función directamente de cada una de las Secretarías.

En el inter de esta Ley de Secretarías, durante el Sexenio de Ávila Camacho (1940-1946), concretamente el 7 de septiembre de 1943, el Ejecutivo creó una Comisión Intersecretarial encargada de formular y llevar a cabo un “plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir así un mejor aprovechamiento de los fondos públicos” (Comisión intersecretarial permanente para el mejoramiento de la organización de la administración pública, 1943). Es decir, después del Sexenio de Lázaro Cárdenas se aceptó la propuesta heredada, pero ahora se creaba un nuevo organismo, que estaba compuesto por secretarios y jefes de departamento, para aplicar programas de mejoramiento institucional (seguramente los estragos de la Segunda Guerra Mundial tenían al gobierno en predicamentos).

Lo relevante de esta situación fue cómo, producto de este mejoramiento institucional, se crea el 18 de octubre de 1943 la Secretaría de Salud y Asistencia, que fue producto de la fusión de la Secretaría de la Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública, para reducir los altos cargos administrativos. Más allá de cualquier consideración, aquí ya se aprecia que el presidente en turno, Ávila Camacho, ya les daba un trato similar a las Secretarías y Departamentos, a pesar de que las primeras eran entes político-administrativos y los segundos eran entes técnico-administrativos, la distinción ya era una formalidad.

1.3.3. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946

Esta nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1946) publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1946 por el presidente Miguel Alemán Valdés, aceptó básicamente la herencia de la anterior *ley cardenista*, aunque con un agregado: este fue un “presidente que utilizó de manera constante la facultad reglamentaria del ejecutivo” (Zeind Chávez, 2018, p. 98). Esto puede explicar la razón por la que se dio la disminución de los Departamentos de Estado, pues el presidente había encontrado el modo de tener control de las Secretarías a símil de cómo se hacía con los Departamentos en los sexenios anteriores.

Solo para hacer patente la disminución, se puede observar como ahora se tenían trece Secretarías y tan solo dos Departamentos de Estado en las tablas 12 y 13:

Tabla 12

Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1946

Secretarías de Estado	
1	Secretaría de Gobernación.
2	Secretaría de Relaciones Exteriores.
3	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4	Secretaría de la Defensa Nacional.
5	Secretaría de Marina.
6	Secretaría de Economía.
7	Secretaría de Agricultura y Ganadería.
8	Secretaría de Recursos Hidráulicos.
9	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
10	Secretaría de Educación Pública.
11	Secretaría de Salubridad y Asistencia.
12	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
13	Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1946)

Tabla 13

Departamentos de Estado de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1946

Departamentos de Estado	
1	Departamento Agrario.
2	Departamento del Distrito Federal.

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1946)

De la ley de 1946, se destacan los siguientes artículos:

Artículo 18.- El presidente de la República fijará en detalle la competencia de cada una de las dependencias del Ejecutivo, expidiendo al efecto el reglamento en los términos de esta Ley.

... Artículo 20.- Las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

... Artículo 25.- Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el presidente de la República, deberán, para su validez, y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe del Departamento que corresponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1946).

Reglamento a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado Alemanista

Se puede observar que en el artículo 18 delegaba al ejecutivo, por sí solo, para expedir la reglamentación de las dependencias (Secretarías y Departamentos), por lo que a partir de este momento ya no era relevante para efectos de las órdenes directas del presidente cuál fuera la denominación de una o de otra, puesto que podría darle las atribuciones (políticas o administrativas) a diestra y siniestra a cualquiera de los órganos. Bien lo señala Zeind Chávez:

Esto fue un verdadero cambio de paradigma, pues uno de los elementos principales que diferenciaba a los Departamentos de las Secretarías era que los jefes de los primeros no necesitaban signar ciertos documentos para su validez y observancia constitucionales. Razón por la que existía la sospecha permanente de que los Departamentos eran inferiores jerárquicamente a las Secretarías. Respecto de la obligación de acudir a informar sobre el estado que guardaban sus asuntos, permaneció la ausencia de disposición que obligara a los jefes de departamento de Estado. (Zeind Chávez, 2018, p. 98)

Este poder explícito del presidente se explica aún mejor con un Reglamento a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, que se publicó en el DOF el 2 de enero de 1947. Por primera vez había un reglamento en esta ley orgánica, en el que establecía las atribuciones de las dependencias a nivel reglamentario, dotando así de una función materialmente legislativa al ejecutivo, ya que la reforma de un reglamento requiere de un proceso menos complejo que el que se requiere para reformar una ley, pues se hace al interior del Poder Ejecutivo: las acciones ejecutivas se traducen en que el Poder Legislativo no debe intervenir en los cambios que se quieran realizar, por lo que estas acciones son útiles cuando existe una oposición importante, la cual seguramente había ya al interior del propio sistema, pero con esto se evitaba algún sobresalto en

el sexenio. Lo cierto es que esta facultad Lázaro Cárdenas la había ejecutado con múltiples decretos del Congreso, así que esto de la invasión de facultades del legislativo por parte del ejecutivo mediante legislación secundaria, no era tan novedoso.

Una Ley para la Administración Descentralizada y Empresas de Participación Estatal en 1947

El 31 de diciembre de 1947 se expidió la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947), con la que quedaban sujetos estos organismos a supervisión por parte del ejecutivo, exceptuando a las instituciones docentes y culturales. En términos prácticos se le facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para:

Establecer discrecionalmente uno o más procedimientos para solicitar informes financieros; revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones; practicar toda clase de auditorías; calificar las erogaciones previamente a su pago; promover innovaciones en su organización y funcionamiento; fincar las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los bienes de dichas entidades, etcétera. (Castellanos Coutiño, 1987, p. 89)

En su artículo 2º de esta ley señalaba que

Artículo 2. Son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten. (Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, 1947)

Lo anterior es importante debido a que, a estas alturas, el ejecutivo y el congreso (por órdenes del ejecutivo) ya se habían enfrascado en la creación de organismos descentralizados y paraestatales que no tenía una validez Constitucional, esto es que, el mecanismo que había impulsado Carranza y que habían aprovechado los primeros presidentes posrevolucionarios ya estaba completamente superado. La constitución había sido rebasada a través, primero por decretos en los que se crean nuevos organismos, y después por una ley para administrar esos organismos inconstitucionales, superando totalmente el paradigma de la administración pública centralizada de Secretarías y Departamentos. Es probable que todas estos nuevos organismos Descentralizados y Paraestatales se crearán con objetivos muy nobles, para otorgar servicios o explotar la riqueza

nacional, pero el problema es que no estaban contempladas este tipo de instituciones en la Constitución.

Se legaliza lo inconstitucional: aún con la facultad configurativa del Congreso mediante las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado (que ya se había transferido al poder ejecutivo en mayor medida), estas instituciones eran distintas de las Secretarías y Departamentos autorizados por el poder constituyente, pero fueron creados organismos distintos a través de leyes secundarias o decretos. Esta situación eventualmente se salió de control en cuanto a su cantidad, presupuesto, doble función y, sobre todo, creación discrecional, advirtiendo que en este primer momento ya había anarquía en la administración pública federal, ya que no bastaban solo las Secretarías y los Departamentos, sino que ya también se tenían organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin embargo, ya estaban legalizadas, aunque no constitucionalizados.

Esto lo explica magistralmente María Guadalupe Fernández Ruiz al señalar:

El texto original del artículo 73 constitucional no incluyó, entre las facultades otorgadas al Congreso, la creación de instituciones de la administración pública distintas a la secretaría de Estado o al departamento administrativo, por lo que la creación, dentro de la administración pública federal, de personas jurídicas distintas del Estado, como el organismo descentralizado y la empresa de participación estatal mayoritaria, *resultaba inconstitucional*. (M. G. Fernández Ruiz, 2015, p. 201)

Con lo anterior se creó un desorden queriendo cumplir los mandatos del presidente en turno antes que la Constitución, lo que originó que los legisladores aprobarán la creación de órganos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios sin sustento constitucional (M. G. Fernández Ruiz, 2015); ejemplo de ello, con la figura de Organismos Descentralizados, la Comisión Federal de Electricidad en 1937 y Petróleos Mexicanos en 1938, pero no eran los únicos a estas alturas.

1.3.4. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el Congreso vuelve a Legislar en torno a la Administración Pública Federal

Se emite una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958), publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1958, durante el periodo de gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), y que entra en vigor el 1 de enero de 1959, 12 años después de la anterior, la que transfiere las funciones relativas a inversiones y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional,

respectivamente. Ahora se tenían quince Secretarías de Estado y tan solo tres Departamentos de Estado, las cuales se muestran en las tablas 14 y 15.

Tabla 14

Secretarías de Estado de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1958

Secretarías de Estado	
1	Secretaría de Gobernación
2	Secretaría de Relaciones Exteriores
3	Secretaría de la Defensa Nacional
4	Secretaría de Marina
5	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6	Secretaría del Patrimonio Nacional
7	Secretaría de Industria y Comercio
8	Secretaría de Agricultura y Ganadería
9	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
10	Secretaría de Obras Públicas
11	Secretaría de Recursos Hidráulicos
12	Secretaría de Educación Pública
13	Secretaría de Salubridad y Asistencia
14	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
15	Secretaría de la Presidencia

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)

Tabla 15

Departamentos de Estado de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de 1958

Departamentos de Estado	
1	Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
2	Departamento de Turismo
3	Departamento del Distrito Federal

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)

Cabe revisar algunos de los artículos de esta Ley:

Artículo 21.- Las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

... Artículo 23.- El presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal. Las Comisiones intersecretariales podrán ser transitorias o permanentes y se integrarán por funcionarios que representen a los titulares de las Dependencias interesadas. Serán presididas por el representante de la Dependencia que se determine constituirla, el que tendrá la responsabilidad de su funcionamiento.

... Artículo 27.- Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes expedidos por el presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el secretario de Estado respectivo y cuando se refieren a ramos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

Artículo 28.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas Dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción.

Artículo 29.- Para los efectos del artículo 29 de la Constitución, se entenderá por Consejo de Ministros la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para que dicha reunión pueda celebrarse, se requerirá la concurrencia, por lo menos, de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados. Los acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes.
(Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1958)

Esta ley se modificó mediante el Decreto que reforman diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1974), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, ya en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, que había iniciado en 1970, en el que se crearon dos nuevas Secretarías a partir de dos Departamentos que cambiaron de

nombre, el de Asuntos Agrarios y Colonización y el de Turismo, quedando como Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Turismo. A estas alturas (1975), el único Departamento que existía en la ley era el Departamento del Distrito Federal. Ya no eran necesarios los Departamentos para detentar todo el poder, las leyes otorgaban al presidente pleno control de las Secretarías, y ante la existencia de múltiples empresas paraestatales, bastaba que orgánicamente la Administración Pública Federal se compusiera básicamente de Secretarías, lo cual parece más normal en una democracia.

Es de destacar que regresa el modelo que había quedado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, emitida durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, con relación a las Comisiones Intersecretariales y Consejo de Ministros. También se derogaba el Reglamento a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, es decir, al no tener reglamento esta ley, el único que podría hacer modificaciones a la misma sería el Congreso de la Unión, por lo que terminaba la delegación que se le había dado al ejecutivo con el reglamento de crear nuevos organismos, es decir, regresan los incipientes contrapesos que se habían perdido en la ley anterior al tener que someterse al Congreso la modificación de las facultades las Secretarías. Esta sería la última ley de Secretarías y Departamentos, y estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 1976, y sería sustituida por Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conclusiones Capitulares

Desde el intento Carrancista de tener un gobierno similar al de Estados Unidos en la visión administrativista, en el que coexistieron las Secretarías y los Departamentos, hasta la nivelación en cantidad y calidad de ambas instituciones, la creación de nuevas dependencias e incluso la emisión de una Ley para la Administración Descentralizada y Empresas de Participación Estatal en 1947, estas últimas fuera del marco constitucional, eso fue la forma administrativa en como los presidentes fueron paulatinamente adquiriendo más poder, incluso por encima de la Constitución.

Lo anterior deja claro que uno de los postulados que dieron origen a la cruenta lucha de la revolución mexicana, que era la acumulación del poder que derivó en el establecimiento de una nueva constitución, fue paulatinamente superada por los presidentes, quienes supieron cómo ignorar las restricciones a la constitución, con el compromiso de dejar la presidencia en un tiempo determinado, usando leyes ordinarias (el derecho constitucional subordinado al derecho administrativo) para llevar a cabo políticas públicas. Los departamentos, que habían surgido como una forma de separar a la política de la administración, por ser una carga compleja para un solo

poder, los presidentes gobernaron a partir de estos, llevando la vida aparentemente republicana, con pesos y contrapesos, con las Secretarías.

Sin embargo, hay que reconocer que los departamentos configurados desde el máximo poder presidencial en ocasiones cumplieron funciones que trascienden las épocas. Un ejemplo de ello fue el Departamento Agrario que el presidente Lázaro Cárdenas fundó, el cual logró entre otras muchas cosas, un reparto agrario exitoso, que está aún presente en el imaginario mexicano, y que resolvió uno de los grandes problemas que originó a la revolución mexicana: la concentración de tierras en pocas manos y esto se logró porque la voluntad del presidente no fue cuestionada, a grado tal que incluso en algún momento el congreso le delegó facultades legislativas al presidente en turno, Lázaro Cárdenas, lo que le permitió crear nuevos organismos como lo fueron Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que eran una figura distinta a la de Secretarías y Departamentos. La concentración de poder, en ese caso se usó en este caso para objetivos de interés público, pero aun esto constituye una gran excepción dentro de la historia de México.

Los departamentos cumplieron con ese propósito que originalmente estaba concentrado en las Secretarías, el implementar políticas públicas, y es probable que los Organismos Constitucionales Autónomos actuales tengan algo de ese espíritu: se crean para cumplir metas de la mayor importancia, aunque, es incomparable la autonomía de unos con otros. Los departamentos solo rendían cuentas al presidente, y tal vez por ello tuvieron una función destacada para lograr ciertos fines que se plantearon en la época, ya que la anarquía que había dejado la revolución mexicana y la necesidad de un poder unificador nacional necesitaban de oficinas ejecutivas, cosa que no cumplía por su naturaleza las Secretarías.

Para los gobiernos posteriores de la década de 1930 ya no servía la organización centralizada que tan solo contemplaba Secretarías y Departamentos. Es entonces que gradualmente fueron introduciendo nuevas figuras administrativas, como órganos descentralizados y empresas estatales. También se dejó sembrado el modelo de órganos desconcentrados en la transformación de los municipios a las Delegaciones del Distrito Federal en 1928, aunque reconocido al Departamento del Distrito Federal hasta la Ley de Secretarías en 1934.

Capítulo 2 La Descentralización de la Administración Pública Federal, la Reforma Administrativa de 1976

SUMARIO: 2.1. La Descentralización Formal de la Administración Pública Federal, la Reforma. Administrativa de 1976. 2.2 Contexto Económico, Político y Fiscal de los años 1970 a 1982. 2.3 La Rápida Creación y Desincorporación de las Entidades Paraestatales de las décadas 1970 a 1990 y sus consecuencias. 2.4. Surgimiento de la Desconcentración en La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. 2.5. Diferencias entre la Administración Centralizada y Paraestatal 2.6. La Constitucionalización de los Organismos Descentralizados. 2.7. Formas de organización administrativa. 2.8. La Sectorización

En el capítulo anterior se vio que ya no era suficiente la conformación de Secretarías y Departamentos, por lo que en el presente se parte de la reforma administrativa de 1976, en donde básicamente se dejan de modificar las atribuciones de las Secretarías de Estado y desaparecieron los Departamentos de Estado (salvo el Departamento del Distrito Federal, que dejó de serlo en 1997), y se le dio orden a las estructuras que estaban por debajo de estos organismos, la administración descentralizada, pero a la mexicana, llamadas entidades paraestatales. Como se vio, la descentralización administrativa esta planteada desde la década de 1930 llegando hasta nuestros días, ya que conviven ahora las Entidades Paraestatales, Órganos Desconcentrados y los Organismos Constitucionales Autónomos.

En este capítulo se busca conocer los orígenes de los Órganos Desconcentrados (puesto que el Servicio de Administración Tributaria fue encuadrado en esta figura), el cómo se llegó a ellos, partiendo desde la afirmación de que en realidad estos siguen siendo entidades donde los presidentes en turno ejercen plenas facultades de control administrativas, independientemente de la supuesta autonomía técnica con la que cuentan, porque desde el púlpito presidencial se decide el nombramiento de los integrantes de estos órganos hasta la reglamentación orgánica y funcional de estos.

Debido a la complejidad de la organización administrativa en México, se intenta hacer una simplificación de las implicaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, con una visión actual, en la que se incluyen a los Organismos Constitucionales Autónomos

2.1. La Descentralización Formal de la Administración Pública Federal, la Reforma Administrativa de 1976

El 29 de diciembre de 1976 se publica en el DOF la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), ya en el gobierno del presidente José López Portillo. Se observa un cambio en el nombre de esta ley, en relación con las siete leyes orgánicas que le precedieron, pero lo importante es que es un cambio de modelo, al no limitar los organismos a tan solo Secretarías y Departamentos, sino integrar (reconocer) a los órganos desconcentrados, los órganos descentralizados y las entidades paraestatales. En términos llanos, se plantea la coexistencia de las administraciones públicas centralizada y descentralizada, siendo denominadas genéricamente por la propia ley a las primeras dependencias y a las segundas se les denomina entidades.

La LOAPF es la ley que actualmente rige a México, y aunque han cambiado los nombres de Secretarías y se han extinguido en su totalidad los departamentos, se observa que, al momento de su expedición, el artículo 26 de este ordenamiento establecía 17 Secretarías y tan solo dos Departamentos, los cuales a continuación se pueden observar en las tablas 16 y 17.

Tabla 16

Secretarías de la Ley Orgánica en la Administración Pública Federal de 1976

Secretarías de Estado	
1	Secretaría de Gobernación.
2	Secretaría de Relaciones Exteriores.
3	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4	Secretaría de Defensa Nacional.
5	Secretaría de Marina.
6	Secretaría de Programación y Presupuesto.
7	Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
8	Secretaría de Comercio.
9	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
10	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
11	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- 12 Secretaría de Educación Pública.
- 13 Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 14 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 15 Secretaría de la Reforma Agraria.
- 16 Secretaría de Turismo.

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)

Tabla 17

Departamentos de la Ley Orgánica en la Administración Pública Federal de 1976

Departamentos de Estado	
1	Departamento de Pesca
2	Departamento del Distrito Federal

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)

La entrada en vigor de la LOAPF tiene vigor a partir del 1 de enero de 1977, estableciendo las bases de organización de la Administración Pública Federal, que ahora era centralizada y paraestatal. El artículo 1º de esta norma señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada, por lo que, al surgir esta ley, siguió la división de antaño, entre Secretarías y Departamentos. Por otro lado, señalaba el mismo artículo 1º, que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976).

Con la LOAPF se da claridad sobre las competencias de los órganos. Hay que destacar que se crearon algunas Secretarías de Estado y Departamentos, lo cual permitió reordenar a la administración, pero por encima de todo ello el intento por darle viabilidad a la planeación al concentrar en la Secretaría de Programación y Presupuesto en el artículo 32 de esa ley, en lo

referente a la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la evaluación y el control de la Administración Pública Federal.

Las modificaciones más importantes que se contienen en la Ley Orgánica de acuerdo con Aguirre (1978) son:

- A) El establecimiento de mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo.
- B) La incorporación, en forma explícita, del propósito de programar las acciones del Estado, estableciendo para ello el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.
- C) La formación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que reúne las atribuciones que la antigua Ley de Secretarías confería a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por una parte, y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos por la otra.
- D) El encuadramiento dentro de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial de las facultades para impulsar la industria básica y estratégica.
- E) La creación de una Secretaría de Comercio, dedicada, exclusivamente, a la coordinación de las actividades comerciales, tanto en la República como en el extranjero.
- F) La integración de un departamento administrativo, el Departamento de Pesca, que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar.
- G) La incorporación de las funciones relativas al fomento de la marina mercante a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- H) La adición a las funciones de la Secretaría de Obras Públicas de aquellas que permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, creando para ello la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- I) La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto para que sea encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar el financiamiento y de evaluar la gestión de la administración pública.

J) La incorporación de la figura de la Desconcentración Administrativa a la legislación mexicana.

K) Como premisa que sustenta los procedimientos de toma de decisiones en un ámbito de responsabilidad compartida, se ordenó la instauración de un Sistema Nacional de Información que suministre la información de manera suficiente, confiable y oportuna, y a la vez la maneje con eficacia en tres fases de captación, procesamiento y presentación. (Aguirre Hernández, 1978, p. 233)

El artículo 23 de la LOAPF introduce la obligación, para que los secretarios, jefes de departamento, directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, de dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardaran sus respectivos ramos. Sin embargo, en relación con los jefes de departamento todavía persistía un estigma de sometimiento únicamente hacia el ejecutivo porque “el artículo 13 los omitiría de la obligación que sí tenían los secretarios de firmar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República para su validez y observancia constitucionales” (Zeind Chávez, 2018, p. 101). Solo por apuntar, ya solo existían para el momento dos Departamentos, pero uno de ellos, el del Distrito Federal, servirían *sus delegaciones de modelo para moldear como quería el gobierno a los órganos desconcentrados, el presidente nombraría a su gobernador, quien a su vez nombraría a los delegados.*

A esta expedición de la LOAFP, y sus consecuencias en el marco normativo mexicano, se le conoce como la *reforma administrativa*. Implicó una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, con el propósito de hacerla congruente con el grado y nivel de desarrollo del país, ya que no bastaba con las reformas y adiciones que se hicieron en años anteriores.

2.2. Contexto Económico, Político y Fiscal de los años 1970 a 1982

Un México que al final de la década de 1970 tenía un crecimiento sostenido gracias al modelo de sustitución de importaciones y la alta producción de petróleo por los descubrimientos que se dieron en la época, tal es el caso del Complejo Cantarell en 1971⁵, empezaba a tener ciertas dificultades políticas, sociales y económicas, por lo que el presidencialismo, que había sorteado

⁵ El complejo Cantarell es ubicado como la segunda reserva de petróleo que ha existido en el mundo y que a México le dio una producción estimada de 40,000 millones de barriles, el cual es un antes y un después de la petroquímica mexicana (Brooks, 2020).

algunas crisis políticas, necesitaba dar algunos aires de renovación, al menos en esta ocasión se materializaba en la administración pública federal.

Las reservas probadas de petróleo aumentaron de 6,300 millones de barriles a finales de 1976 a 40,000 millones de barriles dos años después, lo que representa un aumento de más del 530% en solo dos años. La explotación de las reservas de crudo provocó un aumento acelerado de la producción de petróleo en esos años, de 261,589 mil barriles en 1975 a 1,000,243 mil barriles en 1982, un incremento de casi 300% en solo siete años. En el mercado internacional la tasa de crecimiento anual promedio de la producción de petróleo entre 1972 y 1982 del 20%, junto con el aumento de los precios mundiales del petróleo, dieron como resultado ingresos extraordinarios por ventas que contribuyeron a una fuerte recuperación económica. Sin embargo, esto fue solo temporal, ya que los precios comenzaron a caer en 1980 y, por supuesto, los ingresos del petróleo, al igual que la demanda, disminuyeron (Hayashi Martínez, 1995).

De forma paralela se instrumentaron programas de fomento, estímulos fiscales, subsidios, evasiones de impuestos, depreciación acelerada de los activos fijos, entre otros, para promover la participación de la iniciativa privada en la industria nacional. El gasto público fue el motor del crecimiento económico en dicho periodo, no obstante, los mayores ingresos públicos provenientes del petróleo y de la recaudación generada por el crecimiento económico del país fueron insuficientes para financiar su expansión, debido a ello se empleó una política monetaria expansiva y se contrataron importantes montos de deuda pública externa, como forma de financiar los crecientes y elevados niveles de déficit fiscal alcanzados a lo largo del periodo. (Hayashi Martínez, 1995, p. 16)

El aumento de los ingresos por el petróleo, por la cantidad de recursos que darían y las reservas probadas, hizo que los estados (gobiernos subnacionales) firmaran en 1979 el convenio de Coordinación Fiscal con la federación, para lograr una mayor eficiencia recaudatoria en impuestos como el IVA y el ISR, que serían muy difíciles de cobrar en el ámbito estatal, lo que les restó potestades tributarias, cediendo de este modo los impuestos más importantes a la federación (Elizondo Mayer-Serra, 2001).

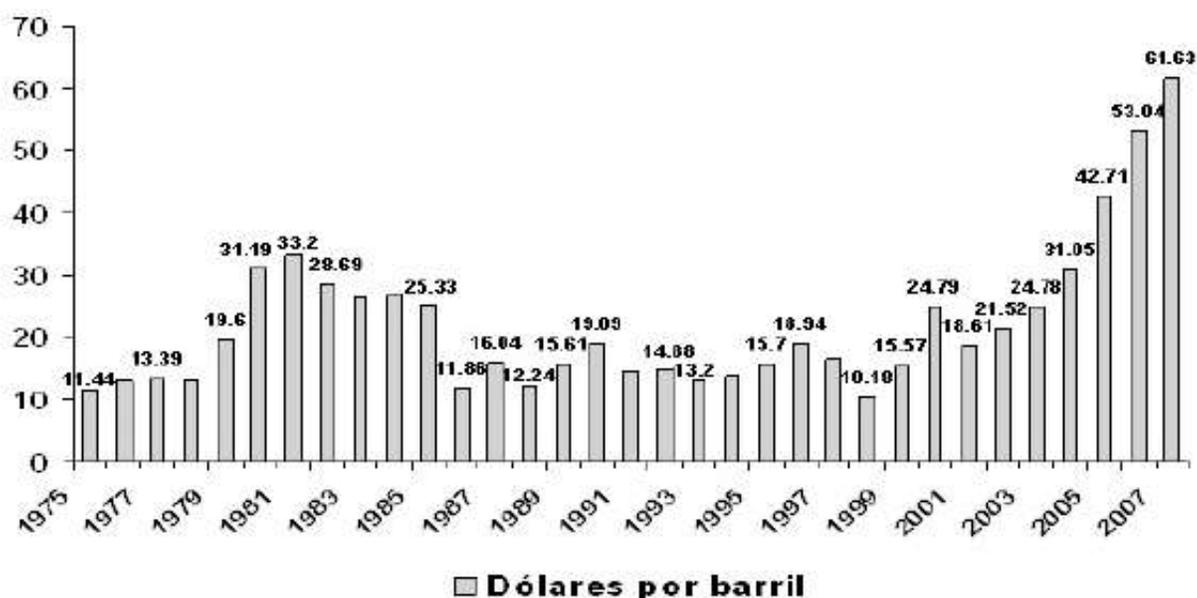
En 1970, del total de los ingresos de las entidades federativas, el 50 por ciento era por concepto de impuestos locales, mientras que tan solo el 14.6 por ciento era vía participaciones federales. Para 1980, año en el cual entra en vigor el nuevo Sistema

de Coordinación Fiscal, la situación se revierte y del monto de los ingresos totales de las entidades federativas, solo el 9.3 por ciento lo representaban los ingresos por concepto de impuestos, mientras que el 50 por ciento eran vía participaciones federales. Cabe señalar que en este mismo periodo la federación toma el control total del ISR (Impuesto sobre la Renta), IVA (Impuesto al Valor Agregado), IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), ISAN (Impuesto sobre Automóviles Nuevos) e Impuestos al Comercio Exterior. (Elizondo Mayer-Serra, 2001, p. 13)

Los gobiernos subnacionales dejaron de recaudar para adherirse al convenio de coordinación fiscal de 1979 porque en ese momento era muy conveniente, por la bonanza de los ingresos petroleros de la Federación. Sin embargo, esta cesión de facultades de las entidades no tuvo el éxito esperado, puesto que el gobierno federal, en unos pocos años, dejó de tener los cuantiosos recursos económicos que recibía producto de las exportaciones del petróleo (ver gráfica 1).

Gráfica 1

Precio promedio del barril desde 1975 a 2007



Nota. Fuente: Tomado de Colmenares (2008, p. 57)

En 1982 el precio promedio del crudo de exportación de México descendía a 28.69 dólares, nivel que significaba una disminución de 14% respecto al año anterior. En

los tres años siguientes continuó declinando el crudo mexicano en forma importante pues en 1985 su precio se situaba en 25.33 dólares por barril. Al año siguiente, en 1986, el precio promedio del crudo mexicano se desplomaba a 11.86 dólares por barril. El impacto sobre las finanzas públicas y la economía nacional fue impresionante ya que entre 1982 y 1984 la mayor exportación de crudo todavía había permitido mantener el valor de las exportaciones petroleras en un monto superior a los 15 mil millones de dólares y en 13 595 millones de dólares en 1985, pero en 1986 el desplome de la cotización reducía a 5 460 millones de dólares el valor de las exportaciones petroleras, es decir, a la tercera parte del de dos años antes. (Colmenares, 2008, p. 57)

La crisis petrolera hizo que en los años 1980 quebraran las economías Latinoamericanas (entre ellas a México), países que habían adquirido deuda a partir de la exportación del petróleo. No solo en la región, el Estado de bienestar en general en el mundo entró en crisis y la respuesta para enfrentarlo fue el modelo del Estado neoliberal, lo que se tradujo en la privatización masiva de las empresas públicas y de numerosos servicios públicos, así como en la modificación del papel del Estado que fungía entonces como empresario y prestador de servicios públicos. Además, el presidente José López Portillo había nacionalizado la banca tres meses antes de la llegada de Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, quien pidió una moratoria de pagos de la deuda externa (Cárdenas Sánchez, 2019).

Los ingresos por petróleo, y por ende la posibilidad del pago de la deuda, se redujeron. Roberto Ortiz de Zárate da una visión un más amplia respecto de la situación que prevalecía al momento de entrada de Enrique De La Madrid:

Cuando la transferencia del mando a De La Madrid, el país se encontraba ya en recesión económica, la inflación rozaba el 100% anual, la deuda externa, la mayoría a corto plazo, alcanzaba los 87.000 millones de dólares y el sistema financiero estaba al borde de la quiebra por la caída de los ingresos de exportación y la fuga de capitales. El flamante mandatario mantuvo por el momento el intervencionismo financiero y monetario, y anunció un plan anticrisis de diez puntos que incidía en la austeridad y la recuperación de la liquidez, y que postergaba la recuperación de la inversión, el consumo y el crecimiento. En líneas generales, dicho plan consistió en recortes en el gasto público, inversiones selectivas en actividades productivas y

creadoras de empleo, subidas de los tipos de interés con el objeto de atraer los capitales financieros, alzas impositivas y tarifarias, y eliminación de subvenciones a productos básicos de la cesta de la compra. (Ortiz de Zárate, 2018)

Con estas acciones de Miguel de la Madrid empezaría una época en la que era necesario desincorporar todas las empresas estatales que se habían creado en la década de 1970. Al respecto, será necesario retomar como se dio esta creación exponencial de empresas estatales y como desaparecieron.

2.3. La Rápida Creación y Desincorporación de las Entidades Paraestatales entre las décadas 1970 a 1990 y sus consecuencias

Por la desaceleración económica que se alcanzaba a apreciar a inicios de la década de los años 1970, en un afán por detener esta inercia, se da un giro al modelo económico, los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982) crearon, de manera exponencial, empresas paraestatales para convertir al gobierno en empresario y de esta manera atender los complejos fenómenos de la década, como lo era, la concentración de población rural en las ciudades, el consecuente abandono del campo y la pobreza generadora de ese desplazamiento, por lo que al intentar atender estos problemas provocados por este gran cambio demográfico, se crearon una inmensa cantidad de empresas paraestatales que proveerán los servicios que iban a requerir esta inmensa masa de población, usando incluso como pretexto el reordenamiento que se daba con esta ley. Lo que ocurrió fue impresionante:

La trayectoria de las empresas estatales en el México del siglo XX ha seguido un curso que cubre tres fases: una génesis relativamente lenta y prolongada (1920-1960) seguido por una extraordinaria expansión (1960-1982) y una súbita decadencia (1983-1996). La creación de las empresas estatales aumentó de la siguiente forma: en los años de 1920-1940 llegaron a existir 36 empresas paraestatales, entre 1941 y 1954, unas 144, entre 1955 y 1970 unas 272 y, finalmente, entre 1970 y 1982 un gran total de 1155. Posteriormente, la caída fue abrupta: el proceso de privatización que arrancó con la crisis de la deuda en 1982 llevó a la venta de un número creciente de dichas firmas: para el año 1986 ya solamente existían 737 empresas paraestatales, bajando a 280 para 1990 y a 213 en 1993. Hacia fines de 1996, el número de paraestatales se había reducido a 185, de

las cuales 72 eran organismos descentralizados, 91 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. (Gómez Díaz de León, 2016, p. 12)

Si bien la LOAPF en un primer momento (básicamente de 1976 a 1982) sirvió para incrementar exponencialmente las entidades paraestatales, en menos de una década, el gobierno de Miguel de la Madrid (quien gobernó de 1982-1988) en 1986 se desincorporó o desapareció a la mayoría de las empresas paraestatales usando el mismo marco legal, esto por la gran carga fiscal que conllevaba al gobierno. Siendo lo anterior uno de los principales agravantes para que el Estado mexicano entrara en crisis fiscal, ya que, en tan solo 12 años, que van desde 1970 hasta 1982 se crearon 883 empresas paraestatales, siendo utilizadas para impulsar la política de estatización apalancada con los recientes descubrimientos de petróleo que generó expectativas desorbitadas. Esta expansión se salió de control fiscal en 1982, ya que el Estado se sobre endeuda utilizando como palanca el petróleo, pero al caer el precio de este, la deuda se volvió impagable y tuvo el Estado mexicano que deshacerse de estas paraestatales, quedando en 1996, tan solo 185 empresas.

Tabla 18

Empresas desincorporadas 1983 -1994

Año	Entidades al inicio del periodo	Reducción neta en el período			Entidades al cierre del periodo		
		Total	Desincorporaciones	Creación	Total	En proceso de desincorporación	Vigentes
1983	1155	65	75	10	1090	32	1058
1984	1090	40	64	18	1044	7	1037
1985	1044	89	96	7	955	23	932
1986	955	148	155	7	807	75	732
1987	807	146	161	15	661	49	612
1988	661	43	45	2	618	204	414
1989	618	69	76	7	549	170	379
1990	549	131	139	8	418	138	280
1991	418	90	95	5	328	87	241
1992	328	58	66	8	270	53	217
1993	270	12	24	12	258	48	210
1994	258	1	16	15	257	41	216

Nota: Fuente con datos tomados de Hayashi Martínez (1995, p. 16)

Combinado con la serie de hechos que ocurrieron de 1970 a 1986 (crisis fiscal, económica, y la alta discrecionalidad y poder con el que contaba el ejecutivo en cuanto a la creación de *entidades paraestatales*, para luego extinguirse), el sistema político de partido único se había debilitado, y los actores que antes tenían un coto de poder, al estar fuera de este por estas extinciones, se convirtieron eventualmente en opositores. Al interior del PRI, partido gobernante bajo distintas siglas desde 1929, se creó la corriente democrática en 1986, que eventualmente formó el Frente Nacional Democrático, que contendría con Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988 por la presidencia de México (Rubí, 2012).

En este estado de cosas, hizo replantear al gobierno del presidente de la Madrid el sistema económico, dejando de lado por el momento las grandes reformas a la administración pública, y concentrándose en los temas económicos y financieros, salvo la parte de la reducción de entidades paraestatales del Estado, pasando de 1155 en 1982 a 413 en 1988 (Gasca Zamora, 1988).

La LOAPF de 1976, junto con algunas reformas constitucionales, dieron el marco perfecto para hacer este adelgazamiento del Estado Mexicano, que por lo demás necesitaba reducir su gran carga presupuestal en burocracia, llegando a reducirse hasta 203 empresas estatales en 1993 (Álvarez Monroy, 2019).

Esta parte es lo que los economistas conocen como la implementación del *neoliberalismo en México*, con características muy propias, afirmaba Méndez Morales que “la política económica neoliberal mexicana es: centralizada, incompleta, injusta y depende en exceso del capital externo” (1998, p. 67). Si bien se visualizaba aplicar medidas *neoliberales* para México, en las que implicaba principalmente medidas económicas de austeridad en el gasto público, lo cierto es que estaba instalada una clase gubernamental autócrata que le dio su toque especial, constituyéndose un *neoliberalismo a la mexicana*⁶.

Más allá de cualquier crítica que se le puede hacer al modelo neoliberal, en su momento fue la medida que se utilizó para que México obtuviera préstamos que le permitieran salir del

⁶ El neoliberalismo a la Mexicana se caracteriza entre otras razones porque es autoritario, ya que lo aplica el Estado sin consultar a los principales grupos económicos del país; es centralizado, porque el gobierno no toma en cuenta las necesidades y características económicas de las diversas regiones y estados del país; favorece en primera instancia a los grandes capitales externos y en segundo lugar a los grandes inversionistas nacionales, especialmente del área financiera, y; es incompleto, porque no deja en libertad todas las fuerzas del mercado, el Estado ejerce controles y limitaciones en los aspectos que considera conveniente. (Méndez Morales, 1998, p. 67)

profundo bache económico en el que se encontraba al principio de la década de 1980, implicando la inserción de México en el mundo, lo cual atraería nuevos capitales.

En 1988, la crisis económica traería consecuencias políticas, ya que hasta entonces el partido gobernante PRI, tenía que enfrentar una elección en la que tenía serias posibilidades de perder el poder presidencial por primera vez desde su fundación, y que sin duda repercutirá en el control del resto de los poderes. La elección tuvo como ganador a Carlos Salinas de Gortari el 6 de junio de 1988, llevó al sistema electoral del país a una profunda crisis política, puesto que hasta entonces el mismo ejecutivo federal era el encargado de organizar las elecciones. Esta crisis política se resolvió gracias a la prudencia de Cuauhtémoc Cárdenas, que en aquel momento en la opinión pública se estimaba era el verdadero vencedor, pero quien prefirió llamar a la calma ante un levantamiento que le hiciera daño y fundó al PRD. Entonces se abrió el camino para plantearse unas futuras elecciones por una institución independiente que se encargará de ello (Molinar y Weldon, 2014).

Con Carlos Salinas instalado en el poder en 1989, buscando legitimidad y financiamiento, se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, se establecen lineamientos generales acerca del comercio entre estos países, lo cual marcó básicamente el fin de la época en la que México veía hacia adentro en cuanto a comercio y visualizaba al mundo, este modelo ya no era sostenible.

Este desgajamiento abriría la posibilidad de quitarle el poder al partido único, cosa que se concretó primeramente a nivel local, gracias principalmente a las concesiones que alcanzó la sociedad mexicana gracias la apertura política producto de esta serie de crisis, que pondría en juego un nuevo modelo de institución en 1994, los Organismos Constitucionales Autónomos, siendo el Banco de México el primero en adquirir este carácter, para atender la crisis monetaria, y posteriormente, el Instituto Federal Electoral en 1996, para atender la crisis político-electoral. Los serios problemas políticos y económicos habían puesto un reto al Estado Mexicano, el tratar de sacar a flote al país, y todo apuntaba a que el *presidencialismo a la mexicana* tendría que ceder, puesto que era indispensable que un país del tamaño de México, con su importancia geopolítica, tuviera condiciones viables para generar bienestar a la población. Entonces el régimen político planteó un nuevo federalismo, que, aunado con las reformas neoliberales, podrían dar una salida a los serios problemas que enfrentaba México al inicio de la década de 1990.

El país se abrió por las crisis que se generaron, en el aspecto económico, al mismo tiempo que en el aspecto político, para resolver las crisis generadas principalmente en la década de 1970. Se tuvieron que crear nuevas instituciones que buscaban de algún modo limitar el poder presidencial, al menos en el aspecto político, como lo es en la organización de elecciones. El rediseño de las instituciones que se daba de manera sexenal fue abandonado por no ser aparentemente útil en esta última época.

2.4. Surgimiento de la Desconcentración en La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976

En el artículo 17 de la LOAPF, se introducía por primera vez en una ley orgánica de ámbito federal, el novedoso concepto de órganos administrativos desconcentrados en los términos siguientes:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías y Departamentos de Estado podrán contar con *órganos administrativos desconcentrados*, que les estarán jurídicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, p. 3)

En la exposición de motivos de la ley, los legisladores hacen un reconocimiento un tanto desafortunado (pero cierto), admiten que la figura de órganos desconcentrados ya se había utilizado previamente en *cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal*, lo cual es preocupante, porque habla, una vez más, de cómo las órdenes presidenciales estaban por encima de la Constitución y de la Ley, y cómo fue evolucionando la compleja administración pública mexicana tomando como base estas decisiones autoritarias inconstitucionales e ilegales. Pero para tener una visión más clara de este punto, hay que citar un par de párrafos de la exposición de motivos:

Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal. Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la

flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República. (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1976)

Lo interesante de esta declaración es que, el legislador mexicano era consciente de la creación desaseada de órganos a diestra y siniestra, sin fundamento constitucional o siquiera legal, ya que antes de 1976 no había ningún fundamento en la constitución para crear este tipo de órganos. Pero incluso más interesante saber que la figura se usaba para ciertos fines, para *cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal*.

Omitiendo la construcción de escuelas y hospitales, ya que la figura evolucionó a lo que se conoce como *administración directa*, contemplado en el artículo 70 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (2000)⁷ y las cuencas hidrológicas, puesto que terminaron siendo absorbidas primero por Comisión Nacional de Irrigación, para pasar después a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y finalmente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que sería donde se crearía la Comisión Nacional del Agua Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 1989, con forma de órgano desconcentrado, con serios cuestionamientos en la actualidad respecto a que mantenga esta denominación, pues como se verá más adelante, esta figura implica serias limitaciones para un órgano que regula el tema del agua (M. G. Fernández Ruiz, 2015), será interesante relacionarlo con la creación del Departamento del Distrito Federal y sus Delegaciones.

Como ya se afirma en el primer capítulo, la figura de la desconcentración surgió materialmente en el *gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal en 1928*, que hoy en día son denominadas *Alcaldías de la Ciudad de México*. De hecho, en la actualidad tienen un peso específico en la administración pública mexicana, ya que el conjunto de estas 16, conforman la capital de México, la llamada Ciudad de México. En la actualidad son equiparables a los

⁷ La administración directa es 1 de las 2 modalidades que contempla dicha ley, (la otra es la tercerización por contrato a un particular); por no ser del interés del trabajo, no se profundizará al respecto, solo cabe señalar que en la modalidad de Administración Directa las dependencias y entidades deberán: I. Utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada; II. Alquilar el equipo y maquinaria de construcción complementario; III. Utilizar preferentemente los materiales de la región, y IV. Utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios que se requieran (Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 2000).

municipios, es decir, nivel de gobierno local, con plena independencia garantizado por el artículo 115 constitucional, una privación que tuvieron los habitantes de la Ciudad de México durante una larga época, hasta que en 1997 les permitieron elegir a sus gobernantes y posteriormente ir equiparando a los municipios.

Pero volviendo al tema principal, resulta que en 1987 surgen algunas revelaciones en torno a la aparición de los órganos desconcentrados en la LOAPF en la Revista de Administración Pública 71/72 de julio-diciembre 1987, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública. Pareciera que los editores de la revista, a una década de la entrada en vigor de la reforma administrativa, colocaron intencionalmente 2 artículos en esa revista, de redactores del proyecto de ley que finalmente aprobó el Congreso de la Unión, dichos artículos se llamaron *Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976* (páginas 71-85) y *Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (páginas 87-103).

Alejandro Carrillo Castro, quien afirma que fue uno de los redactores de la propuesta López-portillista de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, señala la forma curiosa como surge el concepto de órgano desconcentrado:

Otra discusión de forma surgió —ahora con don Carlos Vargas Galindo— porque no consideraba adecuada la introducción del novedoso término “órgano administrativo desconcentrado” en la nueva ley, por no existir antecedentes de esta modalidad de operación en las anteriores leyes de secretarías y departamentos de Estado. Insisto en que tales diferencias eran solo de forma, porque el propio López Portillo ya había aceptado —cuando era subsecretario de la Presidencia y presidente de la CAP— que ciertos órganos de la administración pública que operaban ya con relativa autonomía administrativa —manejaban su propio presupuesto y contaban con modalidades específicas de control— gozaban ya de esta condición jurídica. Entre ellos cabría señalar a la Comisión Constructora de Salubridad, al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, a las comisiones dependientes de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y a *las delegaciones del Departamento del Distrito Federal*. En apoyo de nuestra propuesta aduje entonces que la propia *Ley Orgánica que normaba las actividades del Departamento del Distrito Federal* —seguramente a sugerencia de Pedro Zorrilla y de José Chañes

Nieto, quienes conocían bien este término por sus estudios del Derecho francés—, definía a las *delegaciones del Departamento como “órganos desconcentrados”*. El *presidente López Portillo estuvo de acuerdo con este planteamiento*”. (Carrillo Castro, 1987, pp. 76–77)

Comenta más adelante Alejandro Carrillo Castro en su obra *Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976*, que:

Era importante que jurídicamente se diferenciara a los órganos desconcentrados — que dependían jerárquicamente de las dependencias centrales del ejecutivo— de los organismos descentralizados —que son los que cuentan con autonomía y personalidad jurídica propia—, pues ambas modalidades de la delegación de facultades serían necesarias dentro del proceso de reforma administrativa que se proponía llevar a cabo el futuro presidente de la República. (Carrillo Castro, 1987, p. 77)

El otro redactor de la LOAPF, Horacio Castellanos Coutiño, en el artículo posterior de la revista, señala que fue un acierto la inclusión de los órganos desconcentrados en la ley, ya que:

Acordes con la doctrina, a estos organismos jerárquicamente subordinados se les confiere competencia por razón de materia y de territorio; lo que es muy importante subrayar pues en la práctica muy frecuentemente se confunde delegación de facultades con desconcentración, probablemente por costumbre, por inercia o por indiferencia; pero lo que sería más grave: por ignorancia. Ciertamente que *delegación de facultades y desconcentración se asemejan*, pero no son iguales. En la delegación de facultades el inferior jerárquico actúa en ejercicio de facultades no discrecionales u obligatorias, generalmente señaladas en forma pormenorizada. En cambio, en la desconcentración, a la que los *italianos llaman descentralización burocrática por la autonomía técnica que el órgano tiene*, si bien es cierto que las disposiciones legales aplicables determinan sus áreas de competencia y consiguientemente sus facultades, también lo es que actúan en ejercicio de facultades regladas y/o discrecionales. Y si se analiza la actuación de algunas unidades administrativas que los reglamentos interiores de las dependencias ubican como delegaciones, se podrá apreciar que son organismos desconcentrados.

Un tanto revelador cómo surge el término desconcentrado en la LOAPF, primero señalar que se retoma el concepto de la Ley Orgánica del Distrito Federal vigente, que para la época era la de 1970, la cual efectivamente en su artículo 12 señalaba:

Artículo 12. Cada *delegación del Distrito Federal* estará a cargo de un delegado y un subdelegado, que serán nombrados y removidos por el jefe del Departamento previo acuerdo del presidente de la república y *dotados de atribuciones desconcentradas*, en los términos previstos por esta ley, los reglamentos respectivos y los acuerdos del propio jefe del Departamento del Distrito Federal. (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI, del Artículo 73 de la Constitución), 1970, p. 26)

Hay que destacar que de la redacción de este artículo 12, estas Delegaciones eran dotadas de atribuciones desconcentradas, las cuales señalaba el artículo 37:

Artículo 37. Las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, por conducto de los delegados y personal correspondiente, tendrán como atribuciones, en sus jurisdicciones territoriales, en base a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y previo acuerdo del jefe del Departamento, las siguientes:

- I. Vigilar la debida prestación de los servicios públicos;
- II. Auxiliar en lo administrativo a la eficaz prestación de los servicios de Registro Civil;
- III. Proporcionar los servicios de registro de filiación para la identificación de los habitantes de la delegación, en coordinación con las autoridades federales competentes;
- IV. Prestar servicios médicos gratuitos de emergencia y de asistencia social y promover y coordinar, cuando sea necesario, con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas, o con los particulares, la atención médica y social a personas indigentes o abandonadas;
- V. Prestar, en forma gratuita, servicios funerarios tratándose de cadáveres de personas que en vida hubiesen sido notoriamente indigentes, no hubiera quien se interesase por ellas, o cuando los deudos carezcan de recursos económicos;
- VI. Establecer baños y lavaderos públicos; agencias de empleos, talleres para obreros no calificados o desocupados y círculos sociales para mujeres;

- VII. Prestar, en su caso, los servicios de mercados, rastros y panteones;
- VIII. Proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, así como constituir bufetes jurídicos gratuitos en los que se presten servicios de asesoría;
- IX. Prestar los servicios de limpia pública;
- X. Proveer a la conservación de los servicios de agua potable y drenaje, así como a la instalación de tuberías para los mismos efectos;
- XI. Construir en la delegación respectiva las obras que ordene el jefe del Departamento del Distrito Federal;
- XII. Conservar en buen estado el pavimento de calles, calzadas, avenidas y banquetas;
- XIII. Mantener en buen estado el servicio de alumbrado público; los jardines, parques, camellones enjardinados, monumentos públicos, templos, plazas típicas e históricas, obras de ornato y conservar en buenas condiciones los caminos vecinales en los tramos que sirven a la delegación;
- XIV. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso;
- XV. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicos para hacer respetar la moral y las buenas costumbres, así como los precios de acceso a tales eventos previamente autorizados por el Departamento del Distrito Federal;
- XVI. Fomentar las actividades educativas que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de los habitantes de la delegación y el sentido de solidaridad social;
- XVII. Fomentar la celebración de actos culturales, artísticos y sociales y el deporte en todas sus manifestaciones;
- XVIII. Realizar campañas contra el alcoholismo y la toxicomanía y colaborar con las que efectúen otras autoridades;
- XIX. Celebrar ceremonias públicas para conmemorar hechos históricos;
- XX. Fomentar la constitución del patrimonio familiar;
- XXI. Promover ante quien corresponda lo necesario para la construcción, mantenimiento y mejor funcionamiento de escuelas públicas, bibliotecas y museos;

XXII. Legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas y documentos y expedir copias de los que obren en los archivos de la delegación;

XXIII. Tramitar licencias, permisos o autorizaciones para realización de actividades mercantiles o industriales, para celebración de espectáculos o diversiones públicas, para ejercer oficios o trabajos, en los casos en que así lo determinen las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes, o de las disposiciones que dicte el jefe del Departamento del Distrito Federal;

XXIV. Expedir licencias para ejecutar obras de conservación, ampliación y mejoramiento de inmuebles de propiedad particular en los términos de las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o aquellas que dicte el jefe del Departamento del Distrito Federal;

XXV. Llevar y mantener actualizado un padrón de los predios ubicados en la delegación y de los giros mercantiles e industriales que funcionen en ella;

XXVI. Prestar el servicio de información catastral y de planificación actualizada de la delegación correspondiente;

XXVII. Mantener el orden público por medio de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

XXVIII. Colaborar en la prevención y extinción de incendios, con el Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal;

XXIX. Proponer medidas para la mejor regulación del tránsito;

XXX. Efectuar pagos con cargo al sub-Presupuesto de Egresos respectivo, que corresponda a la delegación;

XXXI. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Tesorería del Distrito Federal, derechos, productos y aprovechamientos que establezcan la Ley Anual de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, que se causen en la delegación;

XXXII. Colaborar con las demás delegaciones, con las agencias del Ministerio Público y con los juzgados que ejerzan jurisdicción en la delegación, así como guardar relaciones de coordinación con las juntas de vecinos; proporcionándoles

todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones y colaborar con las dependencias federales que residen en la propia delegación;

XXXIII. Mantener relaciones con la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, clubes de servicio social, organizaciones benéficas y otros similares y,

XXXIV. Las demás que les señalen el jefe del Departamento, las leyes o reglamentos correspondientes.

En caso de duda o de conflicto sobre el ejercicio de las atribuciones de los delegados, el jefe del Departamento resolverá lo conducente. (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI, del Artículo 73 de la Constitución), 1970, p. 29)

El anterior artículo contenía 34 fracciones que describen las *atribuciones desconcentradas de las delegaciones*, que consistían básicamente en los servicios básicos de los otros municipios de México, pero sin autonomía, puesto que siempre debían contar con el consenso del jefe de gobierno del Distrito Federal, quien en sus propias atribuciones a su vez debería hacer lo propio con el presidente de la República, una especie de sub municipio, en el que además, como ya se ha mencionado, los habitantes no podrían elegir a quien fuera el encargado de este gobierno. Sin duda, una figura nada democrática en un sitio muy trascendental, el primer contacto con el ciudadano, seguramente el más importante, puesto que es la relación que resuelve los problemas del día a día, aún más en una urbe como lo era en ese entonces el Distrito Federal.

Como dato particular que refuerza esta forma de sub municipio (y lo relaciona con la recaudación), es el contenido de la fracción XXXI, que ni siquiera les dejaba captar impuestos a los jefes delegacionales, ya que dicha atribución era del jefe del departamento del Distrito Federal mediante la Tesorería, dejándole a estos solo recaudar *derechos, productos y aprovechamientos*, con sujeción a los sistemas y disposiciones de la propia Tesorería.

Naturalmente, los defensores de la inclusión de los órganos desconcentrados en la LOAPF darán razones (incluso citarán doctrina italiana o francesa), pero pareciera que la versión de este segundo redactor de la LOAPF, Horacio Castellanos Coutiño, que su explicación es un tanto retórica y comete una falacia ad hoc, puesto que parece ocultar o justificar el verdadero origen del término órganos desconcentrados, ya que lo equipara a la *descentralización burocrática italiana*. Aunque, admitiendo al final, que la nueva figura mexicana se parece mucho a la delegación de facultades, pero que no son lo mismo porque en esta el inferior jerárquico actúa en ejercicio de

facultades no discrecionales u obligatorias, intentando explicar que el control político desde la presidencia en 1976 ya no tendría influencia en los nuevos organismos desconcentrados por establecerlo en la ley.

En cambio, la versión de Alejandro Carrillo Castro, en la que da pistas de que los organismos desconcentrados se integraron a la LOAPF porque gustaba la figura de delegado (jefe delegacional) contemplada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, en donde se le otorgan *atribuciones desconcentradas*, y que López Portillo haya sido quien decidió llamarles así a estos nuevos órganos desconcentrados en la LOAPF de 1976. Por esta razón parece más verosímil, además de que se pudo revisar y comprobar. Pero además remata Carrillo Castro (1987) señalando categóricamente “La introducción de este nuevo concepto ha facilitado, desde entonces, la creación de las diversas delegaciones regionales, estatales e intraestatales con que cuentan hoy las dependencias y entidades de la administración pública federal” (p. 77).

Con los anteriores elementos se puede afirmar que López Portillo decidió por la figura de la desconcentración, porque le gustaba más la forma de la delegación de facultades. Entonces a partir de esto, se sabe que *los órganos desconcentrados se manejan desde los Pinos*⁸, ya que para el presidencialismo de esa época no era fácil de un día para otro darle autonomía plena a ningún organismo; todavía el presidencialismo no estaba dispuesto a ceder poder, por lo que esta simulación de independencia quedaría con un diseño institucional muy parecido al de una Delegación del Distrito Federal.

Ante la eventual desaparición de los Departamentos Administrativos, que realizaban mandatos directamente del presidente, la estructura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mueve muy poco, básicamente cambiándole nombre a las Secretarías y trasladando funciones entre ellas, pero ahora el poder se había decantado por crear organismos desconcentrados.

Lo anterior hacía ya visible la distinción entre las Secretarías y los demás organismos, entre ellos los órganos desconcentrados y los departamentos. Esto indica de una manera empírica que la nueva visión básicamente desaparecía a los departamentos, para ubicar sus funciones en los órganos desconcentrados, incluso la tendencia de los departamentos al momento de la reforma de

⁸ En alusión a la frase del Presidente Luis Echeverría Álvarez, *la economía se maneja desde Los Pinos*, cuando, en 1973, despidió al secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margain, por diferencias en visiones fiscales del país y en su lugar nombró a su amigo de la infancia, José López Portillo (Matute González, 2017).

1976 era casi estar desaparecidos, cuando medio siglo atrás existían casi en la misma proporción que las Secretarías.

2.5. Diferencias entre la Administración Centralizada y Paraestatal

En este punto es conveniente detenerse a revisar en qué consisten la Administración Centralizada y la Administración Paraestatal para el Estado mexicano, ya que como se ha señalado, México tenía un esquema centralista, pero hubo un cambio de paradigma en 1976 en el plano legal. La intención era clara, terminar de forma tajante, con tener únicamente la división centralista de la administración pública de Secretarías y Departamentos en la nueva LOAPF, por el hecho de que para la época ya existían órganos descentralizados, empresas paraestatales y órganos desconcentrados, pero estaban fuera de la Ley (y de la Constitución, pero por el momento, 1976, la preocupación era la ley).

La división entre estos dos ámbitos podría haberse hecho entre *administración centralizada* y *descentralizada*, pero el desorden administrativo de la época dejaría fuera a las empresas de participación estatal (mayoritarias o minoritarias), a las instituciones nacionales de crédito y a los fideicomisos públicos, que técnicamente no se habían creado por ley del Congreso de la Unión o por decreto del presidente de la República, por lo que se decidió ampliar el concepto de la administración *no centralizada* más allá de los *organismos descentralizados* tal y como estaban definidos en la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947. Por esta razón se optó por emplear, para la no centralizada, un término más amplio o menos restringido, como lo es el de *paraestatal*, cuyo uso era frecuente en la teoría administrativa internacional (Carrillo Castro, 1987).

2.6. La Constitucionalización de los Organismos Descentralizados

Ya con la reforma administrativa de 1976 echada a andar y en medio de la creación y desaparición de entidades paraestatales y las crisis políticas, económicas y sociales, el gobierno mexicano se dio cuenta de que su marco constitucional estaba incompleto. La redacción original de la Constitución 1917, en el artículo 90, solo señalaba Secretarías (y como ya se vio, de manera hermenéutica, Departamentos), por lo que para echar no tacharse de inconstitucional toda esta nueva reestructuración, se tenía que cambiar esa redacción original del artículo 90, es decir, quitarle su vocación centralista a la constitución, para poder hacer constitucional la adición de la administración paraestatal.

La corrección llegó a raíz de la reforma constitucional publicada en el DOF del 21 de abril de 1981, en la que se les agregó el reconocimiento a las entidades paraestatales en el texto constitucional, quedando de la siguiente manera:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (Decreto por el que se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1981, p. 4)

Solo para poner en claro lo que se estaba corrigiendo en 1981 con esta reforma, se hace la observación de que, ya existían entidades paraestatales desde antes de 1947, fecha en que se promulgó la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, por lo que existieron entidades sin tener marco constitucional adecuado. En términos más llanos, todo lo que no fuera Secretaría y Departamento hasta 1981, era inconstitucional, desde luego que eso no paró al Estado mexicano.

Este cambio constitucional implicó reconocer las entidades que contempla la LOAPF de 1976, ya que en su artículo 1º, señalaba que la administración pública paraestatal se encuentra integrada por Organismos descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y Fideicomisos (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976).

Solo por ejemplificar 2 de las instituciones que estuvieron fuera del marco constitucional varias décadas:

La falta de aseo jurídico propició, por ejemplo, la aparición en México de la empresa pública descentralizada, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios [ya fuera organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria] sin que tuviera sustento constitucional; entre los primeros organismos

descentralizados figuraron la Comisión Federal de Electricidad [creada, en uso de facultades extraordinarias por el presidente Lázaro Cárdenas del Río mediante Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 1937] y Petróleos Mexicanos [creado mediante Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de junio de 1938]. (M. G. Fernández Ruiz, 2015, p. 201)

Es entonces que la Constitución vigente ahora reconoce que existen dos tipos de organización administrativa en términos generales, que son la centralizada y la paraestatal, es decir, que coexisten dos tipos de organización que se complementan.

No solo se corrigió la redacción del artículo 90 constitucional, de paso se modificó el artículo 92, para que ahora fuera obligatorio que los jefes de Departamento tuvieran que firmar, previo a que lo hiciera el presidente, los reglamentos, los decretos, los acuerdos y las órdenes, para que adquirieran validez, sin olvidar lo que se resaltó líneas anteriores que había ya una especie de degradación hacia los Departamentos, ya que el artículo 13 de la LOAPF de entonces los omitiría de la obligación que sí tenían los secretarios de firmar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República para su validez y observancia constitucionales (Decreto por el que se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1981).

2.7. Formas de Organización Administrativa

En este punto, por la complejidad de la Administración Pública Federal mexicana, se cree conveniente hacer una breve descripción de cómo está en la actualidad conformada, esto implica eliminar del siguiente esquema a los Departamentos de Estado, que se extinguieron en 1997 y que, en el imaginario de la reforma administrativa hasta nuestros días, ya no tendrían el protagonismo con el que contaron hasta antes de 1976.

2.7.1. La centralización administrativa

En términos generales, la centralización administrativa promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la administración pública centralizada. Este era el esquema con el que nació la constitución de 1917, que consistía en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público.

La organización jerárquica estructurada es piramidalmente de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica. (J. Fernández Ruiz, 2016, pp. 95–96)

Como se señaló anteriormente, la Administración Pública Federal se divide por virtud del artículo 90 constitucional, a partir de 1981, en centralizada y paraestatal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde 1976⁹, se encarga de detallar la integración de ambas. La administración centralizada, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está prevista que la oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la administración Pública centralizada, los que a continuación se describirán brevemente:

La Oficina de la Presidencia de la República. Se deposita en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas tareas son apoyadas por la administración pública federal prevista en el artículo 90 constitucional. Por lo regular se conforma por la secretaría particular, la secretaría privada, la Dirección General de administración y otras unidades administrativas de la Presidencia de la República.

La Secretaría de Estado. Es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al ejecutivo federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas. El artículo 93 constitucional previene que los referidos funcionarios, den cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos; además, pueden ser citados por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a sus respectivos ramos o atribuciones (Decreto por el que se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1981).

⁹ Solo se pretende ilustrar lo raro que es que primero se haya hecho la modificación a la Ley y luego a la Constitución. Por decirlo amablemente, el Presidencialismo era el equivalente a nuestros días a la Constitución, con las notables diferencias de que el primero este encarnado en una persona y el segundo es un concepto abstracto.

La estructura interna de cada secretaría de estado se define en su reglamento interior que expide el presidente de la república, con refrendo del secretario de Estado correspondiente, ordenamiento en el cual, como previene el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. El artículo 14 prevé que al frente de cada secretaría habrá un secretario de estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios. En el artículo 19 señala que los Secretarios de Estado ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República y deben expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2022).

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía. Fueron agregados al artículo 28 de la Constitución mediante reforma del 20 de diciembre de 2013. Se encuadran en la Administración Pública Centralizada, están dotados de autonomía técnica, operativa y de gestión; tienen personalidad jurídica de derecho público y están facultados para disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades. Dentro de la administración centralizada, al mismo nivel de las Secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de dos dependencias del ejecutivo Federal de este tipo: la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, estos son encabezados por sendos órganos de Gobierno, cada uno integrado por su presidente y otros 6 comisionados, y, además, con una secretaría ejecutiva (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, 2013).

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En 1976 se crea la unidad de asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, la cual fue sustituida en 1983 por la Dirección General de asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, dependiente directamente del ejecutivo Federal, a efecto de dar a este, asesoría y apoyo jurídico. Esta dependencia desapareció en 1996 y fue sustituida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala que se trata de una dependencia de la administración Pública Federal Centralizada de rango equiparable al de las Secretarías de Estado, destinada a brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al presidente de la República, e

intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir (Manual de Organización General de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 2021).

La administración pública desconcentrada

La desconcentración administrativa, tal y como quedó establecida en México, es un acto de delegación, en virtud del cual un órgano administrativo superior delega en uno inferior, denominado órgano desconcentrado, un conjunto de facultades que incluyen las de tomar decisiones para resolver determinados asuntos en un esquema de supra subordinación, toda vez que el órgano desconcentrado permanece inserto en la administración centralizada, en una relación jerarquizada (M. G. Fernández Ruiz, 2015).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en su artículo 17, introducía una nueva figura a la APF, que ya existían materialmente, pero que eran creados a discreción y sin tener fundamento Constitucional: los órganos desconcentrados. De acuerdo con el propio artículo, *estos estarían jerárquicamente subordinados a las Secretarías y Departamentos Administrativos, buscando con ellos la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos* (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976). El ejemplo más claro de esta nueva forma de organizar el gobierno es el Servicio de Administración Tributaria, el cual se creó en 1995 para entrar en vigor a mediados de 1997.

Dentro de la administración central, se tiene considerada a este tipo de subadministración, por lo que se le puede señalar como un subtipo de centralización. Disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia inter orgánica, de un órgano superior a otro inferior de tales facultades; es entendible cómo el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada (J. Fernández Ruiz, 2016).

No existe actualmente un modelo organizacional único para los órganos desconcentrados porque la LOAPF no lo señala. Se les ha dado una estructura orgánica y de decisión distintas en cada caso, evolucionado conforme lo demanda la industria o el sector que regulará y supervisará. En el caso de México, el presupuesto para la operación y el funcionamiento del órgano desconcentrado forma parte del presupuesto autorizado a la dependencia de la que forman parte. Asimismo, cabe señalar que en la práctica los miembros del órgano colegiado reconocen a la figura

del Secretario de la dependencia como su jefe (*Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo de los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera y Raúl Mejía González, a nombre de diversos grupos parlamentarios*, 2010),

María Guadalupe Fernández Ruiz da tres recomendaciones específicas para instrumentar la desconcentración administrativa:

I, no se deben desconcentrar la planeación y el control; II, deben desconcentrarse no sólo los trámites sino también la facultad de decisión y los recursos: humanos, materiales y financieros, y; III, debe respetarse la competencia desconcentrada, por lo que el órgano superior debe abstenerse de ejercerla. (M. G. Fernández Ruiz, 2015, p. 105)

La desconcentración puede ser de 3 tipos:

Desconcentración por materia. “La transferencia de poder decisorio y de competencia en determinada materia, se transfiere de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente” (J. Fernández Ruiz, 2016, p. 101).

El ejemplo claro de este tipo de desconcentración por materia es el caso del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo referente a los ingresos por impuestos federales.

Desconcentración por región. “El órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada, como acontece en el caso de delegaciones de las secretarías” (J. Fernández Ruiz, 2016, p. 102).

El caso especial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es que lejos de tener delegaciones, quien tiene administraciones locales es el Servicio de Administración Tributaria. De ahí que, sea un caso muy atípico de organismo que esté desconcentrado y a la vez encuadre en 2 tipos de desconcentración, mientras que el órgano central no tenga este tipo de desconcentración por región.

Desconcentración por servicio. Prestar un servicio público específico, como ocurre, por ejemplo, en el caso del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encarga en general de los servicios de avalúo del gobierno federal, pero que incluso es una institución que presta servicios a

los diferentes niveles y órdenes de gobierno, a grado tal de que los particulares cuando requieren avalúos para controvertir resoluciones contra órganos del Estado o particulares, pueden acceder a esta institución.

2.7.2. La Administración Pública Descentralizada

Como ya se señaló, el congreso aprobó en 1976 la ampliación de la administración pública federal del esquema centralista, a integrar también la descentralización, pero como ya se señaló, aquí se tuvo que implementar el término paraestatal, ya que existían una variedad de organismos creados desde la década de 1940 que no hubiesen entrado en la categoría de descentralizados.

Por medio de esta se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas. Requiere para su instrumentación de la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al estado y a la administración pública. (J. Fernández Ruiz, 2016, p. 102)

El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica. La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado (Fraga, 2018).

2.7.3. Las Entidades paraestatales

En su artículo 1, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la administración pública paraestatal se integra con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, y, además, a las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

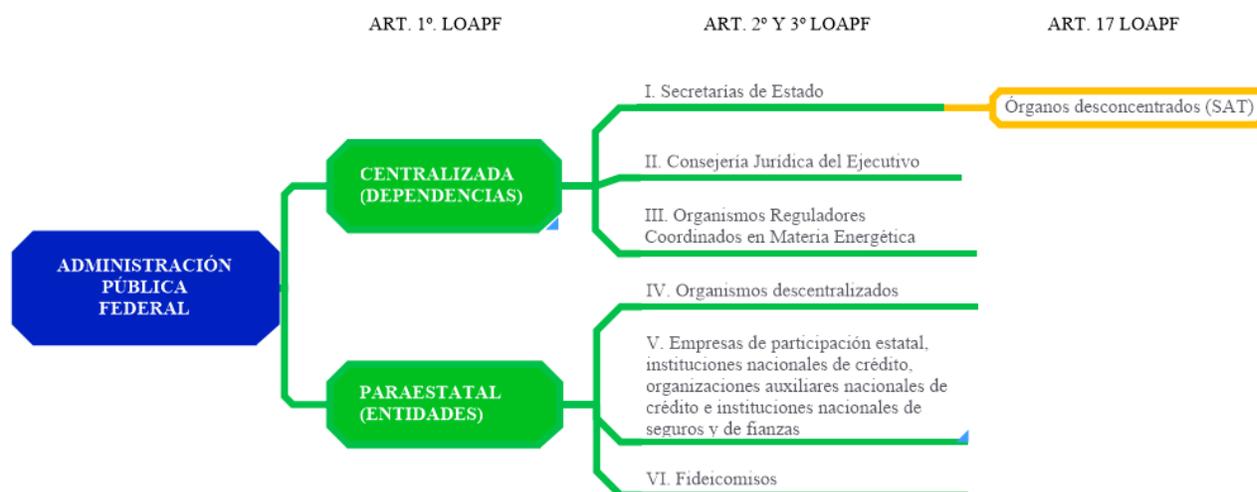
La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y posteriormente la Constitución en 1981, reconocían como entidades paraestatales a una serie de organismos que previamente existían, pero tenían una denominación distinta, ya fuera órganos descentralizados o empresa de participación estatal mayoritaria, pero que no eran ni Secretarías ni Departamentos, por lo que estaban fuera de la Constitución y la ley, pero ya contaban con presupuesto.

Para ilustrar de manera esquemática y tener una apreciación más clara y entender en términos generales cómo está conformada la Administración Pública Federal, se ilustra en la figura 1.

2.8. La Sectorización

Figura 1

Estructura de la Administración Pública Federal Mexicana



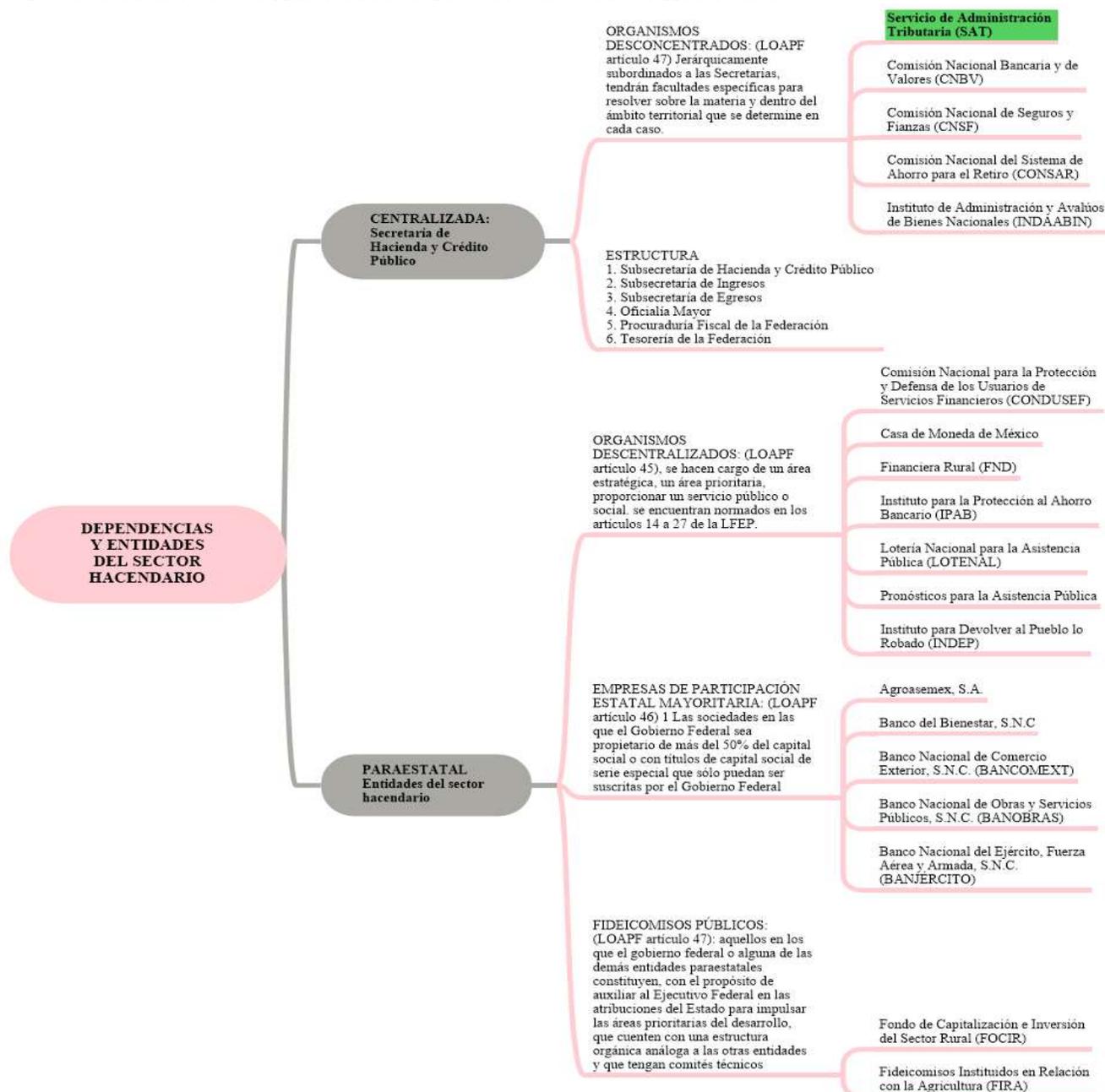
Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2022)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), en los artículos 9, 50, 51 y 54, también facultaba al presidente de la República determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal (sectorización) a través de las distintas secretarías de Estado, con el objeto de hacer compatibles los programas, objetivos y metas institucionales, con los del sector en conjunto. Esto buscaba alinear las empresas nuevas entidades con las Secretarías y Departamentos, puesto que se tenían que coordinar las paraestatales existentes con la Secretaría que fungía como *cabeza de sector*.

Esta Sectorización se materializó el 17 de enero de 1977, cuando se emitió en el DOF el *Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina* (1977). Un estatuto con tan solo 4 artículos, y concentrado en el artículo 1º todos los organismos debidamente sectorizados. Sin duda, una gran corrección del sistema político, el tener en un solo

ordenamiento a todos los organismos distintos a las Secretarías y Departamentos, asociados al gobierno federal mexicano.

Figura 2
Posición del Servicio de Administración Tributaria en el Sector Hacendario



Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2022) y Ley Federal de las Entidades Paraestatales (2019).

En términos generales, lo que señala este acuerdo es que corresponde a las Secretarías de Estado encargadas, planear, coordinar, evaluar, vigilar, orientar y coordinar la operación de las entidades de la administración paraestatal que les correspondan, las cuales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupados la información y los datos que les soliciten. Junto con algunas otras disposiciones, por fin se dibuja el complejo entramado administrativo federal mexicano, aunque como se señaló anteriormente, ante la rápida expansión de las entidades paraestatales en ese preciso momento, 1977, se buscaba aglutinar todas estas nuevas dependencias para que informaran, siguieran directivas y rindieran cuentas en primer término al ejecutivo a través de los Departamentos y Secretarías.

Por ser de interés para esta investigación y como ejemplo de cómo se agrupan las dependencias y entidades mexicanas en un sector, se elaboró la figura 2, en la que muestra a manera de ejemplo la estructura del *Sector Hacendario*, elaborado mediante un análisis propio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2022) y la (Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986) vigentes ambas, que resalta la posición de *oficina de tercer nivel del Servicio de Administración Tributaria*.

Conclusiones Capitulares

La reinversión sexenal y proliferación de organismos y entidades llevó al Estado Mexicano a tener que emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, es decir, modificar el marco normativo secundario para tratar de encuadrar todos los tipos de órganos y entidades que ya existían para ese año. Sin embargo, es hasta 1981 en que se reconoce esta reforma administrativa a nivel constitucional, es decir, antes de 1981 todas las instituciones federales que no eran Secretarías o Departamentos eran inconstitucionales, pero era algo que no tenía tanto peso, ya que el verdadero poder residía en el presidente. Las cosas no cambiaron mucho en esa época, pero ahora formalmente se trataba de darle más orden a la administración pública.

Las crisis provocadas por la volatilidad fiscal y el agotamiento del Estado del Bienestar mexicano, hizo que el sistema político ideará una nueva forma de organizar la administración pública federal, primero se crean múltiples empresas estatales, para luego desaparecerlas.

Ante este escenario, las funciones de los departamentos evolucionaron paulatinamente en dos formas: en un primer momento pasaron a ser Secretarías de Estado, lo cual hasta cierto punto

era lógico, un país federativo con Secretarías tipo Ministerios que rinden cuentas al Congreso. En el segundo de los casos en organismos desconcentrados.

Lo interesante de este punto es apreciar cómo surgen los organismos desconcentrados, moldeados al estilo de las Delegaciones del Distrito Federal, que habían sido creadas en 1928 para sustituir los municipios en el Departamento del Distrito Federal. Los organismos desconcentrados también asumieron algunas funciones de los departamentos, como la administración de las cuencas hidrológicas, encuadrados bajo el manto de una Secretaría.

La organización desconcentrada es una de las formas en las que el Estado mexicano encuadra a los históricos Departamentos Administrativos, convirtiéndolos en una especie de delegación de una Secretaría, la que llevaría funciones técnicas específicas; la otra forma son los Organismos Constitucionales Autónomos. También es cierto que los Departamentos Administrativos y los Organismos Desconcentrados coexistieron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desde 1976 hasta 1997, ya que a la par que se creaban los primeros, seguía existiendo el Departamento del Distrito Federal, que sirvió para moldear a los Organismos Desconcentrados, en su subnivel, denominadas delegaciones.

El presidencialismo mexicano encajona a los órganos desconcentrados, recién creados en 1976, cómo estructuras que se tenían que coordinar con las Secretarías, manteniéndose en la administración centralizada, pero por su naturaleza, al momento de creación más que centralizadas, están subordinados al poder presidencial.

Harán su aparición los Organismos Constitucionales Autónomos, primero en la figura del Banco de México, como respuesta a la crisis monetaria, y este molde posteriormente se usará para crear al IFE, que ya no obedecía una lógica de autonomía tecnocrática, sino a la constitución de un nuevo modelo de órgano autónomo. En el momento de creación del IFE, la única forma de darle viabilidad para que no tuviera injerencia presidencial fue usando este modelo, el OCA.

Capítulo 3 Los Organismos Constitucionales Autónomos, un Nuevo Tipo de Descentralización

SUMARIO: 3.1. La Agencia Administrativa Independiente estadounidense. 3.2. Las características de la Agencia Administrativa Independiente Estadounidense. 3.3. La Agencia Administrativa Independiente en el Mundo, Los órganos autónomos. 3.4. La llegada de la Agencia Administrativa Independiente en México, las Agencias Regulatoras. 3.5. El Nuevo Molde de la Agencia Administrativa Independiente en México, los Organismos Constitucionales Autónomos. 3.6. Organismos Constitucionales Autónomos 3.7. Críticas a los Organismos Constitucionales Autónomos

En este capítulo se abordan los Organismos Constitucionales Autónomos. En México se habla con regularidad de los Organismos Constitucionales Autónomos, incluso se tienen algunas discusiones públicas sobre su conveniencia y la posibilidad de someterlos a una regulación un tanto más dura o incluso desaparecerlos e integrar sus funciones a la Administración Pública Federal, pudiendo quedar sus funciones dentro de las diversas dependencias como partes de las Secretarías actuales, ya sea como órganos descentralizados o como órganos desconcentrados. Por esas razones, es necesario entrar a la revisión de esta figura, su origen norteamericano y su incorporación al régimen constitucional mexicano, además compararla a esta institución con otra que parecería tener características muy parecidas, los órganos desconcentrados.

Lo cierto es que aún se habla de órganos desconcentrados como si fueran entidades independientes, al estilo de las Agencias Administrativas Independientes surgidas en Estados Unidos, pero no lo son. Estas agencias se importaron al derecho mexicano en el marco de los derechos de los consumidores, es decir, al dejar el Estado mexicano el estatismo que existió hasta inicios de la década de 1980 tuvo la necesidad de crear organismos reguladores de actividades independientes, que fueran acordes con la nueva realidad del país, probando el Estado mexicano en 3 moldes distintos, los Órganos Desconcentrados, los Organismos Constitucionales Autónomos y los Organismos Regulatoros.

Se abordan sus orígenes y características estadounidenses, para poder hacer una comparación de las figuras en ese país y México, que ha tenido que revestirlos mediante su

constitución mediante la creación en la década de 1990 de los primeros Organismos Constitucionales Autónomos. Se tratará de caracterizarlos comparando a cada uno de estos organismos, revisando sus principales características y su estado actual.

3.1. La Agencia Administrativa Independiente estadounidense

Es necesario adentrarse al contexto de surgimiento de la agencia administrativa independiente estadounidense, para poder comprender cómo este modelo de institución es el equivalente a los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos, con sus marcadas diferencias por el contexto jurídico de cada país. Esto permitirá determinar por más claramente la diferencia entre los Organismos desconcentrados y los Organismos Constitucionales Autónomos. La base del surgimiento en el federalismo norteamericano, del que México ha tomado su modelo, tuvo un surgimiento y desarrollo interesante, pero que reitera una de las ideas centrales del capítulo anterior: la complejidad de la administración.

Es importante tomar este breve repaso histórico, ya que parte de las críticas que se le hacen a los Organismos Constitucionales Autónomos, y es que pareciera que son una especie de invención institucional mexicana, y que algunos de los debates que tienen actualidad en México, ya se han abordado, e incluso superados en Estados Unidos, solo para dejar claro cuál es el origen y equivalencia entre estas instituciones.

3.1.1. El origen del Federalismo de Estados Unidos: la Soberanía inglesa

Las 13 colonias norteamericanas, que fueron el territorio que los ingleses lograron reclamar en el continente americano en la época del colonialismo por parte de Europa, se desarrollaron con un fuerte grado de independencia respecto de Londres por la lejanía y por la baja actividad que en un principio existía en estas, pero las ideas que permearon en el mundo inglés fueron adoptadas por los padres fundadores (constituyentes de 1776) de Estados Unidos, que, si bien tenían una concepción de origen similar, en el continente americano sirvió para que hubiera un planteamiento de la idea de soberanía a símil de independencia y autogobierno, es decir, sin metrópoli y sin rey británicos. Solo por darle su valor histórico adecuado, posteriormente en el siglo XVIII las colonias españolas americanas, en las que se incluye la Nueva España, lograron su independencia inspirada por la nueva nación.

La concepción acerca de la soberanía vigente en el mundo anglosajón del siglo XVII provenía de la tradición romana, al asumirse que, por influencia de Bodino, aquella implicaba un poder final, único e indivisible, expresado en la suprema autoridad legal. Supremacía que, debido

a la dinámica que rodeaba la aparición del estado-nación europeo, se atribuía al rey, puesto que el monarca era titular de la autoridad última, única y unitaria. Esta idea sería reforzada por Hobbes en su ya clásica obra *Leviatán*. (Wood, 2011).

El antecedente de la justificación y legitimación del poder del rey como representante del Estado absolutista y detentador de la soberanía, mediante una especie de contrato (social) tácito, para que, a cambio de darle al súbdito seguridad individual de otros individuos, este le otorga al rey parte de esta seguridad, asegurando su obediencia mediante leyes generales, concepto que va más allá de una concepción religiosa en la que por mandato divino un ser detenta el poder, como aconteció hasta entonces en los primitivos Estados europeos.

Sin embargo, en la revolución inglesa de 1688 (llamada gloriosa por los ingleses) la concepción de soberanía cambió, ya que ante la derrota de Jacob II en 1688, el Parlamento británico asumió soberanía absoluta, como órgano del que emanan las leyes y a las cuales no se sujetaba, siendo así superior a todo poder y derecho dentro del Estado.

En palabras de Juan Pablo Fusi (1988):

La revolución de 1688 dio a Inglaterra un sistema de libertades jurídicamente regulado. No le dio una constitución escrita. Pero le dio algo tan importante como eso: un Estado de derecho y un régimen parlamentario (no es casual que el edificio señero de Londres sea el Parlamento). Desterró de la vida pública la intolerancia política y religiosa. Desplazó el poder en beneficio de los representantes del pueblo. Negó el poder absoluto de los reyes. Estableció el principio de que el consentimiento de los súbditos es pieza irrenunciable de todo ordenamiento político justo, principios que Locke fundamentó luego, en 1690, en su obra *dos tratados de gobierno*, esa obra capital de la teoría democrática. (Fusi, 1988)

El parlamentarismo es uno de los grandes aportes de Inglaterra, y es trascendente que el rey, después de una insurrección, hubiese aceptado el mandato de representantes populares, una concepción nueva de la soberanía, que dentro de las Islas Británicas se terminó aceptando.

El efecto que tuvo en las 13 colonias, el suceso de que la soberanía en Inglaterra estaba radicada en el parlamento, se interpretó de forma más flexible, al señalarse que la soberanía estaba arraigada en el pueblo, y desde luego que ayudaba, puesto que el Parlamento estaba a miles de millas náuticas de estas colonias, al otro lado del Atlántico. Al establecer la Constitución de 1787, la cual fue el producto directo de la independencia lograda en 1776, “se habla por primera vez del

término federalismo en la distribución de funciones entre el Estado Federal y los Estados que lo componen” (González Quintero, 2013).

La relación entre Estados del federalismo americano provenía de una necesidad manifiesta para establecer acuerdos duraderos que organizaran las relaciones entre las 13 excolonias. Poder federativo descrito textualmente por Locke, como aquel de “la guerra y la paz, ligas y alianzas, y de toda transacción con personas y comunidades fuera de la propia” (Locke, 1988).

Desde aquí se puede concluir que en Estados Unidos se maduró un concepto de soberanía sin familia real, en la que todos sus ciudadanos (varones, blancos y propietarios) pudieran aspirar a gobernar, el presidencialismo. Si bien este país se independizó del yugo británico en 1776, desarrolló la idea de federalismo por primera vez en la historia. Aunque John Locke fue el primero en teorizar sobre la división de poderes como una teoría general y viendo lo ocurrido en Inglaterra, esta idea no convenció de todo a los padres fundadores estadounidenses, ya que daba una preponderancia a un poder (al legislativo) sobre los otros (el poder ejecutivo y el judicial), lo cual al final generaba desequilibrios que amenazaban la libertad ciudadana. Por ello decidieron asimilar una teoría muy similar, la de separar los poderes (a contrario de dividir los poderes), cuya inspiración viene de las ideas de Montesquieu.

En este punto es pertinente recalcar lo que señala Enrique Díaz Bravo:

Montesquieu sostenía que cuando los poderes no estaban separados se perdía la libertad. Es este el valor buscado en su teoría por los Constituyentes americanos, la libertad individual, cuyo mayor enemigo es el poder, ya que, todo poder tiende al abuso, por lo que mediante la división de su ejercicio en distintas funciones se pretende garantizar aquel valor supremo. Divide las clases de poder que existen en todo Estado en legislativo, en ejecutivo, que regula los asuntos relacionados con el derecho de las naciones, o federativo para Locke, y en ejecutivo, que regula los asuntos relacionados con el derecho civil, e incorpora un tercer poder, el de juzgar. (2012, p. 255)

Los padres fundadores (constituyentes americanos) decidieron tomar como base la concepción de división de poder de Montesquieu. La diferencia entre división y separación es que en el primero se acepta la preponderancia de un poder sobre otro, como John Locke llamaba al Legislativo, el *poder preponderante*, y en el segundo su finalidad es la mutua anulación entre los

diversos poderes para que ninguno pueda dominar ni ser dominante, para no afectar la libertad individual.

James Madison, uno de los padres fundadores, fue quien introdujo esta sutil diferencia en la publicación del periódico *The Federalist*, quien incluso señaló que las razones en que Montesquieu funda su máxima constituyen una demostración más de su intención. Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se reúnen en la misma persona o entidad, no puede haber libertad, porque pueden surgir temores de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también. Y luego: Si el poder de juzgar estuviera unido al poder legislativo, la vida y la libertad del súbdito se verían expuestas a un mando arbitrario, pues entonces el juez sería el legislador. Si estuviera unido al poder ejecutivo, el juez se conduciría probablemente con toda la violencia de un opresor. (Madison, 1788)

Es importante recalcar esta sutil diferencia entre las teorías soberanistas (contractualistas) de Locke y Montesquieu, porque esto definió el rumbo del joven país que terminaría por influenciar a todo el continente americano, pero que en definitiva marcó el inicio del liberalismo americano, aunque, como se señaló en el capítulo primero, esto generaría un desequilibrio en el poder, porque era tanto el temor al poder ejecutivo (que históricamente estaba detentado por el rey de Inglaterra), que se le dio exceso de poderes al congreso, concretamente a las comisiones dentro del mismo.

Aunado a lo anterior, al independizarse y establecer su constitución de Estados Unidos en 1787, los habitantes de las 13 colonias decidieron constituirse en un solo país (después de una amplia discusión entre bandos federalistas y antifederalistas), quedando acordado el darle facultades exclusivas a las colonias (ya como país independiente llamándoles a estas colonias Estados) y dejando algunas otras facultades para el Gobierno federal de este nuevo país la famosa décima enmienda de la Constitución Norteamericana que señala: *Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo* (Political Database of the Americas, Georgetown University, 2005).

3.1.2. La larga batalla estadounidense por superar el federalismo clásico: un cuarto poder

Como se señaló en el capítulo primero, cuando se trató la influencia que había tenido Venustiano Carranza en su concepción administrativista, había una corriente crítica académica norteamericana encabezada por quien sería presidente de Estados Unidos de 1913 a 1921:

Woodrow Wilson. Este influyente académico y político, a más de 100 años de entrada en vigor la constitución, básicamente hacía un llamado a superar la doctrina tradicional sobre la separación de los 3 poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), teoría que tuvo una gran aceptación (Wilson y Lujambio, 2002).

Esta corriente logró impulsar en las bases del federalismo norteamericano a partir de su concepción de soberanía, a través de la separación de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, y añadir otro poder, un cuarto poder. Esto se hace quitándole atribuciones al ejecutivo por la complejidad de la administración pública, cuya función recae en este poder. Es importante abordarlo porque es una disputa sobre el modelo de constitucionalismo de ese país que se ha discutido durante más de un siglo, surgiendo lo que ellos llaman, la Agencia Administrativa Independiente, que es el molde actual del que se tomó en México en términos generales la figura del Organismo Constitucional Autónomo, pero que incluso, es una figura que se ha adoptado no solo en Norteamérica, también en países de Latinoamérica, Europa, Asia, África y Oceanía.

Con esto se puede señalar que la agencia administrativa independiente rompe con la armonía de la teoría clásica de la división de los poderes en la que está sustentada la Teoría del Estado moderno y que fue aceptada sin cortapisas en el mundo entero, que básicamente los federalistas norteamericanos al momento de definir su régimen interno, tomaron y adaptaron el análisis que hace Montesquieu sobre la idea de federalismo en la revolución francesa, que señala que “en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil” (Montesquieu, 2012, p. 192).

Jaime Cárdenas Gracia, observando lo anterior y ante la llegada de esta figura al sistema jurídico mexicano, señala qué organismos autónomos pueden ser vistos como la continuación del proyecto original de Montesquieu:

Montesquieu definitivamente no ha muerto. Lo que ha cambiado es la forma de entender la teoría de la división de poderes. Ya no se entiende la aportación del Barón de Montesquieu como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas. (J. F. Cárdenas Gracia, 2012, p. 243)

Es entonces que la configuración administrativa en el que se desarrolló el federalismo estadounidense contribuyó decisivamente al surgimiento de la primera agencia administrativa independiente, la *Interstate Commerce Commission*. Líneas atrás se señala que, en su décima enmienda de la constitución norteamericana, se le otorgaron facultades al gobierno de Estados Unidos, pero aquellas que no estaban contempladas podrían ser ejercidas por los Estados, como lo es el caso del comercio. Y es este el contexto de surgimiento de esta primera agencia, problemas que estaban surgiendo en varios estados a la vez, por lo que se tuvo que crear un nuevo organismo.

La *Interstate Commerce Commission* fue creada por el Congreso de Estados Unidos el 4 de febrero de 1887. Esta surge por los problemas que se estaban generando hacia los usuarios del ferrocarril: malas prácticas y abusos. Es pertinente señalar que esta agencia no fue una creación espontánea del Congreso de Estados Unidos, sino que fue una respuesta al juicio *Munn versus Illinois de 1876*, llevado ante la Suprema Corte de Justicia de ese país, en el que se declaraba constitucional el establecer precios máximos de los elevadores de granos, declarando legal esta regulación estatal, tomando esto el congreso estadounidense para crear una agencia que contralora estos sobrepuestos que estaban llevando las empresas privadas en el comercio entre los Estados, no delegando por esta misma razón al poder ejecutivo, sino dándole independencia funcional, ya que el comercio era competencia de cada Estado (*Munn v. Illinois*, 2020).

María Guadalupe Fernández Ruiz en relación esta agencia reguladora que:

La atribución principal de esa primera agencia reguladora fue la de regular la actividad de las compañías dedicadas al transporte en el comercio interestatal de los Estados Unidos. Sus resultados exitosos dieron lugar a que su esquema fuera empleado para la creación de numerosas agencias reguladoras de diversas actividades, no solo en Estados Unidos sino en otros países. (M. G. Fernández Ruiz, 2015, p. 220)

A esta época se le conoce como el *activismo de Estado o movimiento progresista*, ya que es cuando se activan políticas en favor de los más desprotegidos desde el poder ejecutivo, que va aproximadamente de 1870 a 1933. Es en esta época cuando en Estados Unidos cambia de ser un país rural a uno altamente urbanizado con altas tasas de crecimiento poblacional, en plena expansión de la revolución industrial, lo cual trajo como consecuencia que algunas personas se hicieran muy ricas, con la consecuente formación de grandes monopolios industriales, pero también hizo a mucha gente muy pobre, quedando a merced de hacinamientos urbanos que

contaban con muy pocos servicios, insalubres o incluso en pueblos de compañías, como ocurría con los monopolios mineros e industriales. Esto generó una alta desigualdad económica (Birkland, 2016).

Congruente con esta época, además de la creación de la *Interstate Commerce Commission*, el Congreso aprobó la Ley Antimonopolio Sherman en 1890 que, combinada con los esfuerzos posteriores del presidente Theodore Roosevelt, condujo a la disolución de los fideicomisos (trust), el término utilizado entonces para los monopolios o cuasi monopolios, siendo un ejemplo muy simbólico de ello la disolución del Standard Oil Trust, que era la empresa matriz de lo que ahora conocemos como Exxon, Mobil, Chevron, entre otros. (Birkland, 2016) Es de destacar también la Ley Antimonopolio Clayton en 1914, con lo cual se prohibió la fijación de precios, la manipulación de licitaciones y los contratos de compra exclusivos para todas las compañías que competían en el mismo campo comercial.

Este tipo de Agencias Administrativas Independientes, junto con las leyes antimonopolio fueron creadas para llevar a cabo importantes funciones que comprenden, desde el diseño de regulaciones contra los grandes monopolios que se estaban creando, y en afán de protección a los consumidores sobre los monopolios.

En relación con la génesis de la primera agencia, la *Interstate Commerce Commission*, el gobierno estadounidense se hizo llegar de reportes y estudios sobre qué es lo que podrían hacer en torno a la desproporcionalidad de los precios en el comercio, siendo el monopolio del transporte ferroviario uno de los primeros en ser atendidos. Estos reportes y estudios arrojaron que, en el caso de los ferrocarriles, la regulación ferroviaria estatal en general y la forma de regulación de comisión en particular, estaban muy extendidas. De los 38 estados que existían entonces, 28 tenían algún tipo de regulación ferroviaria. De estos, 24 estados habían adoptado un modelo de comisión (estatal). Solo 4 dependían de la aplicación judicial. A pesar de la prevalencia de la regulación en el nivel estatal, las limitaciones constitucionales y geográficas de las agencias estatales, les fue imposible un control regulatorio de los grandes ferrocarriles interestatales (Breger y Edles, 2000).

La conclusión de estos reportes fue que, si estas corporaciones no estaban supervisadas, se convertirían en monopolios naturales, pero al mismo tiempo se reportaba que la operación o regulación del gobierno podría acabar con la eficiencia y la innovación de estas grandes industrias. Además, señalaban esos reportes, que las legislaturas estatales no tenían capacidad técnica para regular efectivamente la industria porque estaban formadas por políticos, quienes carecían del

conocimiento de mercado requerido. Algunas legislaturas estatales habían tomado decisiones políticas para apaciguar a los electores, que terminaron sofocando el mercado de esos Estados. Por el contrario, se proponía empoderar a expertos de la industria que entendieran la economía de la industria para hacer una regulación eficiente, con el incentivo de estar bien pagados. (Breger y Edles, 2000)

Una decisión bastante práctica fue la creación de esta *Interstate Commerce Commission*, que sería disuelta hasta 1995 por el Congreso Estadounidense, pero que sin duda marcó un hito en la historia de ese país. Se creó un modelo de nueva institución, no dirigida por políticos, e inspiró muchas más Agencias Administrativas Independientes, que se diferenciarán de los departamentos y agencias del gobierno federal, por adquirir una notoria independencia de los otros poderes.

No exenta de polémica, en relación con la *Interstate Commerce Commission*, Pardow Lorenzo señala:

Fue aprobada por una mayoría del saliente Partido Demócrata, luego de haber perdido las elecciones y pocos meses antes que la entrante mayoría del Partido Republicano asumiera sus funciones. Lejos de representar un consenso respecto de la posición de ambas coaliciones –los demócratas apoyaban la fijación de precios y los republicanos la libertad tarifaria–, la nueva legislación buscaba limitar la capacidad del gobierno entrante para cambiar la regulación recientemente aprobada por el gobierno saliente. (Pardow Lorenzo, 2018, p. 200)

La *Interstate Commerce Commission* (ICC) abrió el camino a otras nuevas agencias como la *Federal Reserve System* (1913), la *Federal Trade Commission* (1914), la *Federal Radio Commission* (1927), la *Federal Power Commission* (1930), y tras la gran crisis de 1929, vieron la luz otras importantes Agencias Administrativas Independientes, entre las que pueden destacarse, por el protagonismo que estarían llamadas a desempeñar en la vida norteamericana, la *Securities and Exchange Commission* (1934), la *Federal Communications Commission* (1934), la *National Labor Relations Board* (1935), la *United States Maritime Commission* (1936) y la *Civil Aeronautics Board* (1938) (Fernández Rojas, 2003, p. 184).

El carácter técnico de las Agencias Administrativas Independientes demuestran la idoneidad de estas agencias para llevar a cabo sus funciones de regulación, supervisión y resolución de conflictos, pero también había una crítica generalizada, ante el surgimiento de un cuarto poder, algo que no habían pensado los padres fundadores de Estados Unidos, que parecía

amenazar el orden constitucional, entre otras razones: la ilegitimidad y, por lo tanto, la falta de responsabilidad política por sus decisiones, el establecer límites a la libertad en el trabajo, creación de más burocracia, y la facultad de poder actuar en contra de las políticas del gobierno que si había sido elegido por los ciudadanos (Fernández Rojas, 2003).

De hecho, en 1921 se aprobó la Ley de Presupuesto y Contabilidad en Estados Unidos, en la cual se mandata la creación de la Oficina de Presupuesto y ordenó a las agencias del poder ejecutivo que transmitieran sus estimaciones presupuestarias al presidente para su inclusión en un presupuesto federal general. Antes de la aprobación de la Ley, todas las agencias, incluida la *Interstate Commerce Commission*, presentaron sus presupuestos directamente al Congreso, y las agencias independientes resistieron los intentos del ejecutivo de revisar sus propuestas. Incluso después de su aprobación, las Agencias Administrativas Independientes continuaron presentando sus solicitudes de presupuesto directamente al Congreso, hasta que las enmiendas estatutarias promulgadas en 1939 dejaron en claro que las Agencias Administrativas Independientes estaban incluidas dentro del alcance de la Ley (Breger y Edles, 2000).

Hay un precedente judicial derivado del intento de control del ejecutivo sobre estas agencias en el que se destituyó por parte del presidente a los directivos de las Agencias Administrativas Independientes contrarias a las políticas promovidas por el Gobierno de los Estados Unidos. La sentencia del caso *Myers versus United States* de 1926, sostuvo la inconstitucionalidad de una norma legal que impedía al presidente de los Estados Unidos remover libremente de sus cargos a los *miembros de estas agencias*, dando la razón por entonces al presidente (Breger y Edles, 2000).

Sin embargo, 9 años después, la sentencia *Humphrey's Executor versus United States* de 1935¹⁰, modificó la resolución anterior, ya que la Corte resolvió ahora que las competencias presidenciales de libre remoción de los cargos directivos de las agencias administrativas federales, podrían ser limitadas legalmente cuando dichas administraciones desempeñen además, funciones de naturaleza cuasi legislativa, es decir, una regulación delegada por el congreso, o cuasi judicial, capacidad para la resolución de conflictos técnicos y jurídicos, es decir, las que desempeñaban

¹⁰ La Suprema Corte se pronunció a favor del sistema de administración por agencias administrativas independientes, al señalar que tras el fallecimiento de un directivo destituido el albacea de la herencia pudiera reclamar a la administración federal los salarios dejados de percibir desde la destitución del directivo, por haber sido removido por causas no previstas legalmente. La votación fue unánime de la Corte, lo cual se convierte en el gran basamento jurídico en favor de la legitimidad constitucional de las AAI

estas funciones serían consideradas Agencias Administrativas Independientes (Fernández Rojas, 2003).

Posterior a esta histórica sentencia, el informe *Brownlow* de 1937 mandado a hacer por el poder ejecutivo, define a las Agencias Administrativas Independientes como una poderosa, descoordinada y acéfala cuarta rama del poder público, que desafía la lógica de la responsabilidad democrática y desborda gravemente el marco constitucional. Otros informes mandados a hacer por el ejecutivo en distintas fechas, (el último informe *Gore* en 1993) han sostenido que la mayoría de las agencias independientes deberían ser parte del poder ejecutivo con el fin de asegurar la supremacía del gobierno sobre la administración federal. En términos generales, estos informes señalaban que además de la escasa normatividad que les mantenía dentro del control presidencial, se les confería a muchas Agencias Administrativas Independientes competencias para diseñar aspectos muy delicados de las políticas públicas sectoriales, lo cual invadía la competencia natural del ejecutivo (Fernández Rojas, 2003).

También la crítica se dirigió al argumento principal (considerado débil) dado por la Corte en la sentencia *Humphrey's Executor versus United States* de 1935, que, si la concentración de funciones de naturaleza cuasi legislativa y cuasi judicial fuera la característica de las Agencias Administrativas Independientes, entonces los departamentos y agencias del poder ejecutivo que emiten esta clase de criterios deberían ser Agencias Administrativas Independientes, lo cual suena absurdo. Planteamiento que fue llevado por el poder ejecutivo en 1986 en el caso *Synar versus United States*, en el cual la Corte veía con debilidad ya el argumento anterior, por lo que profirió uno nuevo, el equilibrio real de poderes (frenos y contrapesos) principio que estaba establecido en la constitución. Solo por ampliar un poco esto, se ha señalado de la diferencia entre división y separación de poderes, en este caso la Corte exploró el tema del desequilibrio de los poderes y cómo las Agencias Administrativas Independientes podrían retornar esta normalidad constitucional (Fernández Rojas, 2003).

Esto reforzó el planteamiento, a grado tal que, en 1993, a pesar del sentido contrario del informe *Gore* respecto de mantener las Agencias Administrativas Independientes, y tener el escenario político perfecto en el congreso, por estar ampliamente dominado por el partido demócrata, el congreso se negó a modificar o suprimir aspectos esenciales de algunas Agencias Administrativas Independientes, como la *Federal Reserve System (FRS)*, la *Federal Communications Commission (FCC)* y la *Interstate Commerce Commission*, sin embargo, la

histórica primer Agencia Administrativa Independiente, fue suprimida y sus funciones las absorbió el ejecutivo a través del Surface Transportation Board (STB), dependiente del Departamento de Transportes (Fernández Rojas, 2003).

En la actualidad, las Agencias Administrativas Independientes se pueden entender como una autoridad (pública) encargada de regular y vigilar algunas áreas de la actividad humana, supervisando y regulando. Para justificar la existencia de agencias reguladoras independientes, se aduce tanto la complejidad de ciertas tareas de regulación y supervisión que requieren de conocimientos especializados, como la necesidad de la aplicación rápida de medidas urgentes de la autoridad en ciertos sectores, así como por el propósito de evitar la interferencia política (“Regulatory Agency”, 2022).

3.2. Las características de la Agencia Administrativa Independiente Estadounidense

Para poder entender las características de las Agencias Administrativas Independientes y poderlas entender en el contexto constitucional y legal de Estados Unidos, se retoma los 3 análisis personal, funcional y financiero que realiza Gabriel Fernández Rojas sobre las Agencias Administrativas Independientes en Estados Unidos, que son relevantes dado el desarrollo histórico de la figura en ese país:

3.2.1. Análisis personal. El análisis personal que comprende 4 aspectos:

1. Elección calificada de sus miembros directivos: Al presidente de Estados Unidos le corresponde enviar las propuestas al senado y una vez elegidos, no podrán ser cesados los miembros de las Agencias Administrativas Independientes, a menos que se verifique una de las causales legalmente dispuestas para ello. Se le reserva la facultad al presidente de elegir entre los seleccionados al Director General de la Agencia Administrativa Independiente (Fernández Rojas, 2003).

2. Duración predeterminada del mandato: Períodos preestablecidos relativos a la duración del mandato de los *commissioners*, que el gobierno está obligado a respetar. Este mandato suele exceder en varios años el período presidencial, y sus relevos están dispuestos de manera escalonada para permitir la renovación gradual de los miembros directivos de la institución y contribuir, de esta manera, a garantizar no solo la estabilidad de la agencia, sino la pluralidad política de sus directivos (Fernández Rojas, 2003).

3. Remoción por justa causa: Existe un límite legal al poder presidencial de remoción del director o miembros directivos de la agencia (Fernández Rojas, 2003).

4. Incompatibilidades, inhabilidades y otras restricciones: Más estrictas para los candidatos para estar en las Agencias Administrativas Independientes que para el resto de los funcionarios públicos estadounidenses, ya que su procedencia desde los sectores regulados y supervisados puede cuestionar su neutralidad y propiciar la eventual captura de las agencias por parte de estos. Existe una cláusula política que señala que no es necesario que los *commissioners* sean miembros de los partidos políticos, pero cuando ello sucede, la ley suele exigir que no más de la mitad pertenezcan a una misma formación, a fin de contribuir a garantizar la independencia de las agencias (Fernández Rojas, 2003). Esta limitación se entiende debido a que en Estados Unidos tiene un sistema bipartidista y es casi un hecho que la mayoría de los ciudadanos pertenece generalmente a alguna de las 2 opciones (Fernández Rojas, 2003).

3.2.2. Análisis funcional. El análisis funcional comprende 4 aspectos:

1. Eficacia de las instrucciones presidenciales: La inobservancia de estas por parte de las Agencias Administrativas Independientes no compromete la validez jurídica de sus actuaciones, aunque hay voces que empujan constantemente para que así sea (Fernández Rojas, 2003).

2. Supervisión y facultades revocatorias: Al presidente le corresponde realizar complejas tareas de supervisión, para garantizar la legalidad de las actuaciones de las agencias en la totalidad de ámbitos relevantes, los cuales van desde la ejecución presupuestaria y el uso de las dependencias y bienes públicos, hasta el desarrollo de sus políticas laborales y de recursos humanos, echando de la mano de la colaboración de algunas de sus agencias del poder ejecutivo. Ni el Poder Ejecutivo, ni el Legislativo pueden revocar las disposiciones proferidas por las Agencias Administrativas Independientes, lo cual contribuye a configurar su autonomía (Fernández Rojas, 2003).

3. Representación judicial: A la mayoría de las Agencias Administrativas Independientes se les representa jurídicamente mediante el *Attorney General (Abogado General) del Department of Justice*, pero hay algunas que el legislador les ha dado excepcionalmente representación propia, tales son los casos de *Federal Communications Commission (FCC)*, la *Security and Exchange Commission (SEC)*, la *Nuclear Regulatory Commission (NRC)* y la *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)* (Fernández Rojas, 2003).

4. Iniciativa legislativa: La legislación vigente concede al presidente de Estados Unidos, como norma general, la competencia para conocer y modificar los proyectos de ley realizados por las agencias, con anterioridad a su presentación parlamentaria, a efectos de armonizar su contenido con las políticas gubernamentales, siendo la excepción la *Security and Exchange Commission (SEC)*, el *Board of Governors of the Federal Reserve System (BGFRS)* y la *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, las cuales presentan sus iniciativas directamente al Congreso (Fernández Rojas, 2003).

3.2.3. Análisis financiero. Las únicas Agencias Administrativas Independientes que pueden enviar directamente su presupuesto al Congreso por mandato de ley son la *Federal Communications Commission (FCC)*, el *Board of Governors of the Federal Reserve System (BGFRS)*, la *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)* y la *Commodities Trading Futures Commission (CFTC)*, teniendo el resto que ajustarse a las disposiciones que haga el poder ejecutivo sobre su presupuesto. (Fernández Rojas, 2003)

Además, es importante señalar que a diferencia de México y la mayoría de los países que las contemplan, en Estados Unidos no tienen fundamento constitucional, ya que la carta magna estadounidense no hace alusión expresa a las agencias independientes, aunque esto es característico de esta, ya que se le considera una constitución rígida y el desarrollo constitucional se ha dado mediante las sentencias de los jueces (Guzmán Napurí, 2021). Pero su fundamento son los estatutos aprobados por el Congreso, lo que les da el origen y la naturaleza de las funciones que ejercen en las actividades de la administración pública. En una comparación sintética de las Agencias Administrativas Independientes Estadounidenses con las de México, Uvalle Aguilera (2022) señala:

Las agencias independientes en Estados Unidos se caracterizan por asumir tareas que se traducen en la administración del Estado, y que tienen alto grado de independencia del resto de las funciones clásicas, aun cuando su dependencia con el Poder Ejecutivo es alta en materia de coordinación y presupuesto. Esto resulta de especial relevancia, porque, aun estando dentro de la esfera administrativa, toda vez que ejecutan actividades propiamente ejecutivas y de administración pública, el presidente no tiene injerencia orgánica sobre ellas. En este sentido, la diferencia con México radica en la noción más administrativista con la que se les ha reconocido, como forma de ejercer el gobierno a partir de ellas. Lejos de buscar

determinar si forman parte o no de una nueva división del poder, la pugna ha consistido en determinar sus grados de autonomía, y cómo hacer más homogéneo los mecanismos de control y concordancia con las políticas del Gobierno. (Uvalle Aguilera, 2022, pp. 115–116)

A más de 100 años en los que se ha discutido la existencia o no de las Agencias Administrativas Independientes, han dejado a Estados Unidos con una serie de características únicas a cada agencia que permite definirlas en términos generales y que complican su estudio, todo ello derivado de las leyes y los litigios que han sucedido y llegado a la Suprema Corte de ese país. Pero más allá de las críticas o incluso rechazo que puedan tener estos órganos de gobierno, le han permitido a Estados Unidos hacer frente con las complejidades que representa un país como ese, y las AAI han servido para lograr los pesos y contrapesos que son necesarios en las democracias liberales, es decir, se ha construido un traje a la medida mediante el legislativo y se ha sostenido por resoluciones judiciales para hacer que la administración tenga a especialistas técnicos donde los políticos no son competentes.

3.3. La Agencia Administrativa Independiente en el mundo. Los órganos autónomos

La Agencia Administrativa Independiente es un producto de exportación, ya que ha venido a resolver los problemas de complejidad que adquiere la administración pública en muchos lugares. Y es que, ante la expansión de modelo de gobierno federal, lo más lógico es que se enfrente a las mismas complejidades donde se ha implantado. Pero no solo se ha implementado para realizar funciones de regular los grandes mercados en beneficios de los usuarios, como fue el planteamiento original en Estados Unidos, sino que se ha usado en otras latitudes como una institución reguladora de servicios públicos.

Es importante conocer la cantidad de órganos autónomos en el mundo, para poder observar cómo esta figura ha permeado en distintos países. Una primera aproximación puede ofrecer una distribución por continentes en la tabla 19. Para tener un mejor desglose de esta información por país, se extrae de Ackerman (2016) una tabla, que muestra cuantitativamente la cantidad de Órganos Autónomos Constitucionales (véase tabla 20).

En las tablas 19 y 20 se puede observar cómo existen este tipo de órganos autónomos, principalmente en África, que, siendo un continente mucho menos poblado, es conocido que sus sistemas políticos y electorales están en un estado de la democrática más incipiente respecto del mundo occidental, siendo muchos de los Estados africanos naciones que aún son Estados fallidos,

seguramente algo de esto tendrá que ver con la mayor cantidad en el continente. Posteriormente, se tiene a Europa, América y Asia con números muy similares, señalando que Europa tiene más de 30 años construyendo una zona económica común, llamado la Unión Europea, en la que, para que puedan acceder los países a esta, tienen que cumplir con ciertos estándares democráticos y económicos, se estima que estos órganos están ayudando a equilibrar la balanza en naciones que quieran lograr estas metas.

Tabla 19

Distribución geográfica de los organismos autónomos por Continente

Región	Número de agencias
África	89
Europa	59
América	51
Asia	49
Total	248

Nota. Fuente: Tabla tomada de Ackerman (2016, p. 49)

Tabla 20

Distribución geográfica de los organismos autónomos constitucionales por país

País	Número de organismos	Año de aprobación de la Constitución	Año de incorporación de los respectivos organismos autónomos
<i>Sudáfrica</i>	12	1996	2003
<i>Somalia</i>	12	2004	2004
<i>Iraq</i>	11	2005	2005
<i>Venezuela</i>	10	1999	1999
<i>Ruanda</i>	10	2003	2003
<i>Nigeria</i>	10	1999	1999
<i>Perú</i>	7	1993	1993
<i>Ecuador</i>	7	2008	2008
<i>Taiwán</i>	6	1946	1946

<i>Suiza</i>	6	2005	2005
<i>Bhutan</i>	6	2008	2008
<i>Uganda</i>	5	1995	2000
<i>Serbia</i>	5	2006	2006
<i>Mozambique</i>	5	2004	2004
<i>México</i>	5	1917	2008
<i>Malawi</i>	5	1994	1994
<i>Hungría</i>	5	1949	2003
<i>Afganistán</i>	5	2004	2004
<i>Filipinas</i>	4	1987	1987
<i>Grecia</i>	4	2003	2003
<i>Chile</i>	4	2005	2005

Nota. Fuente: Tabla tomada de Ackerman (2016, p. 51)

La idea de mostrar las tablas 19 y 20 es señalar que no es una moda pasajera, y menos un fenómeno exclusivo de México, y la tendencia es que usualmente están presentes la mayor cantidad de este tipo de órganos en países en los que la democracia todavía está en vías de consolidarse (con asesoría de *occidente*), lugares donde los contrapesos de los 3 poderes tradicionales aún no logran estar bien equilibrados y toman sus como modelo, restarle algunas funciones al poder ejecutivo para controlar ese desequilibrio. Con esto se demuestra además que las críticas que hay en México sobre la moda de hacer órganos autónomos es exagerada, ya que muchos países tienen este tipo de órganos.

Tabla 21

Funciones/temáticas más comunes de los organismos autónomos constituidos

Tipología	Cantidad
Fiscalización	43
Electoral	37
Ombudsmann	34
Tribunal constitucional	21

Procuradores y fiscalías	19
Servicio civil	15
Banco central	12
Consejos de la judicatura	9
Regulación de medios de comunicación	7
Combate a la corrupción	6

Nota. Fuente: Tabla tomada de Ackerman (2016, p. 52)

Aún más interesante es ver la tipología de funciones que llevan estos órganos autónomos en el mundo, por lo que en la tabla 21 Ackerman (2016) da una idea, aclarando que a diferencia de lo que opina el autor, en muchos lugares los Tribunales Constitucionales, no son considerados Organismos Constitucionales Autónomos, sino parte del propio poder judicial (uno de los 3 poderes clásicos), tal es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicano o el Tribunal Constitucional Colombiano. Otra diferencia básica con Ackerman, es el hecho de que él considera como Órganos Constitucionales Autónomos en sus tablas, solo aquellos que están configurados directamente en la Constitución, como se puede observar en la tabla 20; sin embargo, hay organismos con tal independencia que equivalen a los que están configurados en la constitución, tal es el caso de Estados Unidos, en donde no están en el texto constitucional, pero tienen mayor autonomía que algunos de los Organismos Constitucionales Autónomos de México.

Existen temáticas predominantes, como lo es la fiscalización, la materia electoral y los derechos humanos, como se puede apreciar en la tabla 21, confirma que son materias en las que los países en vías de desarrollo pueden adolecer para consolidar sus democracias, y lograr los pesos y contrapesos que seguramente como pasa en México, son países en los que el ejecutivo ejerce un desbalance en contra de los otros poderes, por lo que se hace necesario quitarle atribuciones. No se puede dejar pasar lo que comenta el recopilador de este estudio, John Ackerman en el que hace una observación que no se presenta en los cuadros:

También existen docenas de organismos que no caen dentro de ninguna de estas categorías. Por ejemplo, la Constitución de Somalia establece una especializada “*Disarmament and Demobilization Commission*” responsable de regular y controlar el proceso de desarme y pacificación de los diversos grupos armados en el país. En Tailandia existe un “*National Economic and Social Advisory Council*” integrado por líderes de los sectores económicos y sociales del país que asesora al

Consejo de Ministros y debe aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social. En Bhutan hay una “*Pay Commission*”, que realiza propuestas de modificación en la estructura salarial y de beneficios para todos los servidores públicos del Estado. En México, la autonomía constitucional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía también destaca como un caso excepcional en la materia. (Ackerman, 2016, p. 53)

Esta reflexión que hace Ackerman da entrada a lo que aquí se sostiene desde el título de este trabajo, que si bien no existe un órgano autónomo recaudador estilo agencia administrativa independiente en el mundo, podría ser una gran adición del Estado mexicano hacerlo en la materia tributaria para consolidar su sistema democrático el hacer uno con estas características, ya que históricamente el ejecutivo mexicano no ha sabido ser buen recaudador, ni antes de 1997 cuando esta función estaba concentrada en el gobierno central, ni después de esta fecha en que se creó el Servicio de Administración Tributaria, lo cual se analizará más a fondo posteriormente en este trabajo, solo dejar enmarcado que el mismo México tiene un organismo autónomo (de nivel constitucional) único en el mundo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), pero nada le impide a México en una reforma fiscal futura que se vuelve más necesaria cada día el tener un Organismo Constitucional Autónomo de recaudación.

3.4. La Llegada de la Agencia Administrativa Independiente en México, las Agencias Reguladoras

En México se implementaron dos versiones de la Agencia Administrativa Independiente estadounidense: la Agencia Reguladora y el Organismo Constitucional Autónomo. Y es que, si se ciñe a todo esto, lejos de creer que el Banco de México, como tradicionalmente se cree que fue el primer implemento de la Agencia Administrativa Independiente estadounidense en México, se podrá percatar que no fue así, ya que teóricamente la Comisión Nacional del Agua fue la primera Agencia Administrativa Independiente estilo americano, la cual fue creada el 16 de enero de 1989 (Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1989), pero por no haber una concepción clara del modelo, se le encuadra como un como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, calidad que aún hoy conserva como tal (M. G. Fernández Ruiz, 2015).

Adicional a la CONAGUA, se puede hablar en un primer momento de Agencias Regulatoras usando como modelo de Agencia Administrativa Independiente a la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Federal de Competencia y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, las cuales, también fueron encuadradas en el molde de órganos desconcentrados, pero en un segundo momento por reforma al artículo 28 constitucional el 11 de junio del 2013, estos fueron transformados en los Órganos Constitucionales Autónomos Instituto Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia Económica, por lo que, ahora sí, adoptan materialmente el modelo de las AAI estadounidense. Quedan en la actualidad como agencias reguladoras al estilo de la Agencia Administrativa Independiente (formalmente, más no materialmente) de acuerdo con el artículo 28, párrafo octavo, solo dos de estas instituciones, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, a los que la misma carta magna denomina órganos reguladores coordinados en materia energética (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, 2013).

Esto es de la mayor importancia, porque con matices, es donde el Servicio de Administración Tributaria y la CONAGUA pudieran estar en este momento, en el molde equivocado, en el de Órgano Desconcentrado, pero siendo teóricamente Agencias Administrativas Independientes. Ambas comparten características similares, son organismos de la mayor importancia por las materias especializadas que llevan, la primera la recaudación de impuestos federales y la segunda la administración de cuencas de agua de la nación, son órganos desconcentrados y además están conformadas por un jefe central, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria y el Director General de CONAGUA, respectivamente, además de contar con junta de gobierno y ser directamente nombrados por el presidente en la mayoría de los casos, y sobre todo, estar desconcentradas en Secretarías a las que les exceden en tamaño e importancia, SHCP y SEMARNAT, respectivamente. Por exceder los propósitos de este trabajo no se entrará a fondo a revisar las concurrencias de estos dos organismos, pero se puede señalar que los resultados de ambas son bastante cuestionables, ya que México tiene de los niveles más bajos de recaudación y serios problemas con el manejo de agua.

Según Fernández Ruiz (2015) “A diferencia de Argentina, Brasil, Perú y otros países que dotaron a su versión de agencia reguladora, de personalidad jurídica” (p. 224).

La versión mexicana de la agencia reguladora independiente es defectuosa, porque, por una parte, se ha estructurado carente de personalidad jurídica en el molde del órgano desconcentrado que contradice su autonomía, dada la característica subordinación jerárquica del órgano desconcentrado a un secretario de Estado, y, por otra parte, sus funcionarios directivos, en muchos casos, tienen una fuerte vinculación con el partido político en el gobierno. (M. G. Fernández Ruiz, 2015, p. 227)

Hay que señalar que los órganos desconcentrados se crearon en la época del gran presidencialismo mexicano, por lo tanto, estas instituciones tienen los vicios de aquella legislación de 1976, que es la concentración excesiva del poder en manos del presidente. Lo anterior hace que cualquier institución que se adapte al molde de órgano desconcentrado eventualmente terminará cooptada por el poder del presidente. Teniendo otras opciones en el caso del Servicio de Administración Tributaria y de la CONAGUA, como volverlos órganos descentralizados, que como se señaló, esta fue una de las evoluciones del Departamento, y de esta manera no quedarían adscritos a oficina alguna, o mejor aún, como Organismos Constitucionales Autónomos, ambas opciones garantizarían un grado de autonomía mayor, pero en el caso de organismos descentralizados, probablemente no la suficiente.

3.5. El Nuevo Molde de la Agencia Administrativa Independiente en México, los Organismos Constitucionales Autónomos

Los Organismos Constitucionales Autónomos en México surgieron de otros organismos que ya existían en la Administración Pública Federal, en los que se determinó en algún momento otorgarles autonomía constitucional, y siendo en fechas recientes extinguido de esta calidad uno de ellos.

En su diseño institucional, México cuenta con 9 Organismos Constitucionales Autónomos:

1) Banco de México; 2) Instituto Nacional Electoral; 3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 4) Instituto Nacional de Estadística y Geografía; 5) Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos; 6) Instituto Federal de Telecomunicaciones; 7) Comisión Federal de Competencia Económica; 8) Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, y; 9) Fiscalía General de la República. Existía otro, un décimo, Instituto

Nacional para la Evaluación de la Educación, pero fue abrogado en 2019, lo cual se tratará más adelante.

3.6. Organismos Constitucionales Autónomos

Los Organismos Constitucionales Autónomos están contemplados directamente en la Constitución, en el caso mexicano en distintos artículos, y no están contemplados en la LOAPF, sino que cada uno tiene una ley orgánica propia acorde con el artículo constitucional que les da vida.

Es un tipo de descentralización política del Estado, con una nueva persona jurídica que no va a depender de ninguna de las tradicionales instancias de autoridad del poder público y, por tanto, no va a recibir órdenes ni instrucciones de nadie y, en la materia de su competencia, será la máxima autoridad (M. G. Fernández Ruiz, 2015).

Fabián Ruíz (2017) hace una definición integradora de lo que es un Organismo Constitucional Autónomo, viendo como paradigma el modelo mexicano:

Los órganos constitucionales autónomos son *instituciones establecidas por la Constitución*, por fuera de los poderes tradicionales (soberanos) del gobierno, aunque al mismo nivel jerárquico que aquellos. Su objetivo es desempeñar *funciones altamente especializadas y técnicas*, establecidas en la propia Constitución. *Son órganos contra mayoritarios*, que ejercen un control institucional dentro de la estructura estatal, especialmente en referencia a los órganos tradicionales del poder. En todos los casos son designados con la participación del Ejecutivo y de *alguna de las cámaras del Legislativo*. *Sus miembros poseen mandatos no coincidentes con el ciclo electoral* (habitualmente incluso más extensos que los cargos de origen democrático), lo cual otorga *estabilidad e independencia* a las políticas públicas bajo su dirección y control. *Sus miembros, que no pueden ser removidos por las demás autoridades de forma arbitraria e inconsulta*, son *independientes de los partidos políticos* (al menos formalmente) y *grupos fácticos*, lo que les otorga una autonomía decisoria digna de ser destacada. *Dicha autonomía se expresa en la capacidad de emitir regulaciones propias hacia la sociedad y los sectores específicos*, vinculados con su actuación, y, a su propio interior, *la posibilidad de autoorganizarse* de la forma más adecuada para cumplir sus fines específicos. (pp. 118–119)

De esta definición se puede señalar que la razón de existencia de los Organismos Constitucionales Autónomos es que sean apolíticos, con el objeto de evitar presiones de intereses

partidistas y de cualquier fuerza o factor real de poder. El Órgano Constitucional Autónomo realiza una función pública con un alto grado de especialización y emergentes, sus miembros no pueden ser removidos de manera arbitraria y sus designaciones son dispares al ciclo de las elecciones, a efecto de dar imparcialidad, eficiencia y autonomía a su ejercicio.

3.7. Críticas a los Organismos Constitucionales Autónomos

Hay una serie de Críticas por parte algunos autores en relación con los Organismos Constitucionales Autónomos, en todos los lugares donde son aplicados. Para delimitar esto, vale la pena revisar algunas de esas críticas con autores nacionales, que de algún modo retoman planteamientos hechos en otras latitudes.

Uno de los críticos acérrimos con relación a los Organismos Constitucionales Autónomos en México, es John Ackerman quien señala que:

América Latina se ha convertido en una región ejemplar respecto al rediseño institucional para la rendición de cuentas a través de la creación y reingeniería de organismos autónomos. Dos casos llamativos son la nueva Constitución de Ecuador, que entró en vigor en 2008, y la Constitución de Venezuela, aprobada en 1999. Estos dos ordenamientos representan esfuerzos particularmente ambiciosos por dotar de autonomía e independencia a los organismos de rendición de cuentas y control del poder. (Ackerman Rose, 2010, p. 11)

Ackerman, quien critica a los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos, ve como ejemplos los de Ecuador y Venezuela, países en los que de algún modo se ha logrado ordenar en un lugar especial dentro de sus respectivas constituciones a los Organismos Constitucionales Autónomos, caso contrario al mexicano, señalando adicionalmente que esto no les ha restado autonomía o independencia a estas instituciones en esos países. Pero además de lo anterior, enfoca en la dificultad en la definición de los Organismos Constitucionales Autónomos en México, ya que señala que hay 2 extremos, la visión maximalista en la que establece al Tribunal Constitucional Español de García Pelayo, como el único que puede lograr calidad de Organismo Constitucional Autónomo, y, por otro lado, critica que los autores mexicanos siempre señalan la versión negativa o minimalista, en la que cualquier órgano por el hecho de ser mencionado y configurado por la Constitución sea considerado un Organismo Constitucional Autónomo, sugiriendo una especie de concepción intermedia.

Puede ser que Ackerman en el momento que escribió el libro no haya podido observar los grandes cambios que ocurrieron en estos 2 países que toma como referencia como ejemplos donde existen Organismos Constitucionales Autónomos, es decir, fue publicado en 2015, por lo que se intuye que debieron haberse recabado los datos en el año anterior. Pero para la fecha de este estudio, es necesario señalar que Venezuela y Ecuador han sido señalados como países en los que sus poderes han sido tomados por el poder ejecutivo, incluso Venezuela se encuentra en un serio problema de gobernabilidad por el acaparamiento del poder por parte del presidente, a grado tal de qué es el país en el mundo que tiene una situación económica tan inestable y que por consecuencia tiene la mayor inflación del mundo.

Por el otro lado el caso de Ecuador hay que señalar que recientemente tuvieron un cambio de gobierno de un partido distinto al que se encontraba en 2014 o 2015 y esta situación fue provocada por la grave crisis política que tuvieron que se llegó a afirmar que, aunque Ecuador cuenta una división de poderes cinco funciones (ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social), superando en teoría la clásica de la separación de tres poderes (Chuquimarca Chuquimarca, 2013), lo que ocurría en ese país es que el ejecutivo tenía cooptado a los otros cuatro poderes, lo cual hizo que prácticamente durante una década estuviera enquistado bajo la figura de un caudillo en la persona de Rafael Correa, el cual fue de los impulsores de este modelo bajo la promulgación de ecuatoriana de 2008. Tan es así, que en un artículo académico de Polga-Hecimovich al que denominó *la presidencia del ejecutivo unitario de Rafael Correa*, el autor hace esta afirmación categórica:

El ejemplo de Ecuador bajo Rafael Correa (2007-2017), aquí muestro como un fundamento constitucional sólido, inigualables poderes informales y una gran comprensión de los límites de su poder le permitieron al mandatario ecuatoriano ejercer más poder que cualquier otro presidente en la historia de su país. (Polga-Hecimovich, 2019, p. 100)

El diseño institucional de estos 2 países indica que lejos de ser referente modelo de creación de Organismos Constitucionales Autónomos, en los que se garantice su autonomía e independencia, con el paso del tiempo resultaron como países inestables, en el que uno sigue aún con un presidente que se ha apoderado de los poderes del Estado, como lo es el de Venezuela, y otro que tuvo un cambio de partido en el poder. Será necesario hacer las evaluaciones con el paso del tiempo.

Lo que, si se le puede conceder a Ackerman, es en la posibilidad de establecer en la Constitución un título especial que agrupe a los Organismos Constitucionales Autónomos, al mismo tiempo que establezca sus rasgos comunes, requisitos generales y demás cuestiones relevantes, pero cuidando siempre la independencia de los miembros de estos. En este sentido, se suscribe la propuesta realizada por este autor y algunos más en que una reorganización del texto constitucional, en lo referido a que reorganizar a los Órganos Constitucionales Autónomos, aportaría claridad respecto al Estado mexicano, pero cuidando lo que no se cuidó en Venezuela y Ecuador, los pesos y contrapesos, y que llevó en uno a tener un país en el que el cambio de poder aún no se materializa, como es Venezuela y a otro, donde se mantuvo en el poder una década a un caudillo, que es el caso de Ecuador.

Otro autor que señala algunas deficiencias institucionales de los Organismos Constitucionales Autónomos es Diego Valadés, quien en términos generales señala que cada uno de estos organismos tiene su propia modalidad en cuanto a la designación de sus integrantes: unos lo son por el Senado y otros por la Cámara de Diputados; en unos casos los aspirantes se auto proponen y en otros son postulados por el presidente de la República. En unos hay ternas, en otras listas abiertas. Los presidentes de esos organismos son nombrados por alguna de las cámaras, a iniciativa propia o del presidente de la República, o bien son elegidos por sus pares. En algunos organismos se excluye a quienes tengan militancia de partido, en otros da lo mismo. En cuanto a su duración, oscilan entre los 5 y los 9 años. Unos son reelegibles, otros no. En suma, para el diseño de estos organismos la regla es que no hay reglas (Valadés, 2014).

Al respecto se señala que los primeros Organismos Constitucionales Autónomos surgieron dentro de un gran diálogo entre el poder y la oposición y algunas medidas tomadas por parte del constituyente permanente, para poder resolver las grandes crisis de los años 1970 y 1980, y en ese sentido reconocerle al legislativo mexicano de esta primera época, que ha diseñado cada Organismo Constitucional Autónomo ad hoc a cada tema en los que los ha implementado, y que si bien no hay un capítulo especial en la Constitución, hay reglas y probablemente sería necesario tomar uno o dos modelos y no los cuatro modelos de elección actuales de integrantes de los Organismos Constitucionales Autónomos, así como un modelo de control que garantice los contrapesos. También se le puede conceder a Valadés que habrá algunos organismos que ya no necesitan ser Organismo Constitucional Autónomo, o al menos tener una estructura mucho más reducida, tal es el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y

Protección de Datos Personales, del cual no solo existe uno en el ámbito federal, sino uno en cada entidad federativa, lo cual, ante la homologación de los criterios de todos estos, sería prudente tener un solo organismo nacional.

Sirva señalar que los Organismos Constitucionales Autónomos en México no tienen características únicas, cada uno conforme se va generando, se le va adaptando estructura de gobierno conforme a las necesidades específicas que requiere el Estado mexicano en ese momento. Tal vez esa sea su característica principal, que son totalmente diferentes unos de otros, a diferencia de cómo están diseñados los tres poderes tradicionales y sus homólogos en los distintos niveles.

Otra parte en la que se puede estar de acuerdo es que se pudiera reducir el número de los integrantes de estos Organismos Constitucionales Autónomos, y limitarlo a un número más racional, lo cual permitiría hasta cierto punto un avance en agenda política posible porque esa es la crítica que el actual gobierno tiene respecto de estos organismos, que tiene a muchos funcionarios con salarios estratosféricos, y suponiendo sin conceder que esto sea cierto, podría darnos un punto de acuerdo para que hubiera una reforma integral en algunos de estos organismos y poder llegar a un punto medio, pero cuidando siempre la posibilidad de que estos no sean capturados por los intereses presidenciales en turno.

Otra crítica común es aquella que refiere sobre la falta de legitimidad de parte de los integrantes de los Organismos Constitucionales Autónomos, que al momento de darle atribuciones a estos, puede debilitar al presidente, pero que no garantiza el fortalecimiento del Estado, que son la herencia de reformas espaciadas en el tiempo que fueron respuestas a coyunturas específicas, producto de importaciones o de ocurrencias pasajeras (Salazar Ugarte, 2014).

Lo anterior es rebatible si se analiza la forma de elección de los integrantes del poder judicial o de los organismos reguladores en materia energética, es similar la forma de elección de muchos Organismos Constitucionales Autónomos. Por lo que el asunto de la representatividad democrática con la que se quiere atacar a estos organismos queda sin argumento, ya que el poder judicial, su forma de legitimidad no está en la elección directa de sus miembros, sino en la calidad de sus fallos respetando la constitución, algo que en ciertos momentos de la historia se ha cuestionado en las democracias, pero siempre se termina por resolver en que el poder judicial tiene que tener esta calidad, el de ser garante de llevar las disputas a la interpretación judicial, caso similar con los Organismos Constitucionales Autónomos, su diseño está consensuado por las mayorías calificadas en México, y sus fines tienen relevancia constitucional, así que el viejo

argumento en contra de la falta legitimidad democrática por no ser electos por voto directo. Esta crítica es entonces retórica.

Una opinión menos informada, es la de Jorge Alcocer Varela, que en 2013 criticaba a los Organismos Constitucionales Autónomos que se creaban derivado del pacto por México, y tiene esta opinión trascendencia, porque desde el 1 de diciembre de 2018 es el Secretario de Salud del Gobierno de México (sería más prudente llamarlo Secretario de Salud del Poder Ejecutivo Federal mexicano), pero quien sin duda constituye una voz importante por su peso político. Alcocer Varela en un diario de circulación nacional publicó un artículo de opinión afirmando:

La tendencia de crear órganos constitucionales autónomos (“autonomitis”), como una patología mexicana; su creación responde a una moda o “cliché” extendida entre nosotros; su actuación debilita al gobierno, aunque sin favorecer al Estado; su presencia genera problemas de coordinación institucional, distorsiona de forma nociva a la división de poderes. (Alcocer Varela, 2013)

Alcocer Varela comete una serie de falacias, empezando por señalar que los Organismos Constitucionales Autónomos constituyen una moda mexicana, lo cual es totalmente falso, ya que como se ha tratado en este trabajo, esta institución es importada de Estados Unidos, donde surgió en el siglo XIX, pero además implementada en muchos países actualmente, incluso antes que México, en los cuales, ante la complejidad de las nuevas relaciones de poder, surgen porque se le tuvieron que disminuir atribuciones a los poderes ejecutivos de estos países. De lo demás que señala, no es más que apreciación personal de este autor y de quienes retoman como serios estos comentarios.

Jaime Cárdenas no es crítico de los Organismos Constitucionales Autónomos en lo general, pero sí en particular de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos, a los que denomina sistema, y señala que estos han degenerado porque:

1) Es un sistema que no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; 2) Es un sistema en donde los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3) Es un sistema que no ha servido para moderar el poder -el sistema de pesos y contrapesos- sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privatizen las instituciones; 4) Es un sistema que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia. (J. Cárdenas Gracia, 2020, pp. 45–46)

Al respecto, podría señalarse que este Jaime Cárdenas traía un discurso ideológico, ya que el libro en el que hace su participación es denominado *los fundamentos filosóficos, históricos, políticos y jurídicos de la cuarta transformación*, y él estaba asumiendo su parte desde una visión política-ideológica, lo cual es demostrable porque un tiempo después entró a gobernar con la nueva administración, pero al poco tiempo, 107 días después de haber asumido en el Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado, en medio de escándalos por las denuncias que hizo, renunció. (Arista, 2020). Sería interesante preguntarle a Jaime Cárdenas si cree en esta realidad de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos, o si, por el contrario, ahora con su alejamiento del régimen creerá que, por el contrario, los Organismos Constitucionales Autónomos han resistido las pulsiones antidemocráticas y, por el contrario, han demostrado su gran utilidad.

Conclusiones Capitulares

El origen de los Organismos Constitucionales Autónomos en Estados Unidos puede conectarse con la concepción de soberanía que los constituyentes de las anteriores 13 colonias británicas rediseñaron, de la visión contractualista del Leviatán inglesa en la que se tiene que empoderar a un rey para que proteja a la ciudadanía, cediéndole a cambio un poco de esa autonomía individual, derivada de Hobbes y rediseñada por en su versión de parlamentarismo Locke, pero con tintes más autónomos quitando la figura del rey y adaptándola a la igualdad de entre los ciudadanos de la nueva nación creada a partir de ello, los Estados Unidos. Esta visión incluso difiere sutilmente de la división de poderes, llamándole Madison cuando interpreta a Montesquieu, separación de poderes, que consiste en tener tres poderes que están constantemente haciendo contrapeso, y no que solo se dividan las funciones, como sugería Locke.

Los problemas que derivaron de la división federalizada en Estados de las anteriores trece colonias, que en un principio cedieron algunas concesiones al nuevo gobierno unitario de Estados Unidos, al momento de la expansión industrial durante el siglo XIX derivaron en problemas por el abuso de los nuevos monopolios y la respuesta del Congreso estadounidense fue crear una especie de cuarto poder, pero sin tocar su constitución de 1776, la cual es un gran símbolo y han decidido mantenerla firme, incluso hasta nuestros días.

La figura de Organismo Constitucional Autónomo puede ser polémica, como lo fue su origen en el propio derecho estadounidense. En el mundo se observa un incremento de estos organismos y si bien existen en los países más desarrollados, tienen una tendencia al alza en los

países donde la consolidación de la democracia liberal todavía está en juego. Los estadounidenses, en su modalidad de AAI, crean esta figura en un momento de gran activismo en favor de los grupos desfavorecidos y llevan más de un siglo discutiendo sobre si se rompe o no con la teoría clásica de la separación de poderes, lo cual aún no concluyen.

Estas figuras fueron llegando a distintos lugares del mundo a la par del nuevo constitucionalismo, algo que los estadounidenses tienen arraigado desde hace más de dos siglos, y que ha sido necesario ir encuadrando estos símiles de la Agencia Administrativa Independiente en sus nuevas constituciones, para que tengan un peso que no podrían tener en las legislaciones secundarias como ocurre en Estados Unidos.

Los Organismos Constitucionales Autónomos en el mundo han ido contrarrestando la acumulación de poderes en lugares donde la democracia no ha sido una prioridad, en la que los poderes ejecutivos usualmente controlan al resto de los poderes, en los que retomando en términos madisonianos, el poder está dividido, más no separado, por ello han tenido en las últimas décadas una expansión importante, los ejemplos más claros, Ecuador y Venezuela, en los que existen hasta cinco poderes, pero controlados por el presidente.

Desde el punto de vista propio, los Organismos Constitucionales Autónomos son más una especie de división de las competencias del poder ejecutivo, por la complejidad de los Estados modernos y por la asimetría natural que existen en las competencias administrativas (y por ende mucho presupuesto público que el resto de los poderes) que tiene el propio poder ejecutivo que lo lleva a la concentración de poderes. División de competencias que es delegada por el Congreso en su modalidad de Constituyente Permanente y que debe de rendir cuentas ante la Cámara a la que le toca hacer la designación. Sujetos a críticas, pero ninguna de peso como para desaparecerlas en un contexto de aspiración democrática, pero hay áreas de oportunidad, sobre todo en que hagan un papel mejor en beneficio del interés público.

Capítulo 4 Los Organismos Constitucionales Autónomos en México

SUMARIO: 4.1. Primera Etapa de los Organismos Constitucionales Autónomos, su Nacimiento. 4.2. Segunda Etapa, el Pacto por México. 4.3. 3ra etapa, extinción del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 4.4. Comparativo entre los Organismos Constitucionales Autónomos Mexicanos

En líneas anteriores de este trabajo se había señalado que México, producto de series deficiencias administrativas y algunos otros factores como lo es el aumento de la población, había caído en una serie de crisis económicas, políticas y sociales. La solución que tomaron los gobiernos y los distintos actores sociales en su época fue, entre otras medidas, el establecer Organismos Constitucionales Autónomos en las materias que fueran la máxima prioridad para el Estado, con el objeto de resolver los grandes problemas que aquejaban a México a inicios de 1990.

Por lo que se atenderán las 3 etapas por las que han pasado los Organismos Constitucionales en México, desde la génesis de estos, una segunda etapa en torno a lo que se llamó el pacto de México, en la que se fomentaron la mayor cantidad, y la tercera etapa que ha consistido en la desaparición, intento de desaparición y captura de estos.

4.1. Primera Etapa de los Organismos Constitucionales Autónomos, su Nacimiento

En esta etapa se elevan a Organismos Constitucionales Autónomos cuatro instituciones: el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los primeros dos nacen en la primera mitad de los años 1990 y básicamente fueron impulsados para resolver las problemáticas inflacionarias y de democracia electoral, serios problemas que había tenido México en los años 1980. Los otros llegaron, después, a resolver las problemáticas de derechos humanos y de falta de confianza en la información que generaba el Estado mexicano.

4.1.1. Banco de México

Para atender parte de la crisis, la primera decisión de entrada como Organismo Constitucional Autónomo fue un banco central, autónomo, encargado de regular la emisión y circulación de moneda, y de la fijación de las tasas de interés. El Banco de México (BANXICO) fue elevado a Organismo Constitucional Autónomo el 20 de agosto de 1993, convirtiéndose en la primera institución de su tipo. Tiene la finalidad de proveer a la economía del país de moneda

nacional, en consecuencia, tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos (Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993).

Su naturaleza jurídica se encuentra en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución, los cuales señalan:

VI. El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del Artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

VII. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción

del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución. (Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993, p. 3)

Como ya se señaló, esta reforma fue la primera en crear un Organismo Constitucional Autónomo y obedece principalmente a recomendaciones internacionalistas tecnocráticas las cuales atendió México y que venían por recomendaciones de organismos como la OCDE y el Banco Mundial (Pardow Lorenzo, 2018), a efecto de generar mayor confianza en la apertura económica que estaba experimentando México en la primera mitad de los años 1990.

La relevancia de que el Banco de México fuera el primer tipo de estos organismos es que rompía el esquema en el que había un nuevo tipo de institución que no estaban dentro de la administración pública federal tradicional e incluso estaban configurados directamente en la constitución, es decir, un nuevo molde de organismo público en el sistema jurídico mexicano, pero que además estaba muy acorde con las funciones de la Agencia Administrativa Independiente de Estados Unidos, el realizar funciones técnicas especializada por funcionarios que no fueran políticos, en defensa de los consumidores, que en este, su función es indirecta, ya que pugna por la estabilidad macroeconómica que puede afectar a todos los habitantes de un país, puesto que surge para frenar la erosión del poder adquisitivo y la pérdida del bienestar social, otorgándole la función de principal de abatir la inflación.

Una característica única de este primer Organismo Constitucional Autónomo es que su autonomía de gestión la adquiere de la ley, además de que es esta la que señala cómo se conforma su órgano de gobierno, un órgano colegiado al que se le denomina Junta de Gobierno, integrada por 5 miembros que tienen las condiciones para la toma de decisiones para actuar con total independencia, la cual entró en vigor hasta abril de 1994. Entre los resultados que se le pueden atribuir a este organismo son que:

- La inflación ha descendido de los niveles de dos, y hasta tres dígitos que llegó a alcanzar, a niveles de un dígito cada vez más cercanos a la meta permanente.
- La autonomía en la conducción de la política monetaria no solo ha propiciado una menor persistencia de la inflación, sino un anclaje de las expectativas de mediano y largo plazo en niveles próximos a la meta, y un

menor traspaso a la inflación de las modificaciones de precios relativos, en especial de las fluctuaciones cambiarias. Esto conlleva beneficios para la sociedad, pues, a lo largo del tiempo, ha permitido enfrentar diversos y severos choques externos con menores afectaciones a la actividad económica. (Díaz de León, 2018)

Si bien el Banco de México no tiene una interacción directa con la ciudadanía, las labores que realiza desde su independencia del gobierno han permitido dar certeza en una inflación baja, lo cual significa que el nivel adquisitivo de las personas no se ha visto con volatilidad, cosa que era muy recurrente, en especial en las ya mencionadas crisis económicas de los años de 1980.

Si bien, hasta el momento el Banco de México ha cumplido con el cometido que de esta institución se esperaba, suscitó polémica en 2021 cuando se nombró a la nueva Gobernadora de dicha institución, y es que, Victoria Rodríguez Ceja, era subsecretaria de Egresos, un perfil técnico sin proyección pública, cuando había estado nominado para esa posición el anterior Secretario de Hacienda y Crédito Público, Arturo Herrera, quien contaba con todas las acreditaciones profesionales inherentes para el cargo. Sin embargo, diferían con el ejecutivo en torno que el organismo no se encargue solo de poner a raya la inflación, sino que el Banco de México se ocupe también del crecimiento económico, concediendo préstamos al Gobierno federal (Marcial Pérez y Manetto, 2021).

Si bien, lo anterior puede ser grave, lo destacable es el buen diseño institucional del Banco de México, que si bien podría señalarse que su actual Gobernadora no tiene las credenciales técnicas necesarias y que de hecho es una posición que tendría cierto conflicto de interés ético (que no legal) por haber pertenecido a la actual administración federal, lo cierto es que el hecho de que existan cuatro subgobernadores en la conformación de su junta de gobierno, hace que esta institución no sea fácilmente capturada por un interés gubernamental determinado.

4.1.2. Instituto Nacional Electoral

El Instituto Nacional Electoral (INE) fue creado en 2014, pero deriva del Instituto Federal Electoral (IFE) elevado a Organismo Constitucional Autónomo, en 1996, para en 2014 cambiar de nombre, con el objetivo de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, y así fortalecer la democracia electoral. Su objeto es el de organizar las elecciones federales, así como de llevar a cabo, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones subnacionales (Decreto por el que se reforman,

adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 2014).

Su fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 41, fracción V, apartado A, que fue reformado el 10 de febrero de 2014, que señala:

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 2014, p. 13)

Aunque el INE es en teoría el segundo Organismo Constitucional Autónomo, es relevante la forma en cómo se establece la elección del Consejo General, su máximo órgano de gobierno, por lo que se considera importante dar un breve repaso a esa historia.

El 6 de abril de 1990 se hizo pública la reforma electoral que ordenaba la modificación del artículo 41 de la Constitución, ordenando la creación de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. El 15 de agosto de 1990 se emitió la ley secundaria denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en los transitorios se ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales, tal y como lo mandata la Constitución en ese momento. Esta institución reemplazó a la Comisión Federal Electoral, directamente dependiente del Secretario de Gobernación (De Andrea Sánchez, 1992).

Si bien para este momento ya se había creado una institución exprefeso para la realización de las elecciones, esta seguía fuertemente dependiendo del poder ejecutivo, pues que el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios:

- El presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.
- Seis consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

- El Director y el Secretario General del Instituto.
- Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).
- Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección. (Instituto Nacional Electoral, 2014)

Lo interesante de este primer esquema del entonces IFE era que la cabeza era el jefe del gabinete, tal y como se equipara al Secretario de Gobernación del sistema presidencialista mexicano, alguien que tenía mucho poder, ya que era el jefe inmediato inferior del titular del ejecutivo federal.

Posteriormente, el 24 de septiembre de 1993 mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Congreso de la Unión otorgó al IFE las atribuciones de declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos y Establecer topes a los gastos de campaña. El Congreso de la Unión también le otorgó al Consejo General del Instituto la facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del Consejero Presidente. Anteriormente, el nombramiento de los Directores Ejecutivos era competencia del Director General.

El 18 de mayo de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma electoral, la cual instituyó la figura de consejeros Ciudadanos, personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General. (Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1994)

Es entonces que el Consejo General del IFE quedó organizado de la siguiente forma:

- Un presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación)
- Seis consejeros ciudadanos
- Cuatro consejeros del poder legislativo
- Representantes de los partidos políticos con registro. (Instituto Nacional Electoral, 2014)

Gracias a esta reforma, los consejeros Ciudadanos contaron con la mayoría de los votos en el Consejo General del IFE y con ello aumentó su influencia dentro de él, así como en los procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección. También se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.

Finalmente, el 22 de agosto de 1996 se reformó el artículo 41 de la Constitución, convirtiéndose por virtud de esta reforma Constitucional en Organismo Constitucional Autónomo en México. Esta reforma Constitucional hizo que el Congreso de la Unión emitiera un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reforzando la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos (Alonso y Aziz Nassif, 2005). Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por:

- El Consejero presidente del Instituto (con derecho a voz y voto)
- Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto)
- Un secretario ejecutivo (solo con derecho a voz)
- consejeros del Poder Legislativo (solo con derecho a voz)
- Representantes de cada partido político con registro (solo con derecho a voz). (Instituto Nacional Electoral, 2014)

Es entonces, en 1996 se consolida el Organismo Constitucional Autónomo electoral llamado Instituto Federal Electoral, encargado total de realizar las elecciones federales en México, a través de un cuerpo colegiado que, si bien era electo por la Cámara de Diputados, se le daba una autonomía e independencia en la realización de sus funciones: se había creado una especie de nuevo poder, que se encargaría de manera exclusiva de la función electoral.

En esta breve descripción de las reformas electorales se narra el camino para construir lo que hasta estos días básicamente se mantiene, ya con la reforma de 2014 que le cambió el nombre a Instituto Nacional Electoral, un Organismo Constitucional Autónomo, que una vez que se seleccionan a su cuerpo colegiado de gobierno, en un proceso bastante publicitado y de alto escrutinio al seno de la Cámara de Diputados; los consejeros generales tienen independencia de sus electores, lo que ha logrado en mayor medida que a lo largo de más de 3 décadas, se haya consolidado una institución por sus resultados: las elecciones en México ya tienen total certeza.

Parte del argumento de como esta autonomía otorgada a consejeros independientes ha sido lo que más viabilidad le ha dado a este organismo, ya que después de un arduo camino para la selección y elección del presidente y de los consejeros Electorales, es difícil que la fuerza mayoritaria que en el momento ejerce el poder pueda apoderarse de este órgano. En la realidad, tan solo podrá influir en la designación de algunos de sus consejeros, los cuales desde luego tendrán que garantizar independencia y distancia del partido en el poder. Lo mejor de este mecanismo, que intenta ser apartidista, es que se necesita la mayoría calificada para la selección de los consejeros que temporalmente les tocará en determinado período de Gobierno, la cual la detenta la Cámara de Diputados, la cual los elegirá por dos terceras partes de sus miembros.

En el caso del inicio del periodo del nuevo INE en 2014, en los transitorios de la reforma se señala que se elegirán a consejeros de 9, 6 y 3 años, duración escalonada por única ocasión, pero a partir de esta conformación, los consejeros posteriores durarán 9 años (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 2014).

El hecho que este cuerpo colegiado tenga certeza de sus periodos garantiza que tendrán independencia, ya que serán inamovibles sus miembros, salvo faltas graves, manteniendo fuera del alcance la cooptación de esta Institución del Ejecutivo Federal, lo cual le da certeza a los gobernados y a las distintas fuerzas políticas, que al árbitro electoral no le empataría la elección de sus consejeros con los cambios del poder político y, sobre todo, con las elecciones.

Existen peligros de que los parlamentos o partidos políticos otorguen nombramientos a funcionarios no independientes, ya que son decididos, entre otras razones, por conveniencia política y pueden interferir en la actividad de estos organismos (Arenas Ramiro, 2004). Sin embargo, en el caso de la integración del Organismo Constitucional Autónomo Instituto Federal Electoral en 1996, el perfil de cercanía partidista:

No fue el rasgo predominante, sino en varios casos, la cercanía con el tema electoral y el perfil de ser personas que trabajaban como académicos. Además, el margen para torcer el rumbo era muy limitado por la formación de una mayoría de consejeros que se ubicó en una posición de independencia. (Alonso y Aziz Nassif, 2005, p. 18)

Los consejeros del IFE que entonces fueron propuestos por los partidos políticos, en los que se incluían a oposición y gobierno, lograron coincidir en la mayoría de sus propuestas. Lo

lograban a través del diálogo, defendiendo sus ideas en el Consejo General del IFE. Este consejo general logró un punto de equilibrio que permitió abrir a México a las transformaciones políticas que todavía rigen en el país, situación democrática que no existió nunca previamente. El que los partidos políticos nombren a un órgano que adquirirá independencia no resulta en automático en su captura, aunque una medida adicional, que se establezcan vetos cruzados para no permitir que lleguen quienes tengan grandes impedimentos como alineación con un partido o la amplia experiencia técnica demostrable (Fabián Ruíz, 2017).

4.1.3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) adquirió calidad de Organismo Constitucional Autónomo el 13 de septiembre de 1999, delegándole el encargo esencial de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Su naturaleza jurídica se encuentra en el artículo 102 apartado B de la Constitución, que señala:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. (Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., 1999, p. 2)

En un reconocimiento autocrítico, el Estado mexicano decidió sacarlo de la estructura tradicional de la APF para darle autonomía, ya que el Estado mexicano es el único que puede violar

los derechos humanos, ya fuera por acción o por omisión. Uno de los graves problemas que arrastra en la actualidad es su diseño institucional: una persona titular (al que se le denomina ombudsperson), con un consejo consultivo. Es altamente probable que el diseño sueco haya funcionado en muchos lugares del mundo, pero en México significó su fácil captura. Con una elección polémica en cuando al conteo de votos en el senado, la actual titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “en 2018 fue candidata a diputada federal por Morena, y fungió como secretaria de Derechos Humanos del Comité Ejecutivo Nacional del partido, al que no había renunciado como militante hasta el día de su elección” (Redacción Aristegui Noticias, 2019).

Lo anterior significa que a alguien que un año atrás aspiraba a ser diputada federal por el partido político que asumiría el gobierno, ahora se le entregue este Organismo Constitucional Autónomo, es un fracaso del diseño institucional y una intromisión partidista en un órgano que debiera ser imparcial y apartidista, ya que el consejo consultivo tiene menos facultades que un Consejo General o una Junta de Gobierno, por el hecho de que sus principales atribuciones son el establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la aprobación del Reglamento Interno y demás normatividad (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018).

4.1.4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) fue transformado de ser un órgano descentralizado a Organismo Constitucional Autónomo el 7 de abril de 2006, el cual tiene por objeto de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía, que permita dar a conocer las características de nuestro país y ayudar a la toma de decisiones (Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006).

El INEGI es un Organismo Constitucional Autónomo único en el mundo, ya que no hay otro que haga funciones similares y tenga este nivel de autonomía constitucional, la cual se le otorga, cronológicamente, algo separado del resto de los tres organismos mexicanos anteriores. Ha tenido una estructuración gradual que le ha permitido irse consolidando como un gran referente de institución de la administración pública mexicana, por la veracidad de sus datos. Además, por mandato constitucional, los datos que genere este organismo son considerados como obligatorios

para el Estado Mexicano, característica que solo le garantiza su independencia (Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006).

La Ley es la que le garantiza su autonomía técnica y de gestión y define las funciones, contando con un Consejo Consultivo Nacional, además de una junta de gobierno. Su junta de gobierno es peculiar por el nombre de sus integrantes, ya que cuenta con un presidente de la junta y 4 Vicepresidentes, el primero con una duración de 6 años y los vicepresidentes por 8 años, los periodos serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciando el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Estos no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia, no remuneradas (Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2008).

Durante las largas deliberaciones que se llevaron a cabo en el seno de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas para actualizar los “Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales”, varios países, basados en la experiencia mexicana, promovieron de manera insistente que en el “Preámbulo” se incluyera el principio de autonomía de los organismos estadísticos. Finalmente, solo se logró incluir en el “Preámbulo” el término de “independencia profesional” de las oficinas de estadística como condición “crucial”, dado que las estructuras legales e institucionales en los diferentes países hacen difícil incorporar el concepto de autonomía en las mismas. (Garza Aldape, 2018, p. 100)

Es por demás interesante que el propio INEGI ha sido modelo a nivel internacional por el asunto de su autonomía, ya que México ha tenido serios problemas con la manipulación no solo de políticas, sino en este caso, de datos e información estadística confiable. Finalmente, la autonomía le ha dado al INEGI confianza en la generación de su información, sin ninguna otra racionalidad que la técnico-administrativa, alejada no solo de la política, sino en general de los grupos de presión. Seguramente en varios países del mundo las oficinas de información de datos estadísticos actuarán de manera profesional, sin necesidad de tener una autonomía del gobierno, pero el caso es que en México no era así y por ello se le otorgó autonomía constitucional al INEGI en 2006 y en 2008 se le completó con la emisión de la ley secundaria.

Lo anterior viene a cuenta, ya que el 7 de abril de 2017, se integró una nueva vicepresidenta, Paola Merodio Gómez, quien, de acuerdo con denuncias de varias organizaciones, no cumplía con el perfil idóneo para estar en el cargo. Fue severamente criticada, pero en general el razonamiento final era que este era un atentado contra la autonomía del INEGI (IMCO Staff, 2017).

Seguramente las organizaciones civiles tenían razón, pero a pesar de ello entró Paloma Merodio Gómez como vicepresidenta del INEGI, de lo que se rescata que, si bien pudo esto en algún modo dañar la autonomía del INEGI, no implicó su captura, caso contrario que ocurrió con la CNDH.

4.2. Segunda Etapa, el Pacto por México

En 2012, con la entrada de Enrique Peña Nieto al poder, su gobierno promueve una coalición política entre el partido gobernante, Partido Revolucionario Institucional, y los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, para poder lograr mayoría calificada en el poder legislativo y mayorías simples en 16 de las 32 entidades federativas, y establecer reformas constitucionales que permitieran al país lograr acuerdos para la Gobernabilidad democrática, para la transparencia y rendición de cuentas, para una sociedad de derechos y libertades, para la seguridad y justicia para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad (Castillo y Padilla, 2012).

Para cumplir todos los objetivos del Pacto por México, esta segunda etapa, se crean cinco Organismos Constitucionales Autónomos:

4.2.1. Comisión Federal de Competencia Económica

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) fue elevada a Organismo Constitucional Autónomo el 11 de junio de 2013, con objeto de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, salvo en los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, 2013).

La Constitución lo contempla en su artículo 28, en el párrafo 14, que señala:

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar

y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, 2013, p. 4)

La Comisión Federal de Competencia se funda el 22 de junio de 1993, se encontraba inserta en la estructura como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y se había puesto en marcha gracias a la Ley de Competencia Económica el 24 de diciembre de 1992. La autonomía con la que se le dotó fue técnica y operativa, incluida en el reglamento interior que se publicó el 28 de agosto de 1998. Todavía el 28 de junio de 2006 se publicó una reforma a su ley, para fortalecer las facultades de la Comisión, pero ninguna de estas medidas fue suficiente, por lo que se tuvo que convertir en Organismo Constitucional Autónomo en 2013 (Manual de Organización Institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica, 2021).

Es sorprendente que, si bien ya la Constitución de 1857 consagraba la prohibición de los monopolios, no haya sido hasta 1993 cuando se creó una institución con el mandato de combatirlos. La Comisión Federal de Competencia de México - contraparte de instituciones similares en otros países del mundo, particularmente en aquellos que han logrado economías más eficientes que le han dado un mejor nivel de vida a sus pueblos- tiene la responsabilidad fundamental de impedir el surgimiento de monopolios en la economía mexicana. (Sarmiento, 2003, p. 20)

Una parte del pacto por México consistía en garantizar la competitividad en todos los sectores dentro de México, por lo que el constituyente permanente determinó que esta aspiración en materia económica del país se cumpliría elevando la autonomía de este organismo. Es importante destacar que el molde que tenía la COFECE no le era funcional a México, ya que el poder económico siempre rondó al poder político, por lo que el Estado mexicano tomó medidas

para romper con este círculo vicioso. Este tiene un órgano de gobierno integrado por 7 comisionados, en el que uno hace de presidente y al que se le denomina pleno.

El problema de esto último es que el presidente ha sido omiso en nombrar a tres consejeros a los que ya se les terminó su periodo en el caso de dos de ellos y la renuncia en 2021 de una comisionada. Esta situación ya fue llevada ante la SCJN, la cual le dio admisión desde el pasado 1 de diciembre de 2021, pero ha quedado entre los asuntos pendientes que tiene la Corte. El INEGI y BANXICO ya le enviaron las listas al presidente, quedando pendiente que este las mande al Senado (Murillo, 2021).

Por la falta de Comisionados, la COFECE suspende plazo para resolver el procedimiento sobre barreras a la competencia en el mercado nacional de combustibles para aeronaves. Actualmente, solo tiene cuatro de siete, requiriéndose la aprobación de al menos cinco. Esto ocurrió el pasado 26 de septiembre de 2022 (Sala de prensa COFECE, 2022). En este caso, pareciera que el poder ejecutivo ha limitado en sus funciones constitucionales a la COFECE, y tal vez un rediseño institucional en el futuro debería excluir al presidente, puesto que más allá de que no quiera mandar los nombramientos, el papel de la SCJN se ha vuelto de comparsa al no darle celeridad a este asunto.

4.2.2. Instituto Federal de Telecomunicaciones

Prácticamente, de la mano de la COFECE, se eleva a Organismo Constitucional Autónomo al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) el 11 de junio de 2013. El objeto del IFT era el de regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre estos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores.

La constitución, que es la que le da su fundamento autonómico, la contempla en su artículo 28, en el párrafo 14, que señala:

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y

explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los Artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, 2013, p. 3)

La Comisión Federal de Telecomunicaciones se creó el 9 de agosto de 1996, bajo mandato de la Ley Federal de Telecomunicaciones del 7 de junio de 1995, y fue primeramente un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones (Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, 1996).

Pasó a ser el Instituto Federal de Telecomunicaciones por virtud de la reforma de 2013, de hecho, esta reforma se le conoce con el argot de *reforma telecom*, porque con la elevación a Organismos Constitucionales Autónomos de estos 2 organismos, IFETEL y COFECE, la idea era romper con los monopolios, principalmente en telecomunicaciones que seguían teniendo a México en un lugar poco competitivo en el mundo en cuanto a precios para los consumidores.

Entre 2013 y 2020 no solo se observa una reducción de precios en los servicios móviles del 44 %, en contraste con la inflación general acumulada de 32 %, sino también una tendencia sostenida en disminución de precios que facilita la adopción de servicios por los usuarios, como se refleja en los 66 millones de nuevas suscripciones en servicios de banda ancha móvil, con lo que la penetración de este servicio se triplicó.

Una dinámica similar se observa en el Internet fijo. Hoy, si una usuaria decide cambiar de plan a uno con una oferta superior en megas, gastaría entre 50% y 67% menos que en 2016. La penetración de la banda ancha fija pasó del 40% al 62% de los hogares. Ello, aunado a que en comparación con 2016, actualmente para todas las velocidades de bajada, la renta mensual real del Internet fijo promedio disminuyó entre 30 y 53 %. (Cicero Arenas, 2021)

Esto ha significado un antes y un después en las telecomunicaciones de México, que era un tema que había quedado totalmente relegado por parte del Estado mexicano. Lo interesante de esta reforma, es que otro órgano desconcentrado al que se le convierte en Organismo Constitucional Autónomo, ya que, desde 1996, fecha de su creación, hasta 2013 en que adquiere la autonomía constitucional, las condiciones del mercado seguían sin competencia en telecomunicaciones, por lo que es relevante y muy exitosos los resultados obtenidos de 2013 a 2020.

4.2.3. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) fue creado en 2014 en su concepción actual, con objeto de garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 2014).

Su naturaleza jurídica se encuentra en el artículo 6º constitucional, que es aquel que protege la libertad de expresión y el derecho al libre acceso a información plural y oportuna de las personas.

La fracción VIII del artículo 6º Constitucional se refiere genéricamente a este organismo, el cual como característica propia ha cambiado de denominación y tiene un símil en cada entidad federativa (los cuales son Organismos Constitucionales Autónomos de esas entidades). Dicha fracción se refiere a este de la siguiente manera:

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 2014, p. 2)

El antecedente de este organismo es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como organismo descentralizado no sectorizado, el cual se creó el 24 de diciembre de 2002, producto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada 11 de junio de 2002. Este fue un órgano descentralizado, por lo que la ley de su creación fue producto de la facultad reglamentaria del presidente de la República y el propio mandato de la ley federal mencionada (Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2002).

La reforma constitucional de 2014 estandariza la transparencia y el acceso a la información a nivel nacional, creando el Sistema Nacional de Transparencia, que es operado mediante un Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que aplica para todos los órganos de nivel nacional, es decir, toda la administración pública federal y los Órganos Constitucionales Autónomos, y la creación de 32 institutos a nivel subnacional para las entidades federativas, que se encargarán de ver esta materia en los gobiernos locales y municipales, al conjunto de todos estos institutos se les llama organismos garantes. No sólo se extiende el compromiso de Transparentar los recursos a las autoridades de todos los ámbitos y niveles, sino también a los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios. Su órgano mayor de gobierno se le denomina pleno y está compuesto por 7 comisionados, entre los cuales se elige a un presidente (Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015).

Desde su creación, en 2003, al 3 de diciembre de 2020, se han presentado ante instituciones y dependencias públicas 2 millones 703 mil solicitudes; de las cuales 2 millones 236 mil, son de acceso a la información y 467 mil de protección de datos personales. Asimismo, ante la inconformidad de las personas a la atención de sus solicitudes por parte de las autoridades, se han interpuesto ante el INAI, 133 mil 721 recursos de revisión: 116 mil 568 de acceso a la información y 17 mil 153 de protección de datos personales. (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2021)

El IFAI fue visto en su momento como órgano innovador a nivel internacional, que incluso presentaba a México ante el mundo como una democracia joven en desarrollo, esto debido, entre

otras cosas, a que en la operación del instituto se habían incluido mecanismos que garantizaban los procedimientos de obtención de información gubernamental y a la vez crear unidades de transparencia en todas las instituciones de gobierno para procesar las solicitudes de información pública, teniendo plazos determinados para ello, con el objeto de hacer explícita la información contenida por la burocracia (Sandoval Ballesteros, 2020).

Otro elemento distintivo de la ley mexicana radica en la fortaleza otorgada al órgano garante del acceso a la información, el INAI (antes IFAI), el cual se destaca mundialmente como una institución innovadora de control y vigilancia. El INAI funciona simultáneamente como una corte administrativa responsable de revisar las negativas a las solicitudes de acceso a la información y como un ombudsman encargado de fortalecer y fomentar la cultura de la transparencia, tanto al interior del gobierno como en la sociedad. (Sandoval Ballesteros, 2020, p. 12)

Primero se logró crear un órgano descentralizado no sectorizado para operar la apertura de la transparencia y el acceso a la información pública y posteriormente en aquel lejano 2002, agregándole el derecho humano a la protección de los datos personales en 2014, lográndose la consolidación del INAI como Órgano Constitucional Autónomo. En estos 20 años, esta institución ha contribuido de manera destacada en la consolidación de la democracia en México.

Si esta institución no tuviese la protección constitucional con la que ahora cuenta, es casi un hecho que, si bien no se hubiera desaparecido, si se hubiera disminuido en efectividad, esto debido a las múltiples declaraciones que ha tenido el actual ejecutivo federal en torno a desaparecer al INAI (Gallegos, 2022) o los intentos de reservar información por *seguridad nacional* bajo el amparo del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional en torno a obras que son de interés para el actual régimen y que no quiere este que se transparenten (Enríquez Rodríguez, 2022).

4.2.4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se elevó a la calidad de Organismo Constitucional Autónomo en febrero de 2014. Tiene la función de generar información objetiva sobre la situación de la política social de México. Además, tendrá la función de normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad (Decreto por el que se reforman,

adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 2014).

La base Constitucional de este organismo se encuentra en el artículo 26, inciso C de la Constitución, que dice a la letra:

El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 2014, p. 10)

Este organismo está en un periodo de transición, puesto que, aunque ya tiene la base constitucional para ser Organismo Constitucional Autónomo, aún no lo es. Lo que sí es, un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría del Bienestar con autonomía técnica y de gestión hasta culminar el proceso legislativo que le brinde la autonomía presupuestal y sectorial (CONEVAL, 2017).

El CONEVAL nace el 24 de agosto de 2005, producto del mandato de la Ley de Desarrollo Social promulgada el 20 de enero de 2004. Su órgano de gobierno es el Comité directivo, que estará conformado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría del Bienestar) y seis investigadores académicos elegidos democráticamente por convocatoria pública. Contará con un secretario ejecutivo, quien deberá estar experimentado en evaluación y sus metodologías de los programas de desarrollo social, además se encargará de las actividades sustantivas que le ordene el órgano de gobierno del Consejo. (Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2005)

El CONEVAL sirve de ejemplo negativo de porque la descentralización no garantiza la autonomía de una institución, por el contrario, pareciera que la culminación del proceso legislativo que se inició en la Constitución estuviese detenida intencionalmente desde 2014, cerca de 8 años entre 2 sexenios.

El pasado 22 de julio fue removido el Secretario Ejecutivo CONEVAL el Dr. Gonzalo Hernández Licona, después escribir la columna titulada *por una austeridad mejor implementada: CONEVAL*, en la que manifestaba las afectaciones a esa institución por los recortes de presupuesto del gobierno federal actual. Esto tras 14 años siendo el titular de dicho organismo (Redacción Animal Político, 2019). El funcionario en comento señaló en la columna en mención:

Durante este gobierno se han tenido problemas en las áreas de salud, seguridad, cultura, deporte, entre otras, debido a recortes que no han tenido un sólido fundamento y a controles que se han convertido en frenos para el gasto. En el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) está pasando algo similar.

... La austeridad es importante para un servicio público que se había excedido desde hace varios años. Los excedentes petroleros financiaron el gasto corriente en las últimas décadas; una parte fue para engrosar la burocracia. Había que corregir. Pero hay que hacerlo con cuidado.

... Durante este gobierno se han tenido problemas en las áreas de salud, seguridad, cultura, deporte, entre otras, debido a recortes que no han tenido un sólido fundamento y a controles que se han convertido en frenos para el gasto. En el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) está pasando algo similar. (Hernández Licona, 2019)

En un órgano descentralizado en el que sigue teniendo bastante poder el presidente, y este caso es el ejemplo claro de ello. Se puede apreciar por las fuentes que no fue un diferendo fuerte o una causal de pérdida de la confianza, el hasta entonces experimentado Secretario Ejecutivo estaba dando su visión en torno a los recortes al organismo del que era parte y proponiendo alternativas al presidente.

4.2.5. Fiscalía General de la República

La Fiscalía General de la República (FGR) Esta tendrá como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, ajustada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.

La FGR fue decretada propuesta para ser Organismo Constitucional Autónomo mediante modificación al artículo 102 apartado A de la Constitución el día 10 de febrero de 2014. Dicho fundamento señala:

El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 2014, p. 20)

Sin embargo, la reforma anterior señalaba en un artículo décimo sexto transitorio que iba a entrar en funciones la Fiscalía General de la República hasta que se emitiera la normatividad secundaria de la misma, y quien estuviera en el cargo Procurador General de la República sería nombrado el nuevo fiscal por los 9 años que otorgaba la ley. Como se advierte, el diseño institucional de este Organismo Constitucional Autónomo es de conducción unitaria, por lo que podría existir el riesgo de ser capturado.

El 26 de octubre de 2016 el senado ratifica el nombramiento de Raúl Cervantes Andrade como nuevo Procurador General de la República, con 82 votos a favor, tres en contra y una abstención, a propuesta del ejecutivo federal, todo parecía indicar que sería quien quedaría como nuevo Fiscal por las condiciones del artículo transitorio (Senado de la República, 2016).

El 31 de agosto de 2017 las oposiciones al gobierno, integradas por el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano, boicotearon la instalación del Congreso, pidiendo la cancelación del pase automático del entonces Fiscal General de la República. El 16 de octubre de 2017, Raúl Cervantes Andrade renuncia a la Procuraduría General de la República, imposibilitando su acceso a ser el primer Fiscal General de la República (Redacción BBC Mundo, 2017).

El 20 de diciembre de 2018 en el DOF se publica la declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, que es cuando se consolida el Organismo Constitucional Autónomo, restando tan solo elegir al nuevo titular (Declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, 2018).

El 18 enero de 2019 es electo por el senado, Alejandro Gertz Manero, con 91 votos a favor de 117 emitidos, resultante de una terna emitida por el presidente de la República en turno.

Al final, la autonomía que tiene la FGR resultó sin sentido, ya que, al ser un nombramiento de un solo integrante, el Fiscal General de la República, fue capturada por el Gobierno en turno. Lo lamentable de toda esta historia es que se ha confirmado, más de una vez, la captura de la institución, porque el 10 de febrero de 2020, el Fiscal se presentó ante el programa que emite el presidente de la República llamado *la mañanera*, para entregar un cheque al Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado, por 2,000 millones de pesos para la rifa de una lotería gubernamental en la que se ofrecía un avión presidencial, aunque solo de manera simbólica, porque se repartirían premios en efectivo, como el dinero contenido en el cheque (todo esto suena inverosímil). Al final, todo resultó ser una farsa (Arista, 2022).

Lo más grave de este caso, al menos en materia de la presente investigación, es el hecho de que el Fiscal General de la República manifieste su intención de darle dinero en un evento público al presidente de la República, ya que eso no tiene ninguna racionalidad, si hubiese la necesidad imperiosa de entregar dineros se hacen mediante transferencias bancarias y con los protocolos legales aplicables al caso. Aunque al final fue aún peor el desenlace, todo pareció ser una farsa para pretender dar publicidad a la lotería gubernamental. Y no es el único caso en el que se muestra la captura por parte del ejecutivo federal de la Fiscalía General de la República, pero este tal vez este sea el caso más simbólico.

4.3. Tercera etapa, extinción del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Para cumplir sus objetivos del nuevo gobierno que entró a México a partir de las elecciones de 2018, autodenominado la Cuarta Transformación, señalaba desde la campaña electoral que estos órganos ya estaban al servicio de distintos partidos políticos y poderes fácticos y que era necesario darles una nueva democratización para qué representarán a sectores de la sociedad (J. Cárdenas Gracia, 2020).

En esta tercera etapa se extingue al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, un Organismo Constitucional Autónomo creado a partir de la firma del Pacto por México en 2013, del cual se hará una breve referencia, pero se advierte que no se ha tomado en cuenta en el presente para la comparación de los diversos Organismos Constitucionales Autónomos por no ser una institución vigente.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación estaba encargado de realizar diagnósticos, objetivos y explicativos que orientaban, describían y mostraban el estado de la educación y sus niveles de calidad, evaluar el sistema educativo nacional, coordinar el Sistema Nacional de Evaluación y emitir directrices de política a las autoridades educativas. Este había nacido producto del Pacto por México, obteniendo su autonomía constitucional el 12 de febrero de 2013, en el que al organismo se le habían ampliado sus funciones, quedando manifiesta en el artículo 3° Constitucional, pero el nuevo gobierno de la cuarta transformación había hecho pactos con el magisterio nacional, quien había perdido el control de las plazas, por lo que el 15 de mayo de 2019 fue extinguido (Schmelkes, 2021).

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue aprobado por las mayorías constitucionales necesarias, esto se entiende como una concesión en los primeros momentos de un gobierno recién electo, en los que la oposición incluso cede, para que después no se le pueda acusar de boicotear al nuevo régimen, la cual ha tenido una posición crítica incluso de algunos Organismos Constitucionales Autónomos, ya que incluso desde el poder ejecutivo se ha impulsado reformas para la modificación del Instituto Nacional Electoral, la cual no ha pasado por los requisitos que implica el ser una reforma constitucional, en especial la oposición, que ha rehusado a realizar algún cambio adicional.

4.4. Comparativo entre los Organismos Constitucionales Autónomos Mexicanos

Como se advirtió en las líneas anteriores, no existe un solo molde para los Organismos Constitucionales Autónomos, por lo que esto puede ser una oportunidad para analizar algunos puntos comunes y divergentes de los distintos Organismos Constitucionales Autónomos, por lo que en este apartado se presentarán los apartados tipo de autonomía, mecanismo de designación, la cantidad de miembros directivos, la duración en su cargo de estos y si tiene la posibilidad de reelección (véase tabla 22).

De la tabla 22 se puede determinar que básicamente no hay uniformidad en ninguno de los campos de los organismos constitucionales autónomos existentes, pero será importante analizar algunas particularidades que vuelven a los Organismos Constitucionales Autónomos relevantes, en sus facultades.

Tabla 22

Comparativo de autonomías y Órganos Directivos de los Organismos Constitucionales Autónomos en México

Órgano	Tipo de autonomía	Mecanismo de designación	Miembros	Duración (años)	Reelección
BANXICO	En sus funciones y administración	Designación del presidente de la República con aprobación del Senado	5	Gobernador 6, Subgobernadores 8	Si (sin límites)
INE	Personalidad jurídica y patrimonio propios	En la designación participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados	11	presidente 9, consejeros 9	No podrán ser reelectos
CNDH	Gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios.	Designación por dos terceras 3 partes de los miembros del Senado	1	presidente 5	Sí (una)
INEGI	Técnica, de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios	El presidente designará a sus miembros con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión	5	presidente 6, Vicepresidentes 8	No se establece
COFECE	Personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia en sus decisiones y funcionamiento	Serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta del Ejecutivo, de forma escalonada	7	presidente 4, consejeros 9	No (solo el presidente puede ser reelegido, una vez)
IFT	Personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia en sus decisiones y funcionamiento	Serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo, de forma escalonada.	7	presidente 4 consejeros 9	No (solo el presidente puede ser reelegido, una vez)
INAI	Personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre su presupuesto y determinar su organización interna	La Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente en un plazo de diez días hábiles.	7	presidente 3 consejeros 7	Solo el presidente puede ser reelegido, una vez
CONEVAL	Personalidad jurídica y patrimonio propio	Serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente en un plazo de diez días hábiles.	7	presidente 5 consejeros 4	Si (una vez los consejeros y una vez el presidente)

FGR	Personalidad jurídica y patrimonio propios	El Senado contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo federal, quien elegirá a tres candidatos de esa lista y se lo regresará al Senado, luego se elegirá al fiscal con el voto mayoritario de 2/3 partes de los senadores.	1	9	No
------------	--	--	---	---	----

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada el 28 de agosto de 2021 (1917), Fabián Ruíz (2017) y Uvalle Aguilera (2022)

En relación con el tipo de autonomía se observa que en general todos tienen personalidad jurídica propia y patrimonio, teniendo algunas variantes como lo es la capacidad de determinar su organización interna.

En cuanto al nombramiento de sus integrantes, ya sea unipersonal o cuerpo colegiado, básicamente en todas interviene el Senado, aunque en 4 modalidades:

1. Ejecutivo con aprobación del Senado: que consiste en que las propuestas son enviadas por el presidente de la República y son aprobadas por el senado, aquí se encuentran BANXICO, COFECE, INEGI y el IFT.

2. Senado a propuesta del Ejecutivo: En esta el senado elige a los perfiles, de los cuales el presidente podrá elegir a tres, que posteriormente el senado elegirá por mayoría calificada: FGR.

3. Solo Senado: El senado elegirá de manera soberana por acuerdo de 2/3 de sus miembros presentes, en estos encuadra la CNDH y el INAI.

4. Solo Cámara de Diputados: En la única intervención que tiene para designar a los integrantes de un Organismo Constitucional Autónomo es el INE en la cual se eligen sus miembros por dos terceras partes de sus miembros presentes. El CONEVAL al seguir siendo un organismo descentralizado sectorizado, aún no se ha designado su junta de gobierno, pero está previsto en la constitución que cuando sea transformado a Organismo Constitucional Autónomo sean nombrados los miembros de su Junta de Gobierno por la Cámara de Diputados.

Lo anterior también lleva a notar que la 7 de los 9 organismos tienen integración colegiada, siendo la FGR y la CNDH las únicas instituciones que tienen una elección unipersonal. Como se demostró en los apartados en los que se trataron, particularmente estas 2 instituciones, son atípicas respecto al resto, puesto que se empodera a una sola persona y eso hizo que fueran capturadas por alguno de los poderes, en este caso por el ejecutivo. No hay que olvidar que en el caso de la

COFECE está pendiente el nombramiento de tres de los siete comisionados, lo cual obstruye algunos de sus deberes constitucionales, lo que debilita a la institución.

En cuanto al número de integrantes, no hay una regularidad, ya que varía pudiendo ser de 1 sólo integrante, hasta 11, como en el caso del INE. Al contrario de las posiciones críticas sobre uniformizar a estas instituciones, creo que los legisladores han tenido razones adecuadas para tratar en esta materia de manera diferenciada a cada uno de los Organismos Constitucionales Autónomos, lo que ha permitido que aquellos que no tienen conformación unitaria no sean capturados aún, pero corriendo peligro aquellos que tienen menos. Entonces, aquellos que argumentaban sobre su uniformidad, podrían hacer una revisión crítica en este momento y ver, que una de las fortalezas de la autonomía de los Organismos Constitucionales Autónomos ha sido el que tengan muchos integrantes.

En relación con la reelección de quienes dirigen a los Organismos Constitucionales Autónomos, se tiene 4 tipos distintos:

1. Una sola vez: CNDH, COFECE, CONEVAL, INAI, INEE, IFT.
2. Dos veces: INEGI.
3. Indefinida: BANXICO.
4. No se establece: INE y FGR.

Se reitera con ello que los legisladores han tenido valoraciones sobre el diseño institucional de cada uno de los organismos, por lo tanto, aquellos a los que se les permite la reelección, son la mayoría, para permitir tengan continuidad, pero usualmente son los que tienen menos tiempo en el nombramiento. En cambio, el INE y la FGR, tienen tiempos muy prolongados para sus miembros, por lo que en la práctica cuando se les elige a los consejeros de estas instituciones, se le está dando el doble de tiempo del resto de los organismos, priorizando las materias, elecciones y procuración de justicia. Lamentablemente para la FGR su estatus actual, en la que tiene a un solo miembro directivo, que se ha demostrado que fue capturado, se vuelve pernicioso que tenga tanto tiempo de designación.

Adicional a lo mostrado en el cuadro, se puede señalar que, por su elevación a organismos con autonomía en la constitución, y que por consecuencia que cuentan con personalidad propia, tienen todos legitimación procesal para juicios constitucionales, teniendo 2 variantes, teniendo la posibilidad activar la Acción de Inconstitucionalidad la CNDH, el INAI y FGR; en cambio, la Controversia Constitucional también la CNDH, el INAI y la FGR, pero teniendo solo esta

posibilidad la COFECE, el CONEVAL, el INE, IFT, BANXICO y el INEGI (Uvalle Aguilera, 2022).

Para aclarar, se señala que la Acción de Inconstitucionalidad es:

Un mecanismo de control que sirve para expulsar del orden jurídico las normas generales que sean contrarias a la Constitución, o a los Tratados Internacionales, de los cuales nuestro país es parte. Su objeto primordial es el control abstracto y su efecto es la consiguiente anulación de las normas cuestionadas. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2022)

En cambio, la Controversia Constitucional es:

Un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan entre poderes federales, poderes de los estados, órganos de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), o entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México, por invasión de competencias o por cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, por parte de los órganos señalados. Se le considera un procedimiento de control de la regularidad constitucional. El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio cuando un poder o autoridad realiza un acto o emite una disposición de carácter general como son una ley, un reglamento o un decreto, y con ello ejerce funciones que le corresponden a otro poder o nivel de gobierno. Pueden ser impugnados todo tipo de actos de autoridad y normas de carácter general, excepto en lo relativo a la materia electoral. (Secretaría de Gobernación, 2007)

Con estos 2 mecanismos se abona a darles autonomía a los organismos. Sin embargo, la CNDH ha renunciado a ese derecho en fechas recientes, otra prueba más de su captura y de su pésimo diseño institucional, ya que el pasado 13 de septiembre de 2022 este organismo emitió un comunicado en el que señalaba que no presentaría Acción de Inconstitucionalidad en contra de la reforma aprobada por el congreso el 9 de septiembre de 2022, en las que se le modifica la ley secundaria, colocando formalmente a la Guardia Nacional bajo el control de la Secretaría de la Defensa Nacional, contraviniendo el espíritu de la Constitución, en la que se estableció el 27 de mayo de 2019, que está, como su principal institución de seguridad pública, estaría bajo el control civil de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (Amnistía Internacional, 2022).

Asimismo, se hizo patente que esta decisión fue tomada por la titular de la CNDH en oposición de 8 de los 10 consejeros (consultivos) que están designados en esa institución (Marín, 2022).

Un dato adicional importante, la Constitución los ha dotado para poder establecer con servicio civil de carrera a la CNDH, IFT, INE y el INEGI, lo cual le da certeza jurídica a la mayoría de sus trabajadores, lo que junto con la autonomía ya concedida y la inamovilidad por cierto tiempo de sus integrantes, amplía su autonomía de gestión en cuanto a resoluciones de su competencia (Uvalle Aguilera, 2022).

Tabla 23

Comparativo entre Organismos Constitucionales Autónomos y Órganos Desconcentrados

Concepto	Órganos Constitucionales Autónomos	Órganos Desconcentrados
1. Creación	Están incluidos en el texto de la Constitución, y la norma secundaria solo reglamenta	Por ley o decreto del Congreso de la Unión.
2. Son auxiliares del Ejecutivo	No	Sí
3. Tienen autonomía orgánica	Sí	No
4. Régimen jurídico propio	Sí	No
5. Personalidad jurídica	Sí	No
6. Patrimonio propio	Sí	No
7. Tipo de relación con los poderes tradicionales	Coordinación	Subordinación
8. Designación de funcionarios	Por una de las Cámaras del Congreso o por una de estas a propuesta del Ejecutivo, o sin intervención	Directamente por el Ejecutivo
9. Control y vigilancia	Tienen su Órgano Interno de Control sin depender de otro Poder u órgano	Ejecutivo a través de un Órgano Interno de Control dependiente de la SFP
10. Pueden ser auditados por la ASF	Sí	Sí
11. Autonomía técnica	Sí	Sí

12. Pueden promover Acciones de Inconstitucionalidad o Controversias constitucionales	Sí	No
--	----	----

Nota. Fuente: Elaboración propia con los datos recabados en el presente trabajo.

En este punto se pueden diferenciar ciertas características propias de los Organismos Constitucionales Autónomos, por un lado, y los Organismos Desconcentrados, por el otro, en el que está subsumido el Servicio de Administración Tributaria. Los organismos desconcentrados tienen normas que las identifican como organizaciones ante la ley, tienen patrimonio propio, cuentan con leyes especiales creadas por el Congreso de la Unión, el responsable es la persona que asuma las decisiones y el cargo directivo, se encuentran sometidas al control y vigilancia de la Administración Pública Central, su objetivo es brindar servicios o desarrollar tareas para el bienestar social y disponen de una estructura administrativa interna.

Por su parte, los Órganos Constitucionales Autónomos, deben estar establecidos directamente en la Constitución y algunos configurados en la misma o por conducto de una ley secundaria mandatada por el propio constituyente permanente, tienen autonomía técnica y jurídica, facultad para expedir las normas que los rigen, autonomía financiera-presupuestal y administrativa, mantienen coordinación con otros órganos del Estado. En la tabla 23 se presenta un comparativo entre los Organismos Constitucionales Autónomos y Órganos Desconcentrados.

Conclusiones Capitulares

Los Organismos Constitucionales Autónomos no son una ocurrencia del legislador mexicano, han sido creaciones institucionales que le han dado estabilidad social, política y económica al país, lo que contribuye a que se desarrolle la democracia; si bien llegan a través de BANXICO a través de una reforma tecnocrática internacionalista impulsada en gran medida por los compromisos que México adquiere con la OCDE en 1993, su gran consolidación ha sido con el IFE, en el que se retoman elementos que les garantice autonomía, pero para garantizar apertura al sistema democrático.

En México se han visto con cierto escollo, pero en general han causado resultados satisfactorios, como se revisó en este capítulo. El hecho de que se les otorgue autonomía constitucional no es razón suficiente para asegurar que van a cumplir un papel adecuado o que incluso puedan ser capturados. Tal y como ocurre con la CNDH y la FGR, el nombramiento unipersonal de estas las tiende básicamente hacia su captura, como se señaló, en este momento

ambas instituciones responden a quien las impulsó, el poder ejecutivo. Incluso, aun en conformaciones colegiadas, se tiene cierto riesgo de ser amenazada su autonomía, siendo más vulnerables aquellas que tienen menor cantidad de miembros, como es el caso del INEGI, en el que incluso llegó una persona que no solo fue impulsada por un gobierno, sino que no cumplía con los altos estándares técnicos que se les exige a sus miembros. El caso específico de la COFECE, donde el ejecutivo bloquea la posibilidad de que tome decisiones para las que fue diseñado, hace ver que también hay una debilidad al otorgarle esa posibilidad al presidente, más porque se aprecia que la SCJN está alargando la controversia constitucional que debería obligar al ejecutivo a hacer los nombramientos. La mejor opción es, en el fondo, no darle la posibilidad al ejecutivo para que detenga los nombramientos.

Se acusa de no tener uniformidad, pero gran parte del éxito es justamente la construcción del traje a la medida permite ver Organismo Constitucional Autónomo en general que han dado buenos resultados que son aquellos que tienen conformación colegiada, con expertos técnicos y/o con formación social, como los académicos, que garantizan su independencia, en cambio, hay algunos que han tenido resultados muy cuestionables y casualmente coinciden con los que tienen una conformación unitaria como lo son la FGR y la CNDH, que además han sido capturados y no representan contrapeso, que es parte de la misión que tienen estos organismos al pretender ser autónomos.

Lo anterior lleva a que, incluso, lo óptimo es establecer un tercer estándar para asegurar la elección de los cuerpos colegiados de los organismos constitucionales autónomos, como lo es el veto cruzado, en el que se les exija alta preparación técnica y/o académica, para tener un elemento que garantice aún más su independencia de los partidos políticos que los nombren. En este mismo sentido, el impulso de los ciudadanos apartidistas por ganar espacios en las áreas de decisión, han puesto a trabajar al legislador. Dentro de esta categoría se tendrán que analizar el tipo de personalidad, si son personas dispuestas al diálogo entre pares, ya que en gran medida lo que harán la mayoría de los consejeros durante su encargo, son los debates de ideas, y, sobre todo, tener una amplia cultura democrática para poder hacer este diálogo mucho más fluido.

Un elemento adicional, y que por ello se puso énfasis en la reforma del IFE hasta su primera integración como Organismo Constitucional Autónomo, y es, la máxima publicidad y apertura de la convocatoria, es decir, que se abra a todos, que se hagan exámenes y entrevistas a todos los que quieran concursar, toda la ciudadanía está en su derecho, pero estas entrevistas deben ser públicas,

que puedan ser fácilmente accesibles por cualquier persona, que se le dé la mayor relevancia por parte de la prensa y que al final se sienta la presión del interés general, no de los grupos de presión, eso es clave para que los actores se mantengan dentro del campo de sus convicciones, que desde luego, el Estado mexicano tiene que asegurarse que estas sean las convicciones de la democracia, incluso, porque no, para el molesto tema de recaudar impuestos.

El Estado mexicano podría darse el lujo de reducir estructuras paralelas como las que hay en el caso del INAI, en el que la tecnología podría sustituir la cantidad de personal con los que cuentan todos los institutos locales y crear un solo organismo nacional. En el caso del INE, incluso se podría prescindir de su estructura local y dejar a los Organismos Públicos Autónomos como encargados de las elecciones de los tres niveles de gobierno en cada entidad, respetando el federalismo y adaptándose a las particularidades regionales de cada entidad. Todo lo anterior es correcto, pero cuidando la autonomía en todo momento de estos organismos, que como se ha observado, en este momento no sirve de nada haberles dado autonomía constitucional a la CNDH y a la FGR, ya que están capturados y de facto siguen dentro de la APF, a símil de como estaban en durante el siglo XX, aunque con cierto sentido irónico, ya ahora formalmente no lo están, pero materialmente sí.

Capítulo 5 La Desconcentración de la Recaudación, el Servicio de Administración Tributaria

SUMARIO: 5.1. Nace el Servicio de Administración Tributaria Producto de una Reforma Internacionalista Tecnocrática. 5.2. La Ley del Servicio de Administración Tributaria. 5.3. Las Autonomías del Servicio de Administración Tributaria

En este capítulo se busca describir, de manera breve, cómo fue surgiendo el Servicio de Administración Tributaria, retomando elementos previos, cómo el hecho de que este se encuadró dentro del molde de órgano desconcentrado y como en su ley orgánica se garantiza su autonomía, y comprobar hasta qué grado esta autonomía es ejecutada de manera óptima. El Servicio de Administración Tributaria, al igual que la democracia, no se formaron en un solo día, aunque su diseño institucional si fue planteado en una sola reforma fiscal en 1996, por lo tanto, se analizará esta reforma y las adiciones cualitativas que ha tenido este órgano desconcentrado de la SHCP a lo largo de más de dos décadas. Se hace especial énfasis en la autonomía porque es el objeto del trabajo, observando la Ley del Servicio de Administración Tributaria y las herramientas que se le otorgaron al Servicio de Administración Tributaria y se hace un comparativo con la realidad para saber si cumple con sus funciones para el que fue diseñado.

Adicionalmente, se plantea si en realidad el Servicio de Administración Tributaria actúa como el resto de los organismos de recaudación de tributos en el mundo o si en realidad es diferente, si sus decisiones tienen racionalidad administrativa o política, dicotomía que por su diseño institucional de órgano desconcentrado siempre será necesario cuestionarse.

5.1. Nace el Servicio de Administración Tributaria Producto de una Reforma Internacionalista Tecnocrática

México se integra a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el 18 de mayo de 1994, comprometiéndose a realizar una nueva etapa de reformas con una vocación internacionalista y tecnocrática, siendo el primer país en vías en desarrollo en ser aceptado como miembro. Esto implicó que México asumió una serie de compromisos, entre ellos el aceptar el Código de Liberalización de Transacciones Corrientes Invisibles y el Código de Liberalización de Movimientos de Capital de carácter obligatorio y pretenden facilitar a los

residentes de los países integrantes realizar negocios en cualquiera de las economías miembro como si fueran nacionales. El denominador común de las economías que la integran es compartir valores y experiencias que les permitan identificar problemas comunes y encontrar soluciones conjuntas. (Flores, 1994)

El 5 de junio de 1994 el presidente Salinas de Gortari emite en el DOF el Decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, en el que se da la posición en 7 puntos de los asuntos fiscales que se tratarán con la OCDE, en los que se aprecia ciertas limitantes, en especial en la temática de permitir las mediciones fiscales, aceptando dos de tres recomendaciones, y con sus reservas las que fueron aceptadas por las limitaciones tecnológicas con las que contaba en ese momento el país, siendo las recomendaciones aceptadas, la relativa a la *Forma Estandarizada para el Intercambio Automático de Información según Acuerdos Impositivos Internacionales* y la relativa al *Formato Magnético Estandarizado para Intercambio Automático de Información Tributaria*, y negando la recomendación relativa al *Convenio Modelo Tributario de la OCDE para Exámenes Tributarios Simultáneos*, por tener impedido el país el permitir a autoridades extranjeras el desempeñar actividades en el país (Decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1994).

En este primer momento, al estar concentradas las actividades de recaudación en la SHCP, habría que hacer algunas reformas para poder permitir las mediciones a las que México se estaba comprometiendo. De manera inductiva se puede determinar que es por eso por lo que se plantea, en la Administración del presidente Ernesto Zedillo, la reforma de Miscelánea Fiscal de 1996, para poder cumplir con estos compromisos, que al final le servirían al Estado mexicano, verse frente al espejo internacional para medir la recaudación mexicana.

México entonces adoptó en teoría el modelo de organismo ejecutivo con el que ya trabajaban algunas de las otras 24 economías. Lo anterior, de acuerdo con la OCDE, es la práctica de la mayoría de los países desarrollados, y una tendencia creciente en los subdesarrollados, lo cual consiste en crear un organismo distinto y especializado que abarque la totalidad de los impuestos, desvinculado de la estructura interna del ministerio de hacienda (o su equivalente) y con un amplio espectro de facultades autónomas, refleja una evolución más general de la administración del sector público que en algunas ocasiones se ha denominado el modelo de *organismo ejecutivo*. (OECD, 2015)

Aparentemente, México crea al Servicio de Administración Tributaria, como órgano ejecutivo, en primera instancia, para poder medirse ante el nuevo club de países al que había ingresado, y desde luego lo que puede medirse, puede evaluarse, lo que permitirá mejorar el nivel de recaudación fiscal, que en ese momento dependía en gran medida del ingreso petrolero.

5.1.1. Reformas Misceláneas destacadas

Para fines del trabajo se tratarán las reformas como un proceso-producto, es decir, se señalará primeramente como proceso las reformas generales, ya que de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación, se modifica año con año, pero implica la adecuación de varias leyes y reglamentos, para darle congruencia a todo el entramado legal-fiscal, así que se dará una visión general de algunas reformas relevantes, las que se conocen como Miscelánea Fiscal anual, determinando aspectos muy generales, principalmente aquellas que han tenido un impacto medible; y como producto, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, que es la ley donde mejor se puede apreciar el grado de autonomía del Servicio de Administración Tributaria, haciendo un análisis en términos generales de cómo se llegó a la ley que actualmente se tiene.

La Reforma Fiscal de 1996, nace el Organismo Desconcentrado Servicio de Administración Tributaria

La reforma miscelánea fiscal de 1996 cambió el modelo de recolección de los impuestos federales de México, autorizada el 15 de diciembre de 1995, por iniciativa y en razón con el *Nuevo Federalismo* promovido por la administración del presidente Zedillo, el Congreso de la Unión publicó el decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, conocida como la miscelánea fiscal de 1996. En este decreto se creó el órgano desconcentrado técnico que tendría como misión asegurar e incrementar la recaudación fiscal de México.

En términos generales, la reforma fiscal (miscelánea) de 1996 implicó un entramado de cambios legales y creación de nuevas leyes, que con sus cambios de forma aún se preserva esta estructura legal en México. Las 3 nuevas leyes fueron:

1. Ley del Servicio de Administración Tributaria
2. Ley Aduanera
3. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Se reformaron las siguientes 9 leyes en diversas cuestiones, buscando adecuar con el nuevo esquema del sistema de recaudación:

1. Código Fiscal de la Federación

2. Ley del Impuesto Sobre la Renta
3. Ley del Impuesto al Valor Agregado
4. Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
5. Ley de Coordinación Fiscal
6. Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
7. Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
8. Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos
9. Ley Federal de Derechos

Destacando que esta creación y reforma de leyes, en sí no implica cambios a la constitución, sino básicamente una reforma anual que realiza el congreso, que tiene que ver con los ingresos y los egresos del año fiscal, por lo que se advierte desde este momento que el Servicio de Administración Tributaria nace en un marco legal secundario. (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (miscelánea fiscal para el año de 1996), enviada por el Ejecutivo federal, 1995).

Cabe señalar que las reformas constitucionales son el marco legal primario, que implica una complejidad mucho mayor, ya que se tiene que aprobar esta modificación directamente en el texto constitucional, lo que implica tener que convencer a las mayorías calificadas de ambas cámaras del legislativo, aparte a la mayoría de las legislaturas de los 32 Estados subnacionales con los que cuenta México. Para la aprobación de esta miscelánea fiscal de 1996, tan solo se requirió la mayoría simple de las 2 cámaras legislativas, senadores y diputados, pero cualquiera de las posibilidades era viable, ya que todavía en diciembre de 1995, el presidente, a través de su partido, el PRI, tenía mayoría calificada en ambas cámaras y las legislaturas suficientes, por lo que se advierte que desde este momento, la intención era tan solo hacer una reforma menor, para un organismo de la importancia a la que reviste el Servicio de Administración Tributaria, la captación de ingresos del gobierno federal mexicano.

En términos generales, esta reforma secundaria establece 5 grandes puntos generales de los que se derivan las acciones que fueron agregadas al marco legal mexicano:

Medidas para impulsar un nuevo federalismo fiscal

En este apartado se les cedió a las entidades federativas el manejo de *los servicios educativos, de salud y de infraestructura, pero en el tema de impuestos, para lo cual se comprometía la federación transferirles recursos a los estados, llamadas participaciones*. El

ejecutivo se reservaba el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, dejando a las entidades los gravámenes sobre el comercio de automóviles y la propiedad, buscando que los gobiernos locales fortalezcan sus ingresos propios. Este diseño fiscal para los Estados y municipios básicamente es el que tiene México hoy en día. Además, se hizo un impulso al impuesto a la adquisición de inmuebles, que le permitió el gran desarrollo de los registros públicos de la propiedad estatales como gran fuente de ingresos.

Medidas para alentar la actividad económica y promover las exportaciones

Este punto de la reforma va dirigida en sus primeros puntos a las empresas pequeñas y medianas principalmente que se esperaba fueran a crecer en su papel exportador, y apuntalar las exportaciones que recientemente México había empezado con gran vigor, pero que el legislador de la época era consciente de que las aduanas, al menos en relación con el comercio exterior, estaban diseñadas para restringir la importación de productos extranjeros y recaudar en el proceso de la exportación más que en fomentar la venta de productos mexicanos, por lo que se les reorientó (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (miscelánea fiscal para el año de 1996), enviada por el Ejecutivo federal, 1995).

Es importante señalar que estos puntos básicamente no se han modificado en cuanto a derecho sustantivo fiscal hasta nuestros días y básicamente se ha fomentado enormemente las exportaciones por la gran apertura que implicó el Tratado de Libre Comercio recientemente iniciado en 1994 (Arellanes Jiménez, 2014).

Medidas para avanzar en la simplificación fiscal y administrativa

Para tratar de simplificar lo complejo que era tributar en el país, el legislador propuso algunas medidas para simplificación fiscal y administrativa. De paso permitieron compensar impuestos y establecer una fórmula decisiva para complementar los recargos por créditos fiscales, además de permitir además del dinero en efectivo, el usar otros activos de las empresas (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (miscelánea fiscal para el año de 1996), enviada por el Ejecutivo federal, 1995).

Estas medidas, que con el tiempo se han limitado por convenir así a la política fiscal del gobierno en turno, advirtiendo que lejos de volverse sencillo tributar, se ha vuelto más complejo y la compensación se ha limitado a solo hacerlo bajo el mismo impuesto a partir de 2019 (idcONLINE, 2020).

Medidas que otorgan seguridad jurídica a los contribuyentes

Se establece un nuevo marco jurídico que garantizará la seguridad jurídica, con el propósito de volver sólidos los procedimientos administrativos y jurisdiccionales para hacer justicia en esta materia, concatenado con más certeza en torno al entonces Tribunal Fiscal de la Federación. (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (miscelánea fiscal para el año de 1996), enviada por el Ejecutivo federal, 1995).

Era un tema indispensable para darle solvencia a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, ya que, al abrirse México al comercio mundial, debería dar certeza a todos los que querían comerciar, que el gobierno estaba dispuesto a darles el debido proceso legal en caso de que la autoridad les hiciera algún requerimiento fiscal. El Tribunal Fiscal de la Federación cambió de nombre a Tribunal Federal de Justicia Administrativa en 2015 producto de la reforma al Sistema Nacional Anticorrupción, teniendo todavía competencia en materia contenciosa fiscal (Rumoroso Rodríguez, 2021).

Medidas para modernizar la administración tributaria

La parte más sustantiva de esta reforma, puesto que estas medidas concluían con la creación de un nuevo órgano, el Servicio de Administración Tributaria. Hasta entonces de acuerdo con el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público *el despacho, público y la sanidad financiera de la administración pública federal, cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales y puestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras*, es decir, todos los aspectos relacionados con los Ingresos y Egresos del Estado mexicano corresponde a un solo organismo central, cambiando el esquema ahora a través de un nuevo organismo la instrumentación de los ingresos (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (miscelánea fiscal para el año de 1996), enviada por el Ejecutivo federal, 1995).

En la exposición de motivos de la Cámara de Diputados, como cámara de origen, se puede apreciar los 2 argumentos centrales del cambio a este modelo:

En el mundo contemporáneo existe una marcada tendencia encaminada a modernizar la administración tributaria, mediante la constitución de nuevas

instituciones, o bien a través del fortalecimiento y transformación de las existentes...;

... La necesidad de un cambio en la administración tributaria de nuestro país ha sido manifestada con toda claridad y en forma reiterada por amplios sectores de la sociedad. (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (miscelánea fiscal para el año de 1996), enviada por el Ejecutivo federal, 1995)

Ambas posiciones son mundos encontrados, ya que la primera, supone un México con intentos liberales, de tener una especie de empresa pública para captar los impuestos, aunque sin olvidar que en realidad iba por el diagnóstico, y la segunda, el discurso de legitimación del régimen en las decisiones unitarias del presidente, que desde luego se aprecia retórico en sentido peyorativo, ya que no hay evidencia de que la sociedad estuviese pidiendo a un órgano de este tipo. Así que las demandas ciudadanas por tener un organismo distinto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hay que dejarlas como simple retórica, pero se puede apuntar el hecho de que en esa época el viejo presidencialismo fue el que tomó la decisión de desconcentrar la captación de impuestos.

En términos generales la reforma fiscal de 1996 hacía que la materia fiscal en el país fuera más sencilla y por ende genere certidumbre al exterior, (en 1994 había entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos) así que tener un nuevo organismo *un órgano desconcentrado, con carácter de autoridad fiscal, al que se denomina Servicio de Administración Tributaria* el cual se sustentará en una nueva ley, la que le daría atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones del ámbito federal, que había venido ejerciendo la subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esto no implicó la desaparición de la Subsecretaría de Ingresos, ya que, en términos de la reforma fiscal de 1996, se le quedaba la *atribución en materia de formulación de la política fiscal del Gobierno Federal, así como la determinación de los precios y tarifas del sector público*, por tratarse de una herramienta fundamental de la política fiscal. Es entonces que al nuevo organismo Servicio de Administración Tributaria se le pasa la mayoría de las funciones con las que contaba la Subsecretaría de Ingresos, facultades que ahora se dividían conforme se ve en la tabla 24:

Tabla 24

División de Facultades producto de la Reforma fiscal de 1996

Subsecretaría de Ingresos	Servicio de Administración Tributaria
----------------------------------	--

Atribución en materia de formulación de la política fiscal del Gobierno Federal	Recaudación de contribuciones y aprovechamientos
Determinación de los precios	Asistencia al contribuyente
Tarifas del sector público	Servicios aduanales
	Auditoría fiscal

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos de Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (1995)

La división de las facultades de la Subsecretaría de Ingresos, pasando algunas al Servicio de Administración Tributaria, sirvió para que se revisaran los procesos, sistemas y estructuras existentes *a fin de reorganizar, simplificar y automatizar* la gestión tributaria, elevando así sustancialmente sus índices de calidad y eficiencia. Se define claramente el perfil jurídico y administrativo del órgano; contempla los principios conforme a los cuales se deberá desarrollar un sistema avanzado de *servicio civil fiscal* que le asegure la profesionalización y continuidad de su actividad y asegura una interacción adecuada entre el Servicio de Administración Tributaria y los diversos sectores de contribuyentes (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (miscelánea fiscal para el año de 1996), enviada por el Ejecutivo federal, 1995).

5.1.2. La Reforma Miscelánea Fiscal de 2014, la Fiscalización Permanente

México había creado su modelo de organismo ejecutivo recaudador con la reforma fiscal de 1996, siguiendo directivas de la OCDE y también había empezado la digitalización de los servicios administrativos tributarios, pero los había vuelto demasiado complejos. En cuanto a la modernización informática que México realizó en 2014, es de señalar que esta ha sido completamente exitosa, ya que le ha permitido al Servicio de Administración Tributaria realizar la fiscalización permanente, en comparación con el modelo anterior, en el que la información le llegaba al organismo en declaraciones mensuales por internet y luego tenía que contrastarlas con comprobantes impresos, lo cual lo hacía un trabajo casi artesanal, en el que detectar fallas en las declaraciones fiscales era algo complicado para el organismo.

Al igual que la de 1996, la reforma fiscal de 2014 no fue más que una modificación al marco legal secundario, es decir, es la modificación anual que se hacía a los presupuestos a los que está obligado el poder legislativo. Por su relevancia es necesario señalar esta modificación cualitativa, ya que las facultades del Servicio de Administración Tributaria que se le otorgaron en

la reforma fiscal de 1996 seguían (y siguen) vigentes en torno al federalismo fiscal que se había impulsado en 1996 y la creación de un organismo desconcentrado para la recaudación fiscal, siguiendo el modelo de organismo ejecutivo que habían seguido algunos otros países. Lo relevante era la revolución digital de los servicios tributarios que se estaba presentando entonces, en concreto con 4 herramientas, que hoy siguen causando revuelo, y que significan un antes y un después para el Servicio de Administración Tributaria.

Si bien el Servicio de Administración Tributaria ya contaba con algunas de estas herramientas para el 2013 en algunos procesos aduaneros y de fiscalización de grandes contribuyentes, la implementación a nivel general, es decir, a la masa de las personas físicas y morales y a todos los regímenes, hizo que potencialmente creciera la recaudación y de hecho fuera al alza a partir de 2014, que fue cuando entraron en vigor, y paulatinamente estas herramientas que han tenido resultados satisfactorios. Estas herramientas fueron principalmente 4 que de manera transversal modificaron el sistema de recaudación mexicano, la Firma Electrónica Avanzada, la Obligación del Uso del Comprobante Fiscal Digital por Internet, Contabilidad por Internet a través de sistemas informáticos y el Buzón Tributario.

Firma Electrónica Avanzada. El 29 de agosto de 2003, se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio en Materia de Firma Electrónica, a través del cual se añadieron reglas respecto de Firma Electrónica y de la Firma Electrónica Avanzada o fiable, siendo para el uso exclusivo de actos de comercio (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio en Materia de Firma Electrónica, 2003).

El 5 de enero de 2004 establecía el uso de la Firma Electrónica Avanzada en las comunicaciones con el Servicio de Administración Tributaria, pero sería optativo para los contribuyentes, por lo que se les permitía seguir utilizando ante las firmas electrónicas que ante el mismo Servicio han venido utilizando. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, 2004).

En 2012 se promulgó la Ley de Firma Electrónica Avanzada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2012, para dar el sustento jurídico a los actos realizados por los ciudadanos y las empresas ante los organismos del Gobierno Federal. Este tipo de firma cuya base de uso son los estándares de internet sirve, en términos generales, para identificar al firmante de

manera inequívoca y asegura que el documento firmado es exactamente el mismo que el original. (Ley de Firma Electrónica Avanzada, 2012)

Con la reforma fiscal de 2014, la Firma Electrónica Avanzada se concatena con las nuevas herramientas, para poder explotar la comunicación entre los contribuyentes y el Servicio de Administración Tributaria, además de permitir casos de excepción para que los contribuyentes personas físicas obtengan su Firma Electrónica Avanzada a través de un apoderado legal o un representante. Se consolidaba la revolución en la que los ciudadanos podrían hacer trámites ante el gobierno federal como si se firmara un documento físico, pero ahora desde internet. Ha adquirido solidez y confianza, que actualmente no solo se usa para trámites tributarios, sino para muchos otros casos, un ejemplo palpable de ello es para interponer juicios de amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

Obligación del uso del Comprobante Fiscal Digital por Internet. Con la reforma fiscal de 2014 se ampliaba el uso obligatorio del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) para todas las personas que tributan en México en materia de impuestos federales. Es decir, ya existía el Comprobante Fiscal Digital por Internet, pero tiene una existencia previa que es necesario abordarla para explicar bien cómo es que se llegó a universalizar el uso de esta herramienta.

El 5 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Código Fiscal de la Federación para adicionar un capítulo en materia de medios electrónicos en el que se iniciaba la operación del Comprobante Fiscal Digital, con este acto la incipiente comprobación fiscal electrónica se materializó para su uso dentro del ejercicio fiscal 2004, aunque todavía era opcional para algunas cuantas grandes empresas (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, 2004).

El 7 de diciembre de 2009, al mismo tiempo que se reformaba la Ley del Impuesto sobre la Renta, la ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se reformó el Código Fiscal Federal, para ser obligatoria la emisión del Comprobante Fiscal Digital a partir del 1 de enero de 2011, estos deberían ser emitidos a través de documentos digitales mediante de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Esto había ya generado el primer esquema de facturación electrónica, el Comprobante Fiscal Digital (CFD). (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y del Impuesto al Valor Agregado, del Código Fiscal de la Federación y del Decreto por el que se establecen las

obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión; y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado el 1 de abril de 1995, 2009).

Mediante el uso de su facultad reglamentaria, la SHCP emitió la Primera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2010 y su anexo 1-A, el 14 de septiembre de 2010, en el que se creaba un nuevo sistema de facturación electrónica: el Comprobante Fiscal Digital a través de Internet (CFDI), pero se adiciona la posibilidad que para aquellos contribuyentes que tuvieran ingresos menores a \$4,000,000.00 pudieran emitir un comprobante en papel con Código de Barras Bidimensional (CBB) (Primera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2010 y su anexo 1-A, 2010).

Hasta finales de 2013 convivieron 3 sistemas de facturación por medios electrónicos en México: el Comprobante Fiscal Digital (CFD) y el Código de Barras Bidimensional (CBB) y el que quedaría como definitivo, el Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI).

Es hasta las reformas al Código Fiscal de la Federación, el 9 de diciembre de 2013, para adquirir vigencia en 2014, que mediante el artículo 29 fue que se extendió el uso obligatorio de los *Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI)* a todas las operaciones que realizan los contribuyentes, lo que deroga los otros tipos de comprobantes. Esto implicaba que, a los servidores del Servicio de Administración Tributaria, al momento de realizar una operación fiscal, como lo era el que se adquirieran bienes, se disfrute de su uso o goce temporal o recibieran servicios, al Servicio de Administración Tributaria debería llegar la información en tiempo real para quedar almacenada en sus servidores informáticos, siendo confirmada esta operación con la emisión del comprobante al usuario con el sello digital del Servicio de Administración Tributaria, quien debería de emitir un archivo digital y opcionalmente una impresión a quien solicitará la operación (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, 2013).

La autoridad previó que iba a ser tan impactante la reforma, que en la misma se tuvo que especificar que la representación impresa del mismo solamente presume la existencia de dicho comprobante, ya que se venía de que la generalidad usaba comprobantes fiscales pre impresos que se llenaban a mano, es decir, lo que daría validez al comprobante era que el Servicio de Administración Tributaria tuviera registro informático de esta operación, que al mismo tiempo tendría cada contribuyente posibilidad de verificar la autenticidad en la página de internet del

Servicio de Administración Tributaria (www.sat.gob.mx) y en la cual podría descargar como archivo electrónico en su espacio personalizado de emisión de comprobantes.

Contabilidad por Internet a través de sistemas informáticos. Contenida en la misma reforma fiscal de 2014, la contabilidad electrónica entró en vigor ese mismo año mediante modificación del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, que establece que cada mes los contribuyentes deberán presentar su información contable vía Internet ante del Servicio de Administración Tributaria (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, 2013).

Lo que es en la práctica remitirle a la autoridad un conjunto de documentos en formato digital que debe tener un catálogo de cuentas, balanza de comprobación y en caso de que la autoridad lo requiera, se tendrá que enviar información de pólizas y auxiliares, para aclarar los números de la balanza de comprobación, esto último de acuerdo con la regla I.2.8.6 Contabilidad en medios electrónicos de la Segunda Resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal (2014).

Antes de esta factibilidad, los contribuyentes hacían su contabilidad fiscal en sistemas propios o incluso de manera manual, implicando un gran esfuerzo para la autoridad, la fiscalización, pero a partir de esta reforma se estaba obligando a los contribuyentes a ingresar de forma mensual la información fiscal contable a través de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, lográndose mediante la estandarización de la información de sus contabilidades, pero ahora para efectos fiscales. Esta nueva modalidad se argumentó en la exposición de motivos como una forma de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la realidad es que facilitaba la fiscalización de la autoridad, ya que tendría la posibilidad de tener la contabilidad en términos genéricos permanentemente en los sistemas del Servicio de Administración Tributaria, y cruzado esto con la información de los bancos podría la autoridad determinar más precisamente la cantidad de impuestos a pagar, básicamente en tiempo real. Todo un cambio sustancial que sin duda le permitió a la autoridad plantearse metas más ambiciosas en cuanto a recaudación.

Buzón Tributario. Similar a como se logró que el establecimiento del CFDI obligatorio, las reformas al Código Fiscal de la Federación, el 9 de diciembre de 2013, integran el uso obligatorio del Buzón Tributario, que era una de las medidas que se habían sugerido por parte de la OCDE para la modernización de la administración tributaria, de esta manera poder unificar bajo

una sola interfaz las declaraciones fiscales y demás procedimientos que realizaban los contribuyentes en México, el cual entró en vigor para personas morales el 30 de junio de 2014 y para personas físicas el 1° de enero de 2015. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, 2013).

Implicó diversas adiciones al Código Fiscal de la Federación, pero su sustento principal se basa en el artículo 17-K. Cada contribuyente tendrá asignado su propio buzón tributario, por medio del cual la autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales. Los contribuyentes también pueden, a partir de ese momento, presentar promociones, solicitudes, avisos, o dar cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y revisar la opinión de cumplimiento de su situación fiscal. En cuanto a los plazos, los usuarios deberán consultarlo dentro de los tres días siguientes hábiles a aquel en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria mediante medios distintos de comunicación, pudiendo ser correo electrónico y teléfono celular. (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 2013)

El buzón tributario representó una revolución para el tema de la notificación de los actos de molestia administrativos y fiscales que hacía el Servicio de Administración Tributaria, pues implicaba que ahora mediante internet podría notificarse los actos que antes se hacían en los domicilios de los contribuyentes. Este es un buzón electrónico para lograr una comunicación más rápida y eficiente entre el contribuyente y el fisco. Nuevamente, se señaló que esta poderosa herramienta le iba a servir al contribuyente para poder presentar promociones, solicitudes, avisos, o dar cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y poder realizar consultas sobre su situación fiscal, pero sin duda a quien le facilitó y mejoró mucho las cosas fue a la autoridad fiscal, que combinando esto, con la posibilidad de poder embargar bienes, significó un antes y un después para la administración tributaria mexicana.

México ha logrado con éxito la implementación de la mayoría de estas herramientas, y si bien lo hizo un poco después que el resto de los países de la propia OCDE, la implementación a partir de 2014 hasta la fecha actual le ha arrojado rendimientos positivos a la recaudación, pues esta ha incrementado a partir de la implementación y consolidación de estas herramientas informáticas.

5.2. *La Ley del Servicio de Administración Tributaria*

Aunque la Ley del Servicio de Administración Tributaria fue publicada en el DOF en la gran reforma fiscal de 1996, que le dio vida al Servicio de Administración Tributaria, esta sigue vigente a través del tiempo con diversas reformas y adiciones. La ley original constaba de 20 artículos en 4 títulos, pero se añadieron con el tiempo otros 2 títulos y 15 artículos, además de la modificación de muchos de sus artículos. Como se señaló anteriormente, la revisión de esta ley se verá más como un producto de la reforma de 1996, la cual es su base, pero se analizarán los distintos títulos en sus regulaciones principales, para poder apreciar su actual configuración.

El título primero contiene dos capítulos que refieren de la naturaleza y objeto, y de las Atribuciones del Servicio de Administración Tributaria; el objetivo esencial que motiva su constitución y las atribuciones con las que el órgano estará dotado, las que aseguran su plena y eficaz operación. Se destaca el artículo 3º que señala:

Artículo 3º. El Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. (Ley del Servicio de Administración Tributaria, 1995, p. 2)

Este último es el mismo contenido que hay en la LSAT desde la reforma fiscal de 1996 que lo creó, hasta la última reforma publicada el 4 de diciembre de 2018, es decir, este contenido siempre ha existido, por lo que el Servicio de Administración Tributaria está dotado de *autonomía de gestión y presupuestal para alcanzar la autonomía técnica*.

Sin embargo, en los artículos 1º, 14 y 25 viene la contradicción que deja con las limitaciones del caso al Servicio de Administración Tributaria, que es, la característica de órgano desconcentrado (Ley del Servicio de Administración Tributaria, 1995). En decir, por un lado, se le otorga al Servicio de Administración Tributaria autonomía de gestión y presupuestal para alcanzar la autonomía técnica, para posteriormente encasillarse en como organismo desconcentrado. No solo pareciera que la mención de palabra *desconcentrado* sea un aspecto determinante para que a este se le ignoren las calidades de autonomía que el legislador secundario le dio, sino que al denominarlo desconcentrado lo subsume en esa calidad de descentralización rara que creó el legislativo en 1976 en la ley, y que fue constitucional hasta 1981.

Incluso en la exposición de motivos de la ley señala que el Servicio de Administración Tributaria recibirá recursos en proporción a los *esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano*, una vez que se hayan tomado en cuenta aquellos factores que determinan la *evolución de*

la recaudación y que sean ajenos a su desempeño y los destinará, entre otros fines, al mejoramiento de la infraestructura y servicios de atención al contribuyente, situación que quedó en retórica, como se verá más adelante, ya que al encuadrarlo como órgano desconcentrado, del que ya se analizó su origen en México, dependerá mucho en su funcionamiento de la voluntad presidencial (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, 1995).

El título segundo contiene también tres capítulos en los que refiere respecto *de los órganos* que integrarán al Servicio de Administración Tributaria, siendo el primero de la Junta de Gobierno y de la Presidencia, quedando la junta integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, 2 representantes de esa dependencia designados por el Secretario, el presidente del órgano y por dos funcionarios más del mismo. (*Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras*, 1995). En 2003 el artículo 9 se modificó y subió el número de consejeros a 7, 3 designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el propio secretario, quien presidirá la junta de gobierno, y 3 consejeros independientes nombrados por el presidente, de los cuales, 2 de estos 3, serán a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal, que es la configuración actual (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2003).

El título tercero establece el servicio fiscal de carrera, agrupando a los trabajadores en 3 grandes categorías: I funcionarios fiscales de carrera, II funcionarios fiscales de libre designación y III empleados de base, los primeros directamente ingresarán al servicio fiscal, y los últimos podrán hacerlo cuando cumplan los requisitos de formación profesional. Se entiende que con esto se dé continuidad a sus programas y acciones, al establecer un sistema de servicio civil que propiciará la permanencia y desarrollo constante del personal (Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, 1995). El problema que no se advierte, es que este servicio fiscal de carrera intercambiará en el futuro a funcionarios del Servicio de Administración Tributaria con los de la SHCP, tal como lo contempla el actual Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera (Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, 2015).

El cuarto título, denominado de las *disposiciones generales*, plantea una serie de instrucciones de carácter general que tienen por objeto asegurar la correcta operación del Servicio de Administración Tributaria. En particular, se menciona su facultad para constituir *instancias de consulta y comités especializados* que le permitan conocer la opinión de diversos grupos de

contribuyentes que puedan coadyuvar a enriquecer y mejorar los distintos procesos de la administración tributaria. Esta ley entró en vigor el 1° de julio de 1997 (*Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, 1995*).

En junio de 2003 se agregó el título quinto *de la información, la transparencia y la evaluación de la eficiencia recaudatoria y de fiscalización* con 2 capítulos nuevos: I, de la información y la transparencia y II, de la evaluación de la eficiencia recaudatoria y de fiscalización en el que se le establece al Servicio de Administración Tributaria la obligación mediante el artículo 21 de anualmente elaborar y hacer público un programa de mejora continua que establezca metas específicas en los siguientes temas tributarios:

- I. Combate a la evasión y elusión fiscales;
- II. Aumento esperado de la recaudación por menor evasión y elusión fiscales;
- III. Combate a la corrupción;
- IV. Disminución en los costos de recaudación;
- V. Aumento en la recaudación por la realización de auditorías, con criterios de mayor rentabilidad de las mismas;
- VI. Aumento estimado del número de contribuyentes en el Registro Federal de Contribuyentes y aumento esperado en la recaudación por este concepto;
- VII. Mejores estándares de calidad en atención al público y reducción en los tiempos de espera;
- VIII. Simplificación administrativa y reducción de los costos de cumplimiento al contribuyente y el aumento en la recaudación esperada por este concepto;
- IX. Indicadores de eficacia en la defensa jurídica del fisco ante tribunales;
- X. Indicadores de productividad de los servidores públicos y del desarrollo del personal del Servicio de Administración Tributaria, y
- XI. Mejorar la promoción de los servicios e información que el público puede hacer a través de la red computacional y telefónica. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2003)

Esta reforma de junio de 2003, se da durante del gobierno de Vicente Fox, que había sido el primer gobernante no emanado de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional en más de 7 décadas, gobierno en el cual se impulsó la Ley de Transparencia y Acceso a la

Información en 2002, fundado en el artículo 6° constitucional de 1977, derivado de resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los casos Burgoa de 1983 y Aguas Blancas de 2000, sentando los precedentes para que en las que se reconociera el derecho a la información como una garantía individual y la obligación del Estado a informar verazmente. Posteriormente, el 20 de julio de 2007 se reforma el 6° constitucional, agregando los principios publicidad, máxima publicidad y protección de datos; y las siguientes bases: gratuidad, universalidad, celeridad y administración de archivo (Soto Gama, 2018). Es decir, las adiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas en la LSAT se dieron posterior a la reforma constitucional actual.

Incluso se agregaron algunas funciones en torno a la Contraloría Interna en este apartado, ya que en la ley original de 1995 ya se contemplaba las funciones del Contralor en el artículo 12 de la ley, pero ahora se establece en el nuevo modelo de control y vigilancia el que se le encargará a dicha contraloría, esto sustentado en el artículo 28 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en el que se establece la obligación de proporcionar a la Secretaría de la Función Pública y a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la información estadística respectiva y en el artículo 33 señala que dicha contraloría vigilará los planes que apruebe la Junta de Gobierno, informando de ello al Jefe del Servicio de Administración Tributaria.

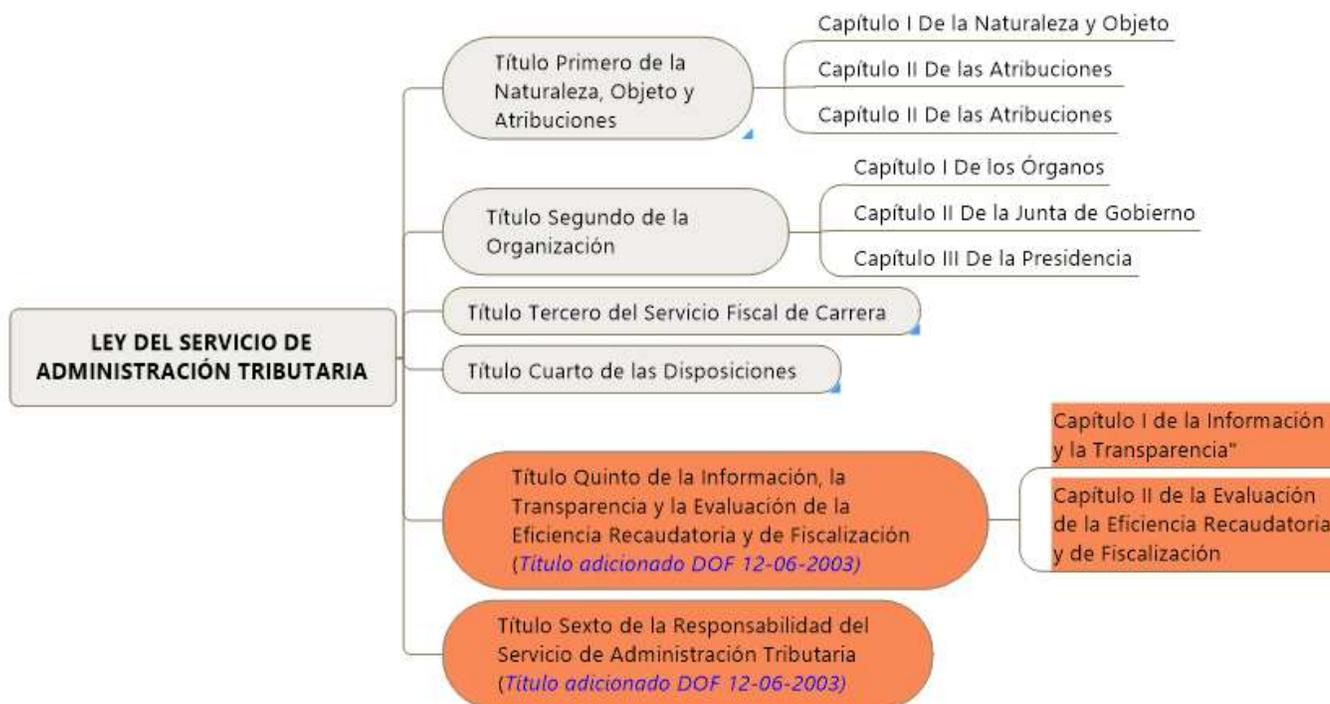
Los artículos 29, 30 y 31 refieren sobre la elaboración de estudios anuales para conocer los niveles de evasión fiscal y los costos de la recaudación en el país, y nada más. Incluso el artículo 32 señala un sistema para evaluar el desempeño del Servicio de Administración Tributaria.

El título sexto, *de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria*, llegaría también en esta reforma, haciéndose este órgano el responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2003).

Lo importante de esto es señalar que adicional a los cambios en los contenidos de los artículos, los nuevos títulos adoptan las reformas constitucionales que han tenido relevancia en el marco normativo general del país, como lo son las adiciones en relación con las cuestiones de acceso a la información y transparencia y las reformas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; en otras palabras, se tienen hoy en día el Servicio de Administración Tributaria diseñado en la administración Zedillista. (véase Figura 3).

Figura 3

Modificaciones a la Ley del Servicio de Administración Tributaria 1996-2022



Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Ley del Servicio de Administración Tributaria Última reforma publicada DOF 04-12-2018 (1995)

5.3. Las Autonomías del Servicio de Administración Tributaria

Retomando el problema de la autonomía, formalmente el Estado mexicano, con la reforma fiscal de 1996, mediante la Ley del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 3º le otorgó “autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones” (Ley del Servicio de Administración Tributaria-última reforma publicada DOF 04-12-2018, 1995, p. 2), pero inscribiéndose mediante el artículo 14 de la misma ley, como órgano desconcentrado de la SHCP. La estructura de los órganos desconcentrados nunca ha planteado una autonomía real, ya que son organismos que dependen de una Secretaría. Caso contrario a lo que ocurre con la autonomía material que logran los organismos constitucionales autónomos, que mediante configuración directa en la constitución, lo que como ya se analizó en el capítulo 3, se refleja en que el presidente de la República carece de facultades para derogar la normativa emitida por este organismo o alterar su presupuesto anual, las autoridades superiores del organismo son nombradas previa confirmación de alguna de las cámaras del congreso, y la revocación de su mandato exige la intervención de distintos Poderes del Estado.

Con base en lo anterior, se advierte que la autonomía es un elemento con muchos significados para un organismo de Estado. Según Uvalle Aguilera (2022) en un análisis que hace a la autonomía de los Organismos Constitucionales Autónomos, se puede hablar de 3 tipos de esta:

- 1) La autonomía técnica se refiere a que la naturaleza de sus funciones es de carácter especializado, lo que justifica que las mismas estén asignadas a órganos de alta especialidad técnica, que en la medida de lo posible se encuentren fuera de las dinámicas de la política.
- 2) La autonomía de gestión hace referencia a la capacidad de autogobernarse o, es decir, crear mecanismos normativos que regulen el interior de su vida institucional sin la intervención de ningún otro poder u órgano del Estado, y;
- 3) La autonomía presupuestaria consiste en la potestad de desempeñar su actividad y dar cumplimiento a los fines para los cuales fueron creados. Demanda la existencia de un haber económico garantizado, la posibilidad de utilizarlo en función de las directrices que el órgano determine y es el eje toral de la rendición de cuentas, es decir, el qué, el cómo y para qué se utiliza el dinero público que les es destinado. (Uvalle Aguilera, 2022, p. 149)

Estos 3 tipos de autonomía en su conjunto son los que le dan sustento a la independencia que tienen los Organismos Constitucionales Autónomos del poder central, y si bien se advierte que estos organismos la tienen asegurada principalmente en la constitución, no tendría ningún problema que un organismo como el Banco de México, al que se le considera autónomo en la constitución, pero es su ley la que le establece las modalidades de esta. Para el caso del Servicio de Administración Tributaria solo la ley le garantiza su autonomía, en todos los sentidos, es decir, técnica, presupuestal y de gestión, pero no la Constitución.

En este sentido, según la OCDE, la autonomía puede tomar muchas formas, pero en esencia implica que el gobierno establezca objetivos para el sistema tributario (incluida la legislación tributaria), así como un marco de rendición de cuentas, al tiempo que proporciona a las administraciones tributarias flexibilidad en las siguientes áreas para decidir cómo lograr esos objetivos:

- Gestión del gasto presupuestario, incluida la discreción para asignar/ajustar los fondos administrativos presupuestarios en todas las funciones para tener

en cuenta los cambios en las circunstancias o para cumplir con las nuevas prioridades emergentes.

- Organización: determinar la estructura organizativa interna de las operaciones de la administración tributaria, incluida la ubicación geográfica de las oficinas tributarias.
- Planificación: responsabilidad de formular planes estratégicos y operativos.
- Estándares de desempeño: discrecionalidad para establecer (en asociación con organismos centrales) estándares de desempeño administrativo.
- Reclutamiento, desarrollo y remuneración del personal: la capacidad de establecer estándares de calificación para categorías de reclutas, contratar y despedir personal (de acuerdo con las políticas del sector público); negociar niveles de remuneración de acuerdo con arreglos más amplios para todo el sector público; y establecer y operar programas de capacitación y desarrollo.
- Tecnologías de la información y la comunicación (TIC): autoridad para administrar sus propios sistemas internos de TIC o subcontratar la prestación de dichos servicios. (OECD, 2019, pp. 107–108)

Y es que, según algunos estudios, los argumentos en favor del modelo del *organismo ejecutivo* como el que se planteó en la reforma de 1996 están básicamente relacionados con la eficiencia y la eficacia:

- 1) Como organismo con una misión única, puede centrar todo su esfuerzo en el desempeño de un único cometido;
- 2) Como organización autónoma, puede gestionar sus actividades como si se tratara de una empresa, libre de interferencias políticas en sus actuaciones cotidianas; y
- 3) Liberado de las restricciones impuestas por la función pública, puede contratar, conservar (o despedir) y motivar a su personal con el fin de mejorar sus resultados. (Delay et al., 1998, p. 38).

Vale la pena hacer un entrecruce de los conceptos de autonomía propios de los Organismos Constitucionales Autónomos y los que proporciona la OCDE en cuanto a los organismos ejecutivos:

La autonomía presupuestal incluye solo a la gestión del gasto presupuestario; la autonomía de gestión incluye 4 subniveles: la organización, la planificación, los estándares de desempeño y

el reclutamiento, desarrollo y remuneración del personal, y; en cuanto a la autonomía técnica al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Por lo que será interesante ver si se cumplen estos estándares en la ley, empezando por la última, la autonomía técnica, por ser la que mejores resultados ha dado.

5.3.1. La autonomía técnica

La OCDE considera “que un mayor nivel de autonomía entraña la posibilidad de incrementar la eficacia y eficiencia” (OECD, 2015, p. 31). El problema radica en la autonomía, y es que pareciera que México le apostó a esto, a tener un órgano especializado, pero no autónomo en estricto sentido, ya que como se ha sostenido a lo largo de esta investigación, en realidad los órganos desconcentrados lejos están de ser órganos autónomos por una situación estructural de México: los órganos desconcentrados dependen del poder central y tienen su destino amarrado a los plazos políticos.

Y esto se puede comparar cuando se habla de recaudación baja del Estado Mexicano, precisando el por qué o en relación con que es baja. Lo que es un hecho, la recaudación tributaria mexicana es la más baja de los países de la OCDE y de las más bajas de América Latina y el Caribe. Tal vez el compararse con la OCDE pueda ser un despropósito, ya que es una organización en la que se integran países con distintos niveles de desarrollo y son estos los que deciden de manera soberana conocer y comparar sus resultados económicos, y aunque hay algunos semejantes a México (Turquía, Chile, Colombia) esta comparación no sería del todo pareja por las diferentes complejidades que presentan todas estas naciones. Sin embargo, con la región de América Latina y el Caribe si puede compararse a México con algunos países, que, sin tener condiciones similares, los países de esta región han tenido un desarrollo histórico y político muy similar, al ser países que comparten origen y lengua común, además de la ubicación geográfica que precisamente eso lo consolida como una región (véase gráfica 2).

Como se aprecia en la gráfica 2, de los 26 países medidos, México figura en la posición 20 de 26 países medidos, esto a pesar de que en los últimos años ha aumentado el nivel de recaudación gracias a la implementación de nuevas herramientas y una serie de medidas.

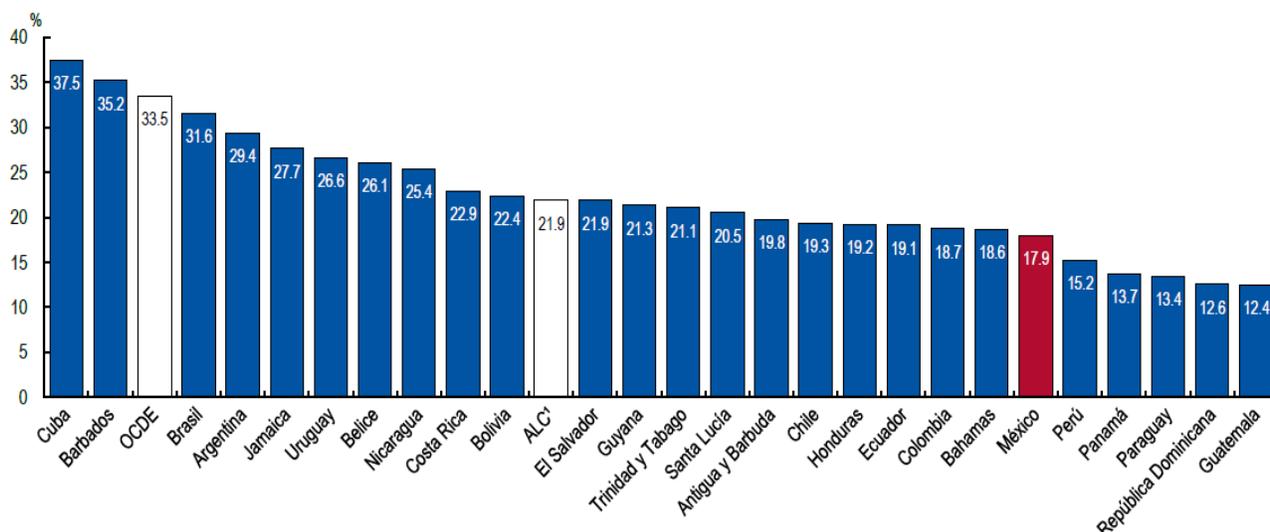
Dimensionando el tamaño de las economías, y el parecido de las instituciones, se tiene que destacar a 2 países: Brasil y Argentina. Y esto es fácilmente apreciable porque a partir de la implementación del órgano desconcentrado Servicio de Administración Tributaria, los niveles de recaudación se mantuvieron bajos, llegando en lo particular en 2010 a ser muy similar al que se

tenía en 1990, antes de la desconcentración del Servicio de Administración Tributaria de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta información se puede observar en la tabla 25

En este punto hay que destacar que la reforma seguía los parámetros que sugería la OCDE, es decir, un tipo de reforma internacionalista-tecnocrática estaba dando un resultado parcialmente bueno, ya que la recaudación había pasado en 2015 a 2020 12.9 a 17.9%, lo cual es sin duda destacable, pero estando todavía debajo del umbral de 30% de países como Brasil o Argentina, países referencia por el tamaño y peso específico en América Latina o incluso más bajo que el promedio de los países de la OCDE, que tienen niveles de recaudación en torno al 33.5%. Es decir, aun México anda debajo al menos más de 10% del nivel de recaudación esperado para una economía de este nivel e importancia, y como se ha observado, ha implementado técnicas sugeridas principalmente por la OCDE, por lo que el problema debe estar en otro lado.

Gráfica 2

La recaudación tributaria como porcentaje del PIB en comparación con otros países de América Latina y el Caribe (ALC) y con los promedios regionales, 2020



Nota. Fuente: Tomado de (OECD, 2022)

Sin embargo, se nota una tendencia marcada al alza en 2015, este fenómeno se puede explicar gracias a las reformas de 2014, en las que se implementaron herramientas de mayor poder de alcance, como que implican la fiscalización permanente por medio del internet.

De acuerdo con la OCDE, para tener un modelo exitoso en cuanto a herramientas informáticas, los países pueden ajustarse a los siguientes 10 parámetros posibles de capacidades de autoservicio para mejorar los servicios al contribuyente: 1 la presentación de declaraciones de

impuestos electrónicos en línea, 2 el uso de declaraciones de impuestos pre cargadas, 3 Servicios de pago electrónico en línea, 4, ampliación de información en el sitio web, 5, Cuentas/registros integrados de contribuyentes, 6 nuevas aplicaciones en línea para contribuyentes: Proporcionar una mayor variedad de transacciones a los contribuyentes y sus representantes para ayudarlos a cumplir con sus obligaciones tributarias (por ejemplo, para actualizar registros, acceder a cuentas y/o historial del contribuyente, presentar solicitudes de enmiendas, solicitar arreglos para pagar, ajustar retenciones de seguridad social), 7, Facturación electrónica del IVA, 8, captura de datos de terceros, 9, buzón digital y 10, nuevas aplicaciones online para intermediarios fiscales (OECD, 2015).

Tabla 25

Recaudación 1990-2020 de México, Brasil y Argentina vs. los bloques de América Latina y el Caribe y los países de la OCDE

	1990	2000	2007	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
México	12.1	11.5	12	12.8	15.9	16.6	16.1	16.1	16.3	17.9
Brasil	27.8	29.4	33.6	32.4	32	32.2	32.3	32.6	32.5	31.6
Argentina	13.3	19.2	26.4	29.1	31.5	30.7	30	28.5	28.2	29.4
ALC	15.6	18	21.2	20.9	22.3	22.2	22.3	22.5	22.7	21.9
OCDE	30.8	33	32.9	31.6	32.9	33.6	33.4	33.5	33.4	33.5

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de OECD et al., (2022, p. 177)

Entonces se observa que la primera reforma fiscal, la de 1996, que implicó crear un organismo especializado descentralizado de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, no funcionó, ya que en el fondo no implicó una autonomía real. Sin embargo, la segunda reforma fiscal, la de 2014, ha generado sostenidamente un incremento en la recaudación al Estado mexicano, por lo que pareciera que se ha detectado el problema real, que es que el molde en el que se encuentra el Servicio de Administración Tributaria, el de órgano desconcentrado, no le ayuda en la realidad contextual de México para incrementar la recaudación, algo que probablemente el gobierno mexicano en 1996 no creyó necesario, ya que México fue el primer país en vías de desarrollo en ser aceptado en el organismo, y como se ha sostenido a lo largo de este trabajo tenía serias complicaciones institucionales con la concentración del poder.

En la ley se señala que el Servicio de Administración Tributaria deberá alcanzar su autonomía técnica. Y justo de ahí deriva su nombre *Servicio de Administración Tributaria*, es un servicio técnico. Lo interesante es ver en qué nivel se encuentra esta autonomía técnica, es decir, como órgano desconcentrado tiene una autonomía de carácter técnico, lo que equivale a que es tan solo un organismo especializado, lo cual lo logró con las reformas de 2014.

Lo que se sostiene es que no tenía autonomía técnica plena hasta 2014, por una razón general porque fue hasta ese año en que se le permitió al Servicio de Administración Tributaria ir más allá del esquema de fiscalización tradicional, la autonomía técnica con que cuentan los órganos desconcentrados se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales las define el órgano centralizado, es decir, la Secretaría de Estado respectiva, es la responsable de la conducción estratégica de todo el sector, de procurar su armonización con la política pública sectorial y de su vinculación con los objetivos y las políticas generales del gobierno. En este sentido el Servicio de Administración Tributaria logró en 2014 con las reformas independizarse del viejo esquema de fiscalización que tenía la SHCP.

5.3.2. La autonomía de gestión

Según la OCDE y distintos organismos financieros internacionales, son clasificadas las instituciones de recaudación de tributos, que ellos miden, en torno a 2 categorías generales, con 2 subcategorías más específicas en cada rubro:

- Direcciones o unidades dentro del Ministerio de Finanzas o su equivalente.
 - Una sola dirección o unidad dentro del Ministerio de Finanzas o su equivalente.
 - Múltiples direcciones o unidades dentro del Ministerio de Finanzas o su equivalente.
- Organismos semiautónomos unificados.
 - Un organismo semiautónomo unificado, donde la administración tributaria y las funciones de apoyo están a cargo de un Comisionado o Director General que reporta a un ministro del gobierno.
 - Un organismo semiautónomo unificado con una junta, donde la administración tributaria y las funciones de apoyo están a cargo de un Comisionado o Director General que reporta a un órgano de supervisión/junta de administración que puede incluir miembros

externos. El consejo de administración puede ser decisorio o consultivo. (OECD, 2019, p. 106)

En estos mismos términos tecnocráticos, el Servicio de Administración Tributaria fue del punto 1a al 2b, es decir, México con la reforma de 1996 pasó de:

1B múltiples direcciones o unidades dentro del Ministerio de Finanzas, esto históricamente hasta 1996, en el que paso a 2B, un organismo semiautónomo unificado con una junta.

Esto podría ser cierto en alguna medida, pero hay una gran discrepancia aquí. En la información que el Servicio de Administración Tributaria entrega para la publicación de la *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2008* (OECD, 2009), en su página 26, no se encuadra en ninguna de las anteriores clasificaciones, sino como un Organismo semiautónomo unificado con Consejo Rector dependiente del Ministerio de Hacienda (véase tabla 26).

Lo sorprendente es que, a partir de la información de 2010, es decir, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2010*, (OECD, 2011) página 20, y las sucesivas publicaciones de la OCDE el Servicio de Administración Tributaria se ha manejado como un *organismo semiautónomo unificado dotado de un consejo rector formal o un grupo asesor formado por agentes externos (OSUC)*. Es decir, en 2008 el Servicio de Administración Tributaria era un organismo único de 43 países medidos, semiautónomo dependiente de un consejo rector del Ministerio de Hacienda, pero a partir de 2010. Resulta entonces que tiene la misma calidad que la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina, que en términos formales es un órgano descentralizado (Pavesi, 2004).

Una explicación lógica para explicar este error es que los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria, que tomaron la decisión de cambiar de clasificación al organismo en 2010, pensaron que era mejor encuadrarlo en alguna de las cuatro clasificaciones más comunes, para no desentonar con el resto de los países. Pero esto confirma la sospecha que se tenía desde la proyección del presente, que *el Servicio de Administración Tributaria es un organismo único en el mundo, supuestamente semiautónomo, pero controlado por un consejo rector de un ministerio*, sin duda la mejor descripción para un órgano desconcentrado a la mexicana no podría haberse dado. Clasificación demasiado rara, pero que pone en evidencia que ni dentro del Servicio de Administración Tributaria creen ser un organismo con las autonomías que le clasifica la ley.

Tabla 26

Autoclasificación de las instituciones de recaudación en diversos países del mundo en estudio hecho por la OCDE en 2008

COUNTRY	Institutional type of revenue body
<i>1) OECD countries</i>	
Australia	Unified semi-autonomous body
Austria	Single directorate in MOF
Belgium	Single directorate in MOF
Canada	Unified semi-autonomous body with board
Czech Rep.	Single directorate in MOF
Denmark	Single directorate in MOF
Finland	Unified semi-autonomous body
France	Single directorates in MOF
Germany /1	Multiple directorates in Federal MOF and 16 State MOF
Greece	Multiple directorates in MOF
Hungary	Unified semi-autonomous body
Iceland	Unified semi-autonomous body
Ireland	Unified semi-autonomous body
Italy	Multiple agencies under MOF /1
Japan	Unified semi-autonomous body
Korea	Unified semi-autonomous body
Luxembourg	Multiple directorates in MOF
Mexico	Unified semi-autonomous body with board reporting to MOF
Netherlands	Single directorate in MOF
N. Zealand	Unified semi-autonomous body
Norway	Unified semi-autonomous body
Poland	Multiple directorates in MOF /1
Portugal	Multiple directorates in MOF
Slovak Rep.	Unified semi-autonomous body
Spain	Unified semi-autonomous body
Sweden	Unified semi-autonomous body
Switzerland	Single directorate in MOF /1
Turkey	Unified semi-autonomous body
UK	Unified semi-autonomous body with board
USA	Unified semi-autonomous body with board
<i>2) Selected Non-OECD countries</i>	
Argentina	Unified semi-autonomous body with board
Bulgaria	Unified semi-autonomous body with board
Chile	Multiple directorates in MOF /1
China	Separate body with minister
Cyprus	Multiple directorates in MOF /1
Estonia	Single directorate in MOF
Latvia	Unified semi-autonomous body
Malaysia	Separate semi-autonomous departments for direct and indirect taxes /1
Malta	Multiple directorates in MOF /1
Romania	Unified semi-autonomous body
Singapore	Unified semi-autonomous body with board
Slovenia	Unified semi-autonomous body
South Africa	Unified semi-autonomous body

Nota. Fuente: Tomado de (OECD, 2009, p. 26)

Secretaría de Hacienda, aún muy Presente. Lo anterior lleva a que bajo la reforma de 1996 que le dio vida al Servicio de Administración Tributaria, México especializó al organismo tributario, pasando de una Subsecretaría encargada de la recolección de los impuestos a un organismo especializado, encuadrado en un órgano desconcentrado. Por lo que en realidad esta especialización, no tuvo un efecto positivo en la recaudación de tributos del Estado Mexicano por

el problema estructural de que los órganos desconcentrados en México por su naturaleza autocrática.

Incluso las facultades que se quedaron dentro de la subsecretaría de ingresos siguen repercutiendo en las políticas de recaudación de este organismo, lo cual puede explicar parcialmente por qué no se han alcanzado las altas metas que se propusieron al momento de la reforma fiscal de 1996, y las que sí alcanzan otros países con características similares a México. Basta echar una mirada al Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente para observar que la Subsecretaría de Ingresos sigue teniendo una injerencia mayor:

- 1.2 Subsecretaría de Ingresos
 - 1.2.1 Unidad de Política de Ingresos No Tributarios
 - 1.2.1.1 Dirección General de Política de Ingresos No Tributarios
 - 1.2.2 Unidad de Política de *Ingresos Tributarios*
 - 1.2.2.1 Dirección General de Política de Ingresos Tributarios
 - 1.2.3 Unidad de *Legislación Tributaria*
 - 1.2.3.1 Dirección General de Tratados Internacionales
 - 1.2.4 Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
 - 1.2.5 Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos (Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018, p. 2)

Solo por ejemplificar una de las funciones del esquema anterior, dentro de la 1.2.2 Unidad de Política de Ingresos Tributarios se contempla:

Conducir la elaboración del presupuesto de gastos fiscales, así como de los estudios de competitividad, de impuestos, de evasión de impuestos y aquellos estudios sobre cualquier tema fiscal que incida en la política de ingresos tributarios, así como analizar y evaluar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del *Servicio de Administración Tributaria*, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como las repercusiones económicas y financieras de las políticas de ingresos, de comercio exterior, aduanera, de coordinación fiscal y de

estímulos fiscales. (Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018, p. 48)

Lo anterior solo ejemplifica un apartado de cómo interfieren las oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las políticas de ingresos tributario del Servicio de Administración Tributaria. Esto tal vez no es novedad, pero sí lleva a afirmar contundentemente que en este organismo no hay autonomía técnica plena.

Incluso, como dato importante, el propio manual señala como órganos desconcentrados de la SHCP, lo que sorprende es la cantidad de menciones del Servicio de Administración Tributaria en relación con el resto de los órganos desconcentrados (véase tabla 27).

Tabla 27

Menciones de los Órganos Desconcentrados en el Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Órgano Desconcentrado	Menciones
Servicio de Administración Tributaria	40
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	2
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	2
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	2
Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales	4
Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	5

Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018)

De lo que se puede intuir es que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado, desproporcionado en la estructura de la SHCP o también, en que la injerencia de la SHCP es alta. La reforma implementada en 1996 solo creó un órgano especializado, pero materialmente la SHCP nunca salió de este, en comparación con los otros cinco órganos desconcentrados, los cuales pareciera que tan solo se coordinan, además de que sus funciones son mucho menos importantes, pero tienen una autonomía técnica más sólida a pesar de ser también órganos desconcentrados, que cumplen regulaciones, pero ninguna de estas, jamás al nivel del Servicio de Administración Tributaria.

Para ejemplar lo pernicioso que puede ser esta intervención, es que se toman decisiones políticas fuera de toda racionalidad, tal como aquella en la que se cerraron las oficinas del Servicio de Administración Tributaria en la región aguacatera de Uruapan, en la que presidente de la Asociación Nacional de Especialistas Fiscales (ANEFAC) señaló:

Se corre el riesgo de no continuar con la tendencia de crecimiento en los ingresos de carácter tributario, debido al cierre de las oficinas del Servicio de Administración Tributaria (Servicio de Administración Tributaria), en el municipio de Uruapan, el que más recaudación registraba derivado de la actividad industrial que ahí se aglomera (Piña, 2019).

En este caso, más que tratar de responder, que no hay respuesta fácil para esta decisión política contraria a los intereses del Estado mexicano (y del propio Servicio de Administración Tributaria en sentido estricto) es ¿Cuál es la racionalidad de esta decisión?

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria y la Junta de Gobierno, Empleados del Presidente. En términos prácticos, el Servicio de Administración Tributaria no cuenta con autonomía de gestión, esto es evidente porque se encuentra supeditada en términos genéricos a funcionarios que nombra directamente el poder ejecutivo en 2 niveles.

En el primer nivel, el presidente de la República propone al jefe del Servicio de Administración Tributaria ante el Senado y es aprobado por una mayoría simple, esto de acuerdo con el artículo 13 de la LSAT, quien por obvias razones sigue quedando sujeto al mandato del presidente, como del Secretario de Hacienda y Crédito Público, e incluso al propio Subsecretario de Ingresos. Tal vez es a esto a lo que se refiere el artículo 4° de la LSAT cuando habla de autonomía de gestión. Si bien no señala una temporalidad específica, ha ocurrido en la práctica que los presidentes tienen a los jefes del Servicio de Administración Tributaria durante su periodo, sin abarcar más.

Pero ocurre lo mismo con su la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria, que es su órgano superior de dirección, que, aunque no está dentro de la estructura tradicional de la SHCP, sigue siendo formada de acuerdo con el artículo 9 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria por:

- 1) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, que la preside.
 - 2) 3 consejeros designados por él de entre los empleados superiores de Hacienda,
- y;

3) 3 consejeros independientes, designados por el presidente de la República, 2 de los cuales serán propuestos por funcionarios de las entidades federativas. (Ley del Servicio de Administración Tributaria, 1995)

En términos reales, 5 de los 7 funcionarios son empleados del presidente de la República, lo cual les otorga decisiones colegiadas, además del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, que es quien sigue las directivas de esta junta. Es decir, el presidencialismo omnipresente en siglo XX sigue inserto en esta estructura, por lo que, aunque se ha logrado tener un organismo especializado desde mediados de 1997, que fue cuando entró en vigor la reforma de 1995 que le dio vida y ha hecho reformas importantes que le dan herramientas para actuar, las decisiones centrales siguen estando a cargo de políticos, con agendas públicas propias, que pueden afectar no solo durante su periodo de gobierno, sino a generaciones posteriores.

Además, hay que agregar un elemento adicional, Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria lo emite el presidente de conformidad con el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, con fundamento en los artículos 17 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 1o., 4o., 7o. y 8o. de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, es decir, no solo el presidente nombra al Jefe del Servicio de Administración Tributaria y a la Junta de Gobierno, sino de manera directa a las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.

Ocurre que a partir de la información de 2015, es decir, *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (OECD, 2015) en la página 32, el Servicio de Administración Tributaria reporta que no puede diseñar su estructura interna; sin embargo, en 2008, en la publicación *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2008* (OECD, 2009) en la página 27 el Servicio de Administración Tributaria reporta que si podía entonces diseñar su estructura interna. Otro caso raro, en el que confirma que el Servicio de Administración Tributaria está mandando información contradictoria, o probablemente su grado de autonomía era mayor antes y por decisión extralegal, se le disminuyó o tan solo se trata de un error.

Un ejemplo de lo desfasado de este modelo autocrático se dio en fechas recientes, cuando no había transcurrido el año del nuevo régimen, el 3 de octubre de 2019, renuncia de manera intempestiva el ministro de la Suprema Corte de Justicia, Eduardo Medina Mora, quien había sido electo con cierta polémica en 2015 y cuyo periodo terminaba hasta 2030. La renuncia fue aceptada

por el presidente y el Senado, sin explicarse la *causa grave* por la que el artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial exige a un ministro renunciar. Un par de meses después, el 3 de diciembre de 2019 se elige, a la hasta entonces jefa del Servicio de Administración Tributaria, Ana Margarita Ríos-Farjat, como ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocupando el puesto vacante (Reina, 2019). En un país que se precia democrático, esto debería ser un escándalo, la nominación y posterior elección de la hasta entonces jefa del Servicio de Administración Tributaria, ya que apenas llevaba un año al frente de la Institución del poder ejecutivo.

Esta situación sería imposible en el caso de que existiera un presidente Consejero y varios consejeros del Sistema Nacional Tributario con autonomía constitucional, puesto que estarían obligados a cumplir su periodo Constitucional, incluso desfasado del periodo del presidente, no solo garantizando la estadía de un Consejero del Sistema Nacional Tributario, sino contribuyendo a los pesos y contrapesos que son tan elementales para la democracia, en este caso para el cobro de impuestos para que funcione esa democracia.

Servicio Fiscal de Carrera, no se ha Consolidado. En relación con la contratación, formación y remuneración del personal, el Servicio de Administración Tributaria no tiene autonomía para contratar personal, ya que “es necesario solicitar la autorización para modificar el número y el tipo de personal a una agencia gubernamental externa (Secretaría de la Función Pública)” (OECD, 2015, p. 165). Es claro que el Servicio de Administración Tributaria no cuenta con facultades para contratación totalmente autónomas, pero incluso es un poco difícil saber cuánto personal hay contratado, ya que es un organismo enorme y en sus obligaciones de transparencia da distintos números de personal contratado, pero de un acta de transparencia se pudo obtener la dimensión del organismo.

el Servicio de Administración Tributaria cuenta con 32,482 empleados y 780 prestadores de servicios profesionales, y que, del total de empleados, 25,680 son de confianza y 6,802 son empleados de base, de los cuales, 5,8413 se encuentran afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de Hacienda y el Servicio de Administración Tributaria (SNTHSAT) y 933 al Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y de Hacienda (STSATH). (Comité de Transparencia del Servicio de Administración Tributaria, 2020)

Sin duda todos los organismos deben tener capital humano, pero una de las premisas de la reforma fiscal de 1996 para lograr los objetivos del Servicio de Administración Tributaria fue la

creación del *servicio fiscal de carrera*, del que incluso tiene un Estatuto, sin embargo, por diversas razones no ha funcionado del todo, como relata la Auditoría Superior de la Federación, ya que se ha retrasado al grado tal que inicio el servicio en 2008, cuando ingresaron los primeros 98 funcionarios al esquema, siendo hasta 2016 que alcanzó el servicio fiscal de carrera tener a 1,666 funcionarios (Auditoría Superior de la Federación, 2017).

En una nota periodística de 2018 se consigna que hasta septiembre de 2018, el SAT contaba con 35,660 empleados, cuya plantilla consiste en el jefe del SAT, 13 administradores generales, 139 administradores centrales; 930 administradores; 2 mil 776 subadministradores; 4 mil 803 jefes de departamento; 17 mil 57 enlaces y 9 mil 942 operativos (Luna, 2018).

Es decir, si bien se tienen datos de fecha diferenciada, para tratar de equiparar con la información del Servicio Fiscal de Carrera, se pueden disminuir los números de personal del SAT a 2016 y suponer que este tenía alrededor de 35,000 empleados, el Servicio de Administración Tributaria tenía menos del 5% de los empleados en el servicio fiscal de carrera, lo que hace ver que tampoco se ha cumplido con esta directiva hasta finales de 2016, y difícilmente hoy podría avanzar sustancialmente. Por lo que uno de los postulados de la reforma de 1996 que le daría autonomía al Servicio de Administración Tributaria, el servicio fiscal de carrera, 20 años después, seguía sin cumplirse.

La autonomía de gestión es evidente que no se tiene consolidado, ya que tanto la presidencia de la República como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen injerencia directa en las decisiones torales del Servicio de Administración Tributaria. Y es que, en términos generales, la amplitud de las facultades conferidas a los organismos nacionales de administración tributaria en el mundo depende de factores diversos, tales como el sistema de administración y del grado de desarrollo de la práctica administrativa del sector público del país, así como el modelo institucional adoptado por la administración tributaria (OECD, 2011), temas en los que México sigue adoleciendo, siendo un claro ejemplo el servicio fiscal de carrera del Servicio de Administración Tributaria.

El problema es que el sistema de administración y el grado de desarrollo de la práctica administrativa del sector público de México es bajo, este derivado de la falta de consolidación institucional que tiene el país, ya que como se señaló anteriormente, el país cuenta con contrapesos políticos efectivos apenas de 1997 a la fecha, pero el presidencialismo sigue estando muy inmerso

en la administración, en especial en la tributaria, cuando la función principal de este órgano es administrativa técnica.

La política está inmersa incluso en la determinación de los recursos humanos, ya que, en diciembre de 2018, el Servicio de Administración Tributaria realizó despidos masivos sin justificar de ninguna manera, simplemente se les despidió y se les liquidó, sin haber razones fundadas y motivadas, cerca de 2,000 empleados al inicio del sexenio fueron removidos por esa razón, porque iniciaba un nuevo gobierno (Valdelamar, 2018). Sin prejuzgar si esos trabajadores merecían o no seguir laborando, lo cual es una situación que debiera tratarse, lo que aquí se quiere destacar como un cambio de sexenio implica la salida masiva de trabajadores, cerca del 5% de la plantilla laboral del Servicio de Administración Tributaria, con criterios políticos porque no hubo ninguna explicación oficial, simplemente ajustes.

Autocontrol y Autovigilancia. En esencia, los Órganos Internos de Control de las dependencias, de las entidades y Organismos Constitucionales Autónomos en términos generales, hacen lo mismo:

Se encargan de prevenir, detectar y abatir posibles actos de corrupción. Asimismo, promueven la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías y revisiones a los diferentes procesos de las instituciones de la Administración Pública Federal; así como la atención de quejas, denuncias, peticiones ciudadanas, resoluciones de procedimientos administrativos de responsabilidades y de inconformidades. (Secretaría de la Función Pública, 2018)

Frente de cada uno de ellos se encuentra una persona Titular designada por la Secretaría de la Función Pública para el caso específico de las dependencias y entidades, con fundamento en el Artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2018).

El órgano interno de control del Servicio de Administración Tributaria se encarga además de las funciones generales arriba descritas, de analizar estadísticas, el control y finca responsabilidad de los funcionarios, del cual el volumen de información y datos debe ser estratosférico para las capacidades de una oficina delegada, la que se encarga de planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las auditorias financieras, administrativas,

operacionales, integrales y de seguimiento de las distintas áreas, actividades como auxiliar en la aplicación correcta de descuentos, bajas y suspensiones de pago, desarrollar programas que faciliten la toma de decisiones, elaborar informes relativos a la administración de los recursos humanos (SAT, 2014).

El modelo actual de control y vigilancia señala en su artículo 28 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria que este estará obligado a proporcionar a la Secretaría de la Función Pública y a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la información estadística respectiva. El titular del órgano interno de control o contralor (existe esa ambigüedad en la ley) es nombrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública. (Ley del Servicio de Administración Tributaria, 1995).

Lo anterior en términos prácticos significa que el poder ejecutivo está vigilándose así mismo, desde luego que, con criterios políticos, lo que seguramente coadyuva a que se resuelvan las irregularidades pequeñas (y por qué no algunas grandes); si bien se entiende que es el control interno que contempla el sistema político Mexicano, en un órgano de la importancia del Servicio de Administración Tributaria, tal vez esto quedé profundamente rebasado o debiera tener una excepción para generar contrapesos, es decir, exigir mejores resultados, y someter al Servicio de Administración Tributaria a llevar mejor sus procedimientos, ya que se observa que la contraloría no tiene mayor relevancia contra los abusos del Servicio de Administración Tributaria.

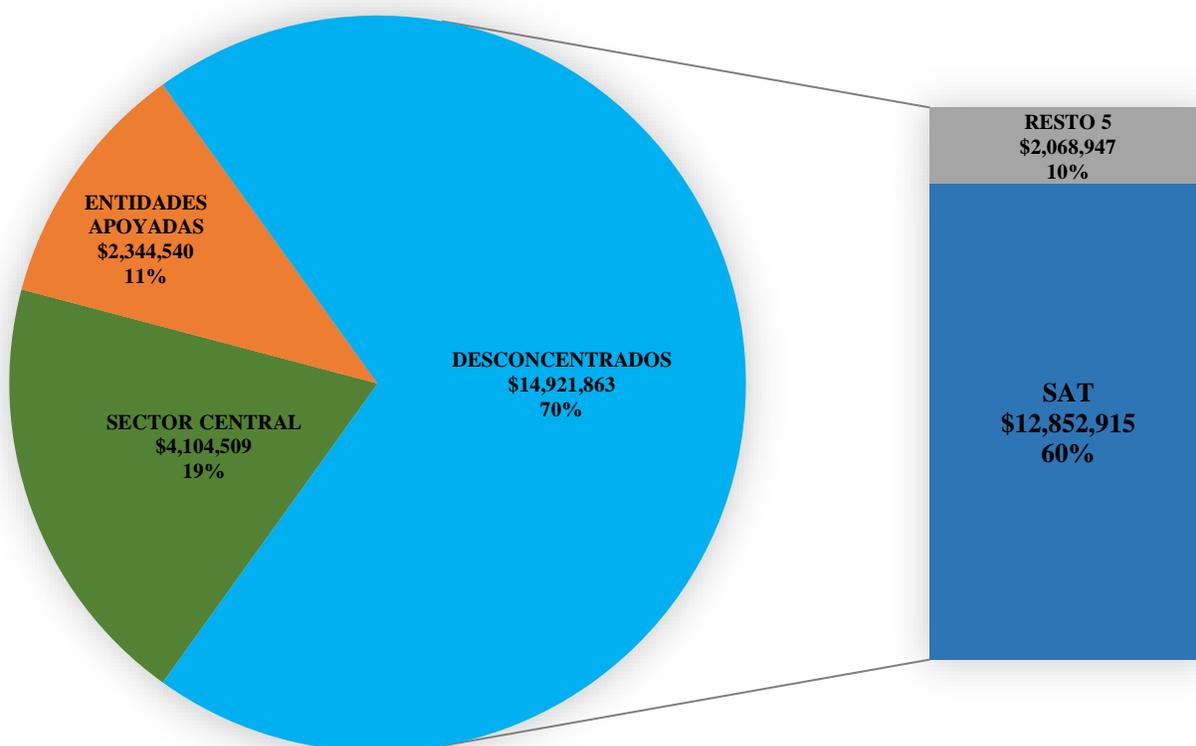
Lo anterior se afirma porque la generalidad acude principalmente a la Procuraduría de Defensa del Contribuyente para hacer una intermediación, puesto que pareciera que la propia LSAT en 2003 se modificó para proteger ciertos abusos, si bien se entiende que las presiones de los recaudadores son extraordinarias, el hecho de que el artículo 34 de la ley señale que el Servicio de Administración Tributaria se encargará del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos cuando hacen su trabajo, hace pensar que todos los actos, que están dotados de legalidad, son legítimos y eso le ha dado una herramienta poderosa al organismo, pero qué afecta su autonomía de gestión en cuanto a aplicación de las normas fiscales dentro de la legalidad. Es una carta de impunidad administrativa, que le da el hecho de que el mismo poder que nombra al jefe del Servicio de Administración Tributaria, nombre también al contralor, adminiculado con la protección a las actuaciones de los servidores públicos, y al hecho de que los abusos se vayan a la intermediación mediante la PRODECON.

5.3.3. La autonomía presupuestaria

La autonomía presupuestaria es clave para que un organismo pueda crecer en sus metas. El Servicio de Administración Tributaria tiene sendos límites como organismo desconcentrado, como se afirmó en el segundo capítulo del presente, al final el recurso asignado al órgano desconcentrado se le considera como parte del recurso de la SHCP. La autonomía presupuestaria, tal vez esta sea la más crítica de la falta de autonomía, ya que se llega al absurdo de que el presupuesto general que se le considera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le tiene que considerar el del Servicio de Administración Tributaria y demás organismos desconcentrados y entidades apoyadas, por lo que se está lejos de tener un presupuesto inamovible y progresivo para las grandes metas que debería tener el organismo. Lo anterior se puede apreciar en su presupuesto, para ello habrá que ver la gráfica 3.

Gráfica 3

Presupuesto por Órganos del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público año 2002



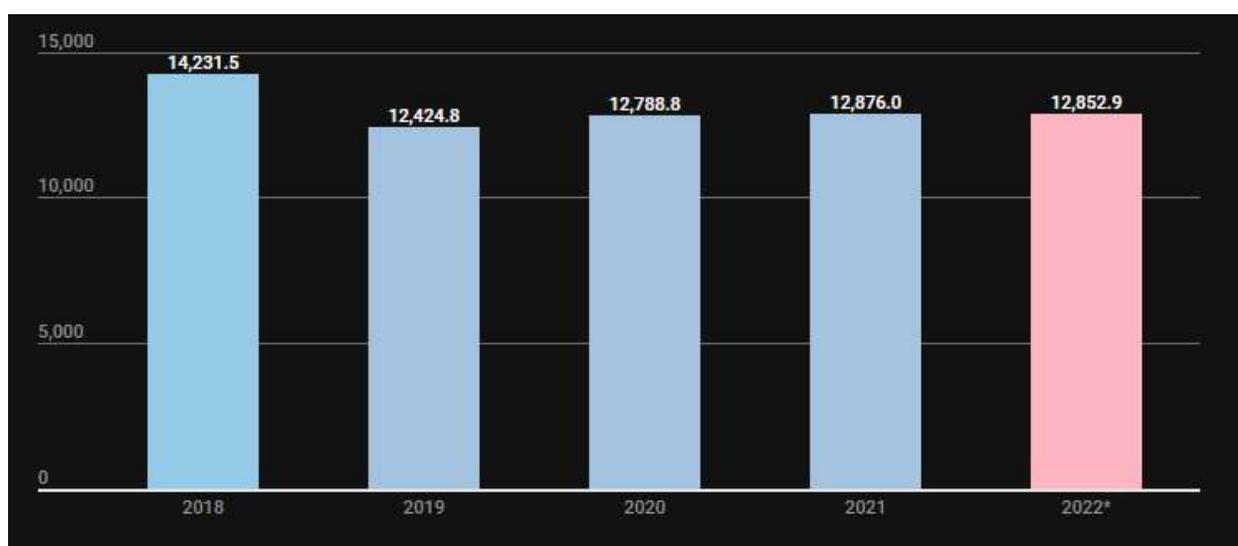
Nota. Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021)

Se puede observar que del total del presupuesto recursos para el año 2022 de la SHCP por el orden de \$21,370,912.3 miles de pesos (Presupuesto de Egresos de la Federación para el

Ejercicio Fiscal, 2022), más del 60% de los recursos, es decir, \$12,852,915.2 miles de pesos son para la operación del Servicio de Administración Tributaria, pero siendo programados dentro del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público, que encabeza la Secretaría y que también denota que el órgano desconcentrado maneja mucho más presupuesto y realiza mucho más actividades que el resto de la SHCP, por lo que se puede apreciar nuevamente como un organismo de 3er nivel dentro del Sector Hacendario se lleva el 60% del presupuesto siendo este presupuesto, el mayoritario considerado dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual se puede ver desglosado en la gráfica 2. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021)

Gráfica 4

Presupuesto del Servicio de Administración Tributaria 2018-2022 en millones de pesos



Nota. Fuente: (Moscosa, 2021)

Pero aún más complicado hablar de autonomía presupuestal cuando se ha percibido el hecho de que se le ha reducido el presupuesto al Servicio de Administración Tributaria, mientras se señala que se aumentó la recaudación tributaria. Esto no obedece a ninguna lógica, más bien tiene presunción de irracionalidad política y refuerza el argumento de que esta debe estar alejada de la recaudación y debe imponerse la racionalidad de la administración. Si un organismo está dando buenos resultados, y existe mucha evasión e informalidad, lo lógico sería que el presupuesto de este organismo aumentará, pero ocurrió lo contrario. Es en especial la disminución en el actual gobierno de la República, que arrancó en 2018, cuando el organismo tenía asignado \$14,231.5

millones de pesos, reduciéndose su presupuesto inmediatamente en el ejercicio fiscal 2019 en un 12.7% para dejarlo en \$12,424.8 millones de pesos. Si bien durante los ejercicios fiscales 2020 y 2021, tuvo pírricos aumentos, en el actual ejercicio fiscal 2022 repitió la disminución, todavía no recuperando los niveles de 2018 (Moscosa, 2021), como se puede apreciar en la gráfica 3. Si bien se puede argumentar que la actual administración del gobierno federal está haciendo más con menos, esto de cualquier manera no ataja el hecho de que el Servicio de Administración Tributaria carece de autonomía presupuestaria y por lo demás en algún momento puede ser esto contraproducente.

Solo por reiterar algo que se había señalado en un apartado anterior, el Servicio de Administración Tributaria nace con supuesta autonomía presupuestal e incluso en la exposición de motivos de la LSAT se señaló que su presupuesto vendría de la mano de sus resultados, se observa que en los últimos años esto no se está cumpliendo.

Conclusiones Capitulares

El Servicio de Administración Tributaria ha tenido una evolución única en el sistema jurídico mexicano, encuadrado en un organismo desconcentrado, producto esta figura institucional de la reforma de 1976, llega a la actualidad con todas las fallas que puede tener un organismo que se diseñó en el más profundo régimen autocrático de la década de 1970. Si bien, se le intentó dotar de autonomía bajo una reforma a las leyes secundarias, estas han sido solo enunciativas, especie de actos performativos en los que su simple mención no han generado esa posibilidad. La LSAT habla incluso de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica, pero se observa que las dos premisas primarias, la autonomía de gestión y la autonomía presupuestal, no existen. Además, la conclusión de estas premisas no es correcta, no son necesarias las primeras para dotar a un órgano de autonomía técnica.

La autonomía técnica se logra hasta la reforma fiscal de 2014, en la que se le dotan de poderosas herramientas y se le refuerzan atribuciones al Servicio de Administración Tributaria, como son la firma electrónica avanzada, el comprobante fiscal digital por internet, la contabilidad electrónica y el buzón tributario, lo cual deriva en la fiscalización permanente, lo que le permite al órgano la posibilidad de actuación que ha hecho que se refleje en el aumento de la recaudación de esa fecha a la actualidad, pero esta autonomía es instrumental, permite mejor fiscalización sobre la misma base de contribuyentes cautivos.

Las autonomías de gestión y presupuestarias están muy lejos de conseguirse, en primer lugar porque se ve muy inmersa la SHCP en su actuación cotidiana, la Junta de Gobierno que es nombrada entre el titular de la SHCP y el presidente; el Órgano Interno de Control es otra forma indirecta de generar dependencia del Servicio de Administración Tributaria del ejecutivo federal, y que por cierto no realiza ninguna actividad relevante en favor de los contribuyentes, puesto que parece que está bastante disminuida, y el Estado mexicano se ha decantado por resolver la problemática de los contribuyentes echando a andar la mediación de la Procuraduría de Protección al Contribuyente, quien atiende problemas simples, así como los abusos que hace el Servicio de Administración Tributaria, sin tener ninguna facultad para pedir que ciertas prácticas ya no se lleven a cabo.

Y ni hablar del presupuesto, el cual incluso en la reforma fiscal de 1996 se expuso que se verificaría para entregárselo al organismo con base en la realización de metas, pero se pudo constatar que, a pesar de aumentar la recaudación en los últimos años, se le ha disminuido al órgano la capacidad de actuación, reconociendo tácitamente el organismo que únicamente se seguirá centrando en los contribuyentes cautivos, lo cual es problemático, ya que se deja impune en gran medida la evasión y la informalidad, temas que debieran ser los que más se atendieran en un país como en México donde ambos fenómenos son muy altos.

Lo que, si se plantea, es que hay muchos retos alcanzables hacia el futuro, pero es un requisito sine qua non el darle autonomía efectiva, como señala la propia LSAT, pero lo primero se tendrá que hacerse, es sacar del molde en el que se encuentra, ya que, en la práctica, sigue siendo parte estructural de la SHCP, como incluso se autodefinía en la OCDE en 2008, la que realiza al mismo tiempo labores administrativas como lo es la difícil tarea de recaudar impuestos, pero también en sentido político, teniendo criterios diferenciados para cobro de los impuestos.

Capítulo 6 Parámetros del Nuevo Sistema Tributario Nacional

SUMARIO: 6.1. Constitucionalizar al Servicio de Administración Tributaria. 6.2. Consejo General que Sustituya a la Junta de Gobierno. 6.3. El Control Interno y la Vigilancia como Contrapeso. 6.4. Presupuesto Garantizado. 6.5. La Eficiencia Recaudatoria en la Agenda Pública 6.6. Reglamento Interior del Sistema Nacional Tributario emitido por su Consejo General 6.7. Integrar la seguridad social y aduanas 6.8. Subsistemas Tributarios Locales

Se ha hecho un análisis sostenido a lo largo de la presente investigación, como transformando una institución, es decir, pasar del actual esquema a organismo constitucional autónomo, podría darle mayor viabilidad al actual Servicio de Administración Tributaria, incluso se puede hablar de que la autonomía que se les otorgó constitucionalmente les ha permitido a estos órganos constituirse como mejores opciones institucionales. Esto obedece a un problema que fue tratado en el capítulo 2 de este trabajo, de cómo la administración pública mexicana asumió en un sentido autocrático a los órganos desconcentrados, que lejos de darles cierta autonomía, simplemente los dejó bajo el mando de una Secretaría de Estado, como es el caso del Servicio de Administración Tributaria, que es un apéndice de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a pesar de las múltiples facultades y herramientas jurídicas que tiene, no ha logrado subir la recaudación a niveles siquiera latinoamericanos, niveles que están aún lejos de los niveles óptimos mundiales, como lo son los países que se encuentran en la OCDE.

En México y el mundo, la tendencia de las administraciones a transferir facultades a los organismos de manera delegada, es decir, quitando facultades que antes tenía un nivel de gobierno, como lo era el caso de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y crear un organismo, como lo fue el Servicio de Administración Tributaria en 1996, buscando un método para mejorar la prestación de sus servicios de recaudación tributaria, hacer un mejor servicio a los contribuyentes y contar mejores condiciones en la gestión de los recursos humanos.

El Servicio de Administración Tributaria requiere tener autonomía a nivel Constitucional, tal como los distintos organismos constitucionales autónomos que se han mencionado en la presente investigación, esa debe ser la premisa principal de la reforma. Se puede argumentar en

favor de ello que las estructuras de gobierno tradicional se han considerado demasiado rígidas para responder a las necesidades.

6.1. Constitucionalizar al Servicio de Administración Tributaria

Lo que se encuentra configurado en la Carta Máxima, se vuelve tema de mayor importancia, como lo es la forma de gobierno, la transparencia, las elecciones, la justicia, las telecomunicaciones y los derechos humanos. En ese preámbulo, hay que llevar a la Constitución el tema de la recaudación: *la Administración Tributaria*. El Servicio de Administración Tributaria *está atado al Poder Ejecutivo*, y es usado en muchos sentidos a *discreción contra los contribuyentes cautivos*, a los cuales se les aplica no solo el rigor que las leyes permiten, sino incluso prácticas abusivas que no son propias de un Estado que se jacta de ser Constitucional. La independencia del organismo mediante la transformación a un *Organismo Constitucional Autónomo* podría generar una nueva relación con los *contribuyentes cautivos mexicanos*, a quienes *podría darles trato diferenciado*, pues para nada es lo mismo castigar a un contribuyente que ha cometido simples errores en los múltiples informes y requerimientos que periódicamente pide el órgano, así como implementar estrategias para *combatir a aquellos que erosionan la base de cálculo* de impuestos y también integrar a los muchos contribuyentes que evaden del pago por estar en la informalidad.

Si bien a nivel del país se iniciaron una serie de reformas a *partir de la caída del ingreso petrolero en 1982* y con especial auge, tras la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, en la década de 1990, el Estado Mexicano creó a varios organismos, los cuales le han dado conducción al país en temas que hasta entonces dependían *del todopoderoso poder ejecutivo en una concentración de poder inusitada que se vivió la mayor parte del siglo XX y que se analizó en los dos primeros capítulos*. En esta etapa reformista, se fundan *el Instituto Federal Electoral* (IFE, hoy en virtud de la reforma en 2014, Instituto Nacional Electoral o INE), Banco de México (BANXICO), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), que son los que actualmente existen. Si bien, no todos surgen al mismo tiempo, todos bajo dos impulsos reformistas del Estado mexicano, *sí todos con una característica especial: se les dota de independencia respecto del poder ejecutivo al convertirlos en Organismos Constitucionales Autónomos*.

Todos los anteriores podrán tener defectos, como todas las instituciones humanas, pero a lo largo de las últimas 2 décadas han demostrado aún en situaciones adversas, como indispensables, más en su autonomía funcional, porque están defendiendo valores elementales de la democracia, como son la libertad, los derechos y el acceso al poder, aunque *estamos observando que se les está tratando capturarlos, bajo las reglas del juego*, y que se ha logrado en algunos casos como en la CNDH y la FGR, comprobando que no basta darles autonomía constitucional, sino algunos elementos cuantitativos y cualitativos adicionales. Sin embargo, a los otros, los que tienen integración colegiada, la Constitución hecha valer en su núcleo duro, los ha protegido, ya que se requieren de mayorías calificadas, las cuales solo se pueden conseguir convergiendo el gobierno con alguna de las grandes oposiciones. *Lejos de todo lo que acontece en el nivel político, estos organismos, los Constitucionales Autónomos, en la generalidad han dado excelentes resultados, como se reseñó en el capítulo cuatro.*

El Servicio de Administración Tributaria es creado *por reforma en leyes secundarias en 1995, bajo la figura de órgano desconcentrado que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, la cual a su vez es una de las Secretarías que depende del Poder Ejecutivo, una institución que no ha renunciado del todo al poder metaconstitucional que viene arrastrando del presidencialismo del siglo XX. El Servicio de Administración Tributaria es un órgano de naturaleza *Técnica*, y que, en su evolución *institucional, es ya una oficina bastante temible, con facultades que pueden ser fácilmente enfocadas a actuar como un órgano político*, es decir, *con muchas facultades y herramientas técnicas*, pero que sirve no solo para recaudar, *sino para premiar o castigar* a quien el todavía poderoso presidente del Ejecutivo Federal desee. Pareciera que en México hay una resistencia por parte del ejecutivo en turno, en mayor o menor medida, a retener el gran poder recaudador para usarlo a discreción en muchas áreas, cuando el bien mayor de la pérdida de ese poder sería poder tener más recursos fiscales para las políticas públicas. Hay una visión autoritaria todavía.

Desde que México existe, *ahora como nunca se depende de la recaudación de dineros vía impuestos*, es, por lo tanto, un concepto hasta cierto punto nuevo el hacerlo, pero es necesario y cada vez más se va a requerir certidumbre ante el *crecimiento del aparato institucional*, se tiene que abandonar la idea de que la recaudación debe ser una especie de Política Pública que beneficia a los sectores más vulnerables o una forma de pagar favores a los amigos del gobierno en turno,

debe servir la recaudación para lo que es, tener dineros públicos para el correcto funcionamiento del Estado en beneficio de todos sus ciudadanos.

Tan adaptado está este pensamiento en nuestro país, que hoy en día es relativamente fácil en la vía pública establecer un micronegocio, *las taquerías son como una especie de símbolo nacional*: básicamente a cualquier ciudadano de a pie que se le ocurra, con un mínimo de inversión en infraestructura e insumos, en la vía pública, puede establecer una taquería o puesto callejero, a la vista y con el consentimiento de todos, a veces sin seguir estándares mínimos de supervisión; seguramente para poder tener cierta tranquilidad, se le tendrá que pasar una cuota a algún particular investido de alguna especie de poder no *estatal*, algún autodenominado líder o figura similar, pero en lo oscuro, o incluso a un funcionario quien no lo reportará a las arcas del Estado, pero nadie se meterá con ese taquero, que a pesar de que está invadiendo la vía pública, el espacio de todos, está generando riqueza, y es tal la cantidad de *puestos informales* en el país, que no es un ingreso para nada menor, por mínimo que sea en cada uno de estos micronegocios, incluso se podría obtener recursos no solo de renta, sino para la seguridad social de los empleados de estos micronegocios, siendo una estimación por parte del INEGI hasta diciembre de 2020 de 22 de cada 100 pesos que se generan en el país (INEGI, 2021).

También se puede ver el otro extremo, la exitosa región aguacatera de Michoacán, de la que las autoridades estiman existe un 30% de plantíos ilegales de este producto (Martínez Elorriaga, 2022) y que esto implica que los recursos de interés públicos, como lo son el agua, los bosques y la contaminación por pesticidas y demás productos, están siendo sobre aprovechados sin que reditué al Estado mexicano, que bien podría usar esos recursos adicionales para al menos establecer límites más efectivos o mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan estas regiones que tienen serios problemas de seguridad y de salud por la misma actividad.

Lo relevante de estos 2 extremos en cuanto a recaudación es que existe cierta *permisividad-complicidad de la sociedad mexicana* y de sus órdenes de gobierno que hacen muy evidente una cosa: *hace falta un órgano independiente que esté investido de poder público y que sea ajeno* a los vaivenes políticos, que haga lo que los políticos no quieren hacer, el cobrar impuestos y que adquieran legitimidad en el cobro de impuestos a quien en realidad se le debe cobrar.

Se sostiene entonces que el Servicio de Administración Tributaria requiere una nueva independencia, es decir, una auténtica independencia, una *autonomía constitucional con un buen diseño institucional*, lo cual puede ser la mejor señal que México le puede mandar a sus pagadores

de impuestos: *neutralidad y estabilidad*; no limitándose los efectos para los contribuyentes cautivos únicamente, sino implementar nuevas acciones para incluir a todos aquellos que no lo hacen aún, es decir, *integrarlos a sostener el gasto público, con el consecuente aumento del porcentaje de recaudación en el PIB*, que sería el resultado deseado. Esta estabilidad podría ser detonante de nuevas inversiones productivas del extranjero, fomentan zonas especiales para la inversión libres de impuestos, sin distinguir si es capital nacional o extranjero, fomentando la inversión en regiones deprimidas, logrando números económicos excepcionales.

El Estado mexicano ha provisto a su brazo recaudador principal, al Servicio de Administración Tributaria, de modernización informática, ha implementado la facturación electrónica, la contabilidad electrónica, el buzón tributario, entre muchas otras herramientas, así como se ha ajustado a la ley para que obligar a las instituciones financieras informen sobre los depósitos bancarios de las personas para la revisión de los ingresos presuntivos, en general se ha dotado de facultades muy poderosas al Servicio de Administración Tributaria, llegando en los últimos tiempos a señalarse que además de una excesiva y permanente fiscalización, algunos aseguran, con cierta razón, visos de terrorismo fiscal; lo relevante de todo esto es que, la recaudación *del PIB no ha subido de manera sustancial*, por lo que el problema está en otro lado, o hace falta hacer un ajuste mayor.

6.2. Consejo General que Sustituya a la Junta de Gobierno

Si bien es irrelevante el nombre que pueda tener un órgano de gobierno, ya que el propio Banco de México tiene una junta de gobierno, lo que es relevante para el caso es que los integrantes de este tengan independencia, que solo puedan ser removidos por causas graves. Articulado con la reforma constitucional, es necesario los miembros del órgano superior de gobierno tengan independencia funcional y garantía de los períodos con los que contarían sus cargos, además desde luego una alta capacidad técnica e independencia no solo del poder gubernamental, sino que el órgano de elección esté atento a que estos consejeros no sean capturados por intereses contrarios a la voluntad de los mexicanos, es decir, la mayor captación de impuestos, lo que además, el hecho de que fueran electos con un modelo similar al del INE, haría que la prensa y la sociedad civil tuvieran mucho peso en garantizar su independencia.

Este es el gran problema del principal órgano recaudador, que además está dentro de un tercer nivel de la administración central y que su autonomía de gestión no existe, caso contrario a lo que ocurre con los Organismos Constitucionales Autónomos, los cuales han demostrado que

más allá de los señalamientos que pudieran tener sus integrantes al momento de ser electos, sus participaciones dentro de estos organismos les ha dado una gran legitimidad.

Existen peligros de que los parlamentos o partidos políticos otorguen nombramientos a funcionarios no independientes, ya que son decididos, entre otras razones, por conveniencia política y pueden interferir en la actividad de estos organismos, tal como pudo haber ocurrido en el IFE o en el actual INE, pero la apertura y la máxima publicidad de la convocatoria hacen que se genere cierto peso sobre los perfiles, además el hecho de la preparación académica o técnica, o ambas, hace que los consejeros vayan en una posición de independencia frente a quienes los nombraron, ya no viendo hacia el pasado, sino en la actual administración, en la que han varios de los consejeros y estos mismos le han respondido al ejecutivo federal de que se debe respetar la autonomía del INE

El establecimiento de vetos cruzados para no permitir que lleguen quienes tengan grandes impedimentos como la alineación con un partido o la amplia experiencia técnica demostrable es un elemento que debe ser incluido de manera obligatoria en las designaciones de los funcionarios que integrarían este nuevo Organismo Constitucional Autónomo, y muy probablemente sería bueno hacer algunos ajustes a los existentes en la actualidad.

Con lo anterior, lo que se quiere hacer énfasis en que un nuevo rediseño constitucional que le dé autonomía a las figuras equivalentes al jefe del Servicio de Administración Tributaria y su Junta de Gobierno, no está exenta de riesgos, pero que los mecanismos de filtrado pueden dar mucho mejores resultados que la situación actual. Debe haber algún puñado de buenos mexicanos altamente preparados en materia fiscal que quieran dejar su huella para siempre y que puedan hacer un trabajo espectacular, aumentando la recaudación con criterios racionales, cuando menos ofrece una mayor oportunidad que el esquema actual de control por parte del poder político.

En la época actual, de la democracia, podría darse un acuerdo entre una coalición gobernante y probablemente la oposición para impulsar un nuevo esquema, que garantice una mayor captación de recursos públicos en el mediano y largo plazo, independientemente de quien detente el poder político, porque al final el poder político se ejerce en el gasto, en las políticas públicas, y extender esto a la recaudación, es parte de la atadura al subdesarrollo.

La forma en que se debe ser configurado el órgano superior de gobierno del *Sistema Nacional Tributario*, debe darse alejándose de los cambios que se dan en la alternancia política, para que sea un órgano técnico que se use de manera profesional, que tenga objetivos muy claros y que sea

neutral: *que plantee políticas realistas para recaudar bajo los principios de equidad y proporcionalidad*, no solo lanzar poderosas auditorías permanentes contra los contribuyentes, sino concentrarse también, sin descuidar lo anterior, en recaudar lo justo, *atendiendo el principio de progresividad tributaria*: el que más puede aportar, lo debe hacer, el que menos también, el que subsiste, apoyarse.

Es por ello, que adicional hacer una *configuración directa en la Constitución*, similar al del Instituto Nacional Electoral: tener un Consejo General, con presidente y consejeros que se elijan de manera escalonada, nombrando primero a todos los consejeros por parte del legislativo ordinario que le haya tocado el aplicar la reforma constitucional. En términos generales, este control deberá estar configurado directamente en la constitución, para efectos de darle solidez, pudiendo encuadrar dentro del artículo 31 constitucional, Fracción IV, un apartado A, que hable sobre la elección de este consejo general, a símil del diseño del Instituto Nacional Electoral:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan esta Constitución y las leyes.

Apartado A. El Sistema Nacional Tributario es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Sistema Nacional Tributario será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de la sociedad civil organizada y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre estos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario

para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que, con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Si bien habrá que empezar en algún momento con consejeros fiscales con duración escalonada, se pueden elegir *consejeros que duren 9 años, (al principio en los transitorios de la constitución podría establecer que se elegirán otros consejeros por 6 años y otros 3 años)* por alguna de las cámaras que le toque aplicar la reforma constitucional y posteriormente, le corresponderá a los siguientes conformaciones de la cámara elegir a algunos de los consejeros en el periodo respectivo, pero ya de 9 años. Se podría estar probablemente *en desacuerdo en el número de consejeros totales*, pero implica una racionalidad mayúscula el que un cuerpo colegiado tenga certeza de sus periodos y que no dependan en su nueva posición del presidente de la República.

Lo interesante de este punto es, *como el mayor de los poderes, el constituyente permanente, el que tendría* que activar esto mediante la reforma constitucional y posteriormente se puede tomar como modelo la elección de los consejeros Generales del Instituto Nacional Electoral, designando a la Cámara de Diputados la elección de los consejeros Fiscales, lo cual evidentemente sería una *delegación del poder y más allá aún, quitarle ese poder al Ejecutivo Federal*, a cambio de una expectativa de mayor recaudación (muy realizable), y sobre todo, quitarle el peso a los políticos de preocuparse por recaudar.

Esto le daría mayor certeza a los gobernados, puesto que todo este diseño está encaminado a que *no empate con los cambios del poder político y que, sobre todo, en una elección*; para que los contribuyentes, tanto grandes, medianos y pequeños, con todas sus variantes en cuanto a regímenes fiscales, tengan certeza de que su situación no cambiará abruptamente al cambio de un sexenio. Servirá no solo para establecer un control a los poderes tradicionales, en especial al

ejecutivo, sino que *se creará un contrapeso en uno de los grandes temas de debilidad del Estado Mexicano, la recaudación fiscal.*

Desde luego el camino no será sencillo, y en un principio generará resistencias de algunos sectores, pero lo importante es hacer conciencia mediante educación cívica fiscal de la importancia de la redistribución de los ingresos, de la riqueza, que es la gran base del crecimiento de las grandes sociedades. Esto se lograría con esta autonomía de gestión

6.3. El Control Interno y la Vigilancia como Contrapeso

Se había planteado que la posición del Órgano Interno de Control en torno a una oficina delegada dentro del Servicio de Administración Tributaria era un error, ya que es un poder vigilándose así mismo. En esencia, en eso consiste el control interno, pero una actividad tan importante del Estado debe tener contrapesos, para que se vuelva efectiva, “Si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno sería necesario”(Madison y Hamilton, 1788)

La frase anterior puede tener un tono fuerte, incluso retórico, pero es la gran base del federalismo estadounidense, del cual México tomó como modelo. El gran problema de México es que los contrapesos usualmente han sido poco efectivos, por ello la propuesta de este trabajo es, si se observa que, en torno a los recursos públicos, un Estado tiene 2 grandes actividades, recaudar y gastar, México se ha concentrado en establecer controles únicamente al gasto, los cuales pueden ser cuestionados en su efectividad hoy. Pero el Estado mexicano no se ha planteado un control interno efectivo en torno al ingreso, en gran medida se estima que por eso hasta la fecha se tienen niveles muy bajos en recaudación, incluso cuando el país dependía en mayor medida del ingreso petrolero, el no tener controles, el que los políticos se hayan sentido ángeles llevó a México a la bancarrota en la década de 1980.

Y aunque la propuesta general es generar un Órgano Constitucional Autónomo que funcione como un nuevo poder al que se le dará independencia, es importante que este tenga contrapesos, y que mejor que quien es el primer interesado en que suba la recaudación, al poder ejecutivo. Y si bien en la actualidad la Secretaría de la Función Pública es quien designa al órgano *interno de control*, se estima que sería mejor que por la importancia del nuevo Organismo Constitucional Autónomo tuviera un órgano interno de control mucho más robusto, que también reportará al Congreso, pero que la designación cayera en manos del ejecutivo. El mejor esquema sería que tuviera un nombramiento al menos sexenal, con posibilidades de reelección, pero que su

remoción obedeciera a causas graves, previa validación de la cámara de diputados. Podrá sonar algo repetitivo con el esquema actual, pero adquiere sentido, porque si bien la designación sería política, el ejecutivo tendría que mandar a una persona muy capaz técnicamente a hacer la revisión interna del nuevo Organismo Constitucional Autónomo.

Esta adición daría independencia a este nuevo órgano del poder ejecutivo, ya que tendría la capacidad de poder fincar responsabilidades sin atender presiones políticas del ningún poder, puesto que tendría que rendir cuentas ante el Congreso y ante el propio poder ejecutivo, y coordinarse a la Auditoría Superior de la Federación en cuanto a control externo. Lo importante de este punto es que no se le quitaría el control al ejecutivo, pero si desaparece el autocontrol. Aunado con los otros puntos, la sociedad estaría más al pendiente de los excesos que pudiera cometer este órgano, e interponer denuncias que fueran apreciadas por los ciudadanos, ejemplo muy claro es estas fechas, la falta de servicios básicos tributarios, que, si bien son atendidos mediante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se hace mediante el esquema de intermediación. Este podría ser un mecanismo mucho más efectivo para atender este tipo de asuntos, en vez de llevar los asuntos de negligencia ante el mediador o ante el propio Servicio de Administración Tributaria, podría tenerse un Órgano Interno de Control que evitaría muchas de las arbitrariedades que hace el Servicio de Administración Tributaria actualmente, y que podría crear una oportunidad para corregir, para evitarlas en el futuro, y evitar desgastes innecesarios a los ciudadanos. Esto sin duda daría mucha más confianza ciudadana.

Incluso un nuevo órgano interno de control podría señalar e incluso fincar responsabilidad en áreas en las que el actual esquema de Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública no hace, en la omisión de atacar la informalidad, en no tomar acciones adecuadas para combatir la evasión fiscal y muchas otras más cláusulas que pudiera contener el nuevo artículo constitucional.

6.4. Presupuesto Garantizado

La autonomía presupuestaria es clave para que un organismo pueda crecer en sus metas. El Servicio de Administración Tributaria tiene sendos límites como organismo desconcentrado y como se afirmó anteriormente, al final el recurso asignado al órgano desconcentrado se le considera como parte del recurso de la SHCP. Es importante que el Servicio de Administración Tributaria tenga su presupuesto propio garantizado constitucionalmente y que sea adecuado a la consecución de las metas objetivas que se plantea, tal como ocurre con los Organismos Constitucionales Autónomos.

En el presupuesto de egresos del 2022 el Congreso sin mediar ninguna razón de fondo le disminuyó los recursos al Instituto Nacional Electoral, cosa que fue llevada al arbitrio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta determinó la invalidez del presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral (INE), para el ejercicio fiscal 2022, tras advertir que la Cámara de Diputados no motivó reforzadamente la modificación que hizo al anteproyecto que dicho Instituto presentó; aunado a que tal ajuste compromete las funciones de ese Organismo Constitucional Autónomo, lo que podría traducirse en una violación de los derechos fundamentales de carácter político-electoral, es decir, la materia especializada del organismo. Lo anterior mediante la Controversia Constitucional 209/2021 del 1 de julio de 2022 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022).

La irracionalidad en el presupuesto por parte del legislativo se limitaría, puesto que en primer término este lo designaría, pero en caso de que hubiera algún problema en torno a un intento de reducir el presupuesto al Sistema Nacional Tributario, este podría tener la posibilidad de controvertir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que tuviera asegurado su presupuesto con base en metas objetivas y poderse defender mediante la controversia constitucional. El actual Servicio de Administración Tributaria no puede echar a andar este mecanismo, y aunque se le pudiera dar esa atribución, sería improbable que la usará, ya que la propuesta de gasto la hace el ejecutivo al legislativo, la cual pasa con la mayoría simple de la cámara de diputados cada año, mecanismo por medio del cual nació el Servicio de Administración Tributaria en 1996.

6.5. La Eficiencia Recaudatoria en la Agenda Pública

La Ley del Servicio de Administración Tributaria en sus artículos 29, 30 y 31 sobre la elaboración de estudios anuales para conocer los niveles de evasión fiscal y los costos de la recaudación en el país, y nada más. Incluso el artículo 32 señala un sistema para evaluar el desempeño del Servicio de Administración Tributaria. Seguramente se cumple año con año, pero no se socializa, no fluye la información ante la sociedad, y es encubierta por el mismo sistema político, porque a los políticos les incomoda el asunto de cobrar impuestos, ya que las campañas no pueden estar fundadas en el mayor cobro de impuestos, pero si en la promesa de destinar mayores apoyos a los distintos sectores de la población.

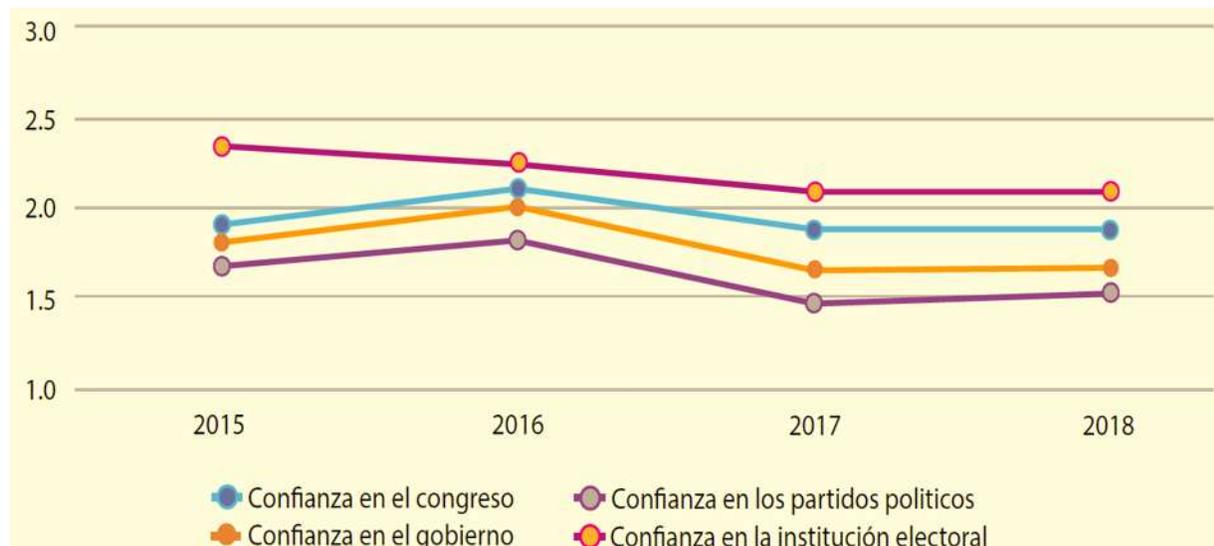
El ejemplo contrario es el Instituto Nacional Electoral, el cual ha tenido desde su modelación 3 grandes reformas posteriores a las elecciones presidenciales de 2000, 2006 y 2012,

y que se ha planteado incluso su desaparición posterior a la elección de 2018. Pero la gran fortaleza del INE es que, si bien ha tenido cuantitativamente menos reformas que el Servicio de Administración Tributaria, cualitativamente estas han sido sustanciales y ha involucrado no solo a los actores principales del INE, a los partidos políticos, sino en general la sociedad civil y a la prensa, lo que le ha validado con una gran credibilidad (véase gráfica 4).

La figura anterior (gráfico 4) muestra que a pesar de que la confianza hacia el INE ha venido decreciendo, esta institución es, de las cuatro incluidas en el estudio, en la que más confían los mexicanos porque todos los años registró promedios más elevados que las otras. Mientras que el INE tuvo medias de confianza de entre 2 y 2,5 durante esos cuatro años, los promedios de las demás instituciones se encontraban entre 1,4 y 2,1. Dicho de otra forma, la confianza hacia la institución electoral ha estado ligeramente por encima de la *poca confianza*, y la depositada en el gobierno, el congreso y los partidos políticos se ha encontrado incluso por debajo de esa categoría. (Pérez-Verduzco, 2020, p. 109)

Gráfica 5

Confianza hacia las instituciones de la democracia en México (2015-2018)



Nota. Fuente: Tomado de Pérez-Verduzco (2020)

Si bien la confianza del INE ha tenido algunas variaciones, incluso en el periodo medido ha disminuido, se puede ver claramente que es la institución electoral en la que más confían los mexicanos, y eso tiene que ver con la discusión pública que se dio al momento de su creación y su modelaje institucional, lo cual se ha asentado en cada una de las reformas que ha tenido.

En cambio, el Servicio de Administración Tributaria, con la connotación negativa que tiene el cobrar impuestos, sus reformas parecieran una especie de discusión técnica a nivel burocrático, en la que no se consulta a los principales afectados, los pagadores de impuestos. Pero aún más complicado, no se socializa sus resultados, lo que ha hecho en la práctica que no se tenga mayores repercusiones, puesto que no ha habido ninguna remoción o sanción de algún funcionario cuando ha habido bajas en la recaudación, se da una simple aceptación de los malos resultados y usualmente se toman medidas anuales, y ya, se mantiene una discusión burocrática-tecnocrática, que ha hecho que el país recaude de los contribuyentes cautivos y no se combata efectivamente la informalidad y la evasión fiscal. Al no estar involucrada la sociedad, este tema seguirá siendo un tema de interés público manejado por un puñado de políticos y sus relaciones empresariales o clientelares, pero al final la baja recaudación es culpa del poder ejecutivo, el problema es, ¿quién en su sano juicio podría acusar al presidente en fallos en esta materia?

Es entonces que la evaluación de la eficiencia recaudatoria sigue siendo un tema en el que está inmerso la política y no la técnica, ya que de ser lo contrario hubieran tomado medidas mucho más adecuadas para poder evitar esta baja de recaudación.

En cambio, si esto se llega a establecer en la Constitución, en primer lugar, ya no sería necesaria la Ley del Servicio de Administración Tributaria, pero sí se podría traer algunos conceptos de esta a la Constitución, como lo es el *título quinto, de la Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria*, ya que es el que permitiría medir si el Sistema Tributario Nacional está haciendo su trabajo correctamente, y al elevarlo a nivel constitucional, *será una prioridad del Estado, que será inexcusable*, cosa que no ha ocurrido porque estando en una ley secundaria, al estar sujeto el nombramiento del presidente en turno, no es necesario siquiera explicarle a la sociedad por qué la recaudación sigue tan baja o por qué a algunas personas que a la vista de todos están obteniendo riqueza, el Estado no hace nada por integrarlos a la recaudación de impuestos, ya no solo por el hecho de contribuir al gasto, sino en protección de los empleados de los patrones informales. La idea es socializar esto, tal como ha ocurrido con las decisiones del Instituto Nacional Electoral, sacar los análisis de la simple discusión *congresional* y llevarlo al ámbito de la discusión pública, que las sesiones del Consejo General se vuelvan públicas con un lenguaje sencillo y que sean retomadas que los medios de comunicación y los especialistas; la idea es que la sociedad se involucre en saber si están tomando las mejores medidas tributarias y se puedan hacer evaluaciones sociales.

La actual configuración de los Organismos Constitucionales Autónomos permite que además de hacer públicos muchos informes relevantes y volverlos transparentes ante la sociedad, se puedan tomar medidas legislativas de carácter técnico, pues al estar configurado como un órgano al nivel de los otros poderes tradicionales, pueden emitir actos cuasi-legislativos (también cuasi-administrativos y cuasi-jurisdiccionales) en la medida que no contradigan la constitución. Esto es importante, porque de conformidad con el nuevo constitucionalismo mexicano que viene siendo reconocido desde 2008 y que tuvo un impulso aún mayor con la reforma constitucional de 2011, en la que cambió el paradigma de la Constitución hacia los derechos humanos, si existe un principio en la Constitución, pero no está reglamentado, estos poderes, pueden tomar la estafeta del poder legislativo, cuando sea materialmente imposible para este hacer una ley, desde luego, esta medida tiene que estar plenamente justificada técnicamente, ya que fue revisada y validada por un Tribunal Constitucional.

Tal es el caso que ocurrió en el reciente proceso electoral, en el que siguiendo el principio de paridad que se adiciona a la constitución por virtud de una reforma en 2019, el Instituto Nacional Electoral emitió una norma técnica (función cuasi legislativa) en el que exigió que en *las 15 elecciones a gobernadores que se iban a realizar el mismo día*, debieran al menos garantizarse la postulación de 7 candidatas mujer por los partidos políticos, medida que fue validada por el *Tribunal Electoral del Poder Judicial*. Se podrá estar a favor o en contra de las formas, ya que en teoría donde se validan las elecciones son en los Organismos Públicos Autónomos de los Estados, pero al final, haciendo las precisiones aplicables al caso, se impuso esta norma impulsada desde el seno del Instituto Nacional Electoral y logró que se eligieran por primera vez la mayor cantidad de mujeres al puesto de gobernadoras, logrando justicia que difícilmente se podría lograr por los mecanismos tradicionales.

6.6. Reglamento Interior del Sistema Nacional Tributario emitido por su Consejo General

En tanto a la facultad reglamentaría del *Nuevo Servicio Nacional de Administración Tributaria*, el cual emitirá normatividad para autogobernarse, sin injerencia desde la Presidencia de la República, como actualmente ocurre con el reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria. Se crearía una estructura orgánica mucho más acorde a la realidad del país, *más racional, enfocada a recaudar objetivamente, sin el peso de la política, ya que sería un órgano técnico quien determinará los modos generales de la fiscalización*. Corresponde a los nuevos consejeros Fiscales hacer sus leyes hacia el interior (*facultad cuasi-legislativa*) para,

tomando como base la actual estructura administrativa fiscal, se reestructurará todo el sistema, de tal manera que las decisiones fueran ampliamente decididas al interior, pero vigiladas de cerca por el poder ejecutivo, la sociedad civil, en especial por empresarios y organizaciones civiles, quienes podrían aportar ideas de como aumentar la recaudación, tomando incluso ejemplos internacionales.

El rediseño de un reglamento interior, que tendría los límites constitucionales, pero *amplia libertad para que, de manera racional, se pueda cobrar bien y a más mexicanos, para beneficiar a otros mexicanos*, no es para nada una idea innovadora: las sociales democracias europeas lo han hecho desde hace más de un siglo y tienen bien cimentadas sociedades bastante exitosas con niveles de igualdad y oportunidades bastante razonables.

6.7. Integrar la seguridad social y aduanas

La oportunidad política de poder elevar a rango constitucional al Servicio de Administración Tributaria podría abrir un área de oportunidad nunca explorada en México, la recaudación de la seguridad social por parte del Servicio de Administración Tributaria.

La evasión fiscal en México es relativamente alta. En las reformas de 2014 y 2015, México introdujo medidas que coinciden con el Proyecto de Erosión de bases impositivas y traslado de ganancias (BEPS, Base Erosion and Profit Shifting). Es necesario seguir fortaleciendo las normas fiscales internacionales que coincidan con las Acciones del BEPS del G20 y la OCDE, para asegurar una disminución importante de la evasión fiscal empresarial por parte de las multinacionales. Integrar las administraciones que se encargan de las rentas y la seguridad social podría reducir la defraudación, ya que las empresas suelen subdeclarar los costos laborales al sistema de seguridad social (IMSS) e inflarlos para la administración tributaria. Por ejemplo, fusionar la administración aseguraría un número de identificación fiscal único; por lo que se limita la necesidad de auditar en todas las instituciones y se genera eficiencia al utilizar un solo sistema digital. (OECD, 2017a, pp. 36–37)

De acuerdo con la OCDE, las cotizaciones a los seguros sociales constituyen, en la gran mayoría de los países estudiados por esta organización, una fuente de rentas que complementan la recaudación del Estado para la financiación de determinados servicios públicos (por ejemplo, los servicios sanitarios, las prestaciones de desempleo y las pensiones). En la mayoría de esos Estados

de la OCDE, el papel preponderante de dichas cotizaciones proviene del denominado modelo Bismarck, que continúa siendo hoy en día la base del sistema de seguros sociales en buena parte de Europa. Este modelo considera la seguridad social que aporta el Estado como una forma especial de seguro, cuyas prestaciones y cotizaciones están vinculadas a los sueldos y salarios de los trabajadores. En un cierto número de países, las aportaciones se canalizan a través de fondos independientes que no pasan a integrar el presupuesto general del Estado (OECD, 2015).

Es decir, las cotizaciones a los seguros sociales son ahora, consideradas individualmente, la primera fuente de recursos públicos en muchos países miembros de la OCDE, especialmente en los europeos. Fuera de los países integrantes de la OCDE se observa también esta dicotomía en el planteamiento, Argentina, Bulgaria, China, Estonia, Letonia y Rumanía han integrado la recaudación de estas cotizaciones en y la administración fiscal (OECD, 2015).

La gran reforma fiscal que ocupa el Estado mexicano podría integrar un esquema de la seguridad social dentro del aparato tributario, lo cual permitiría en gran medida financiar los gastos médicos directamente de las aportaciones de seguridad social de los trabajadores.

Las agencias de recaudación diferenciadas de las cotizaciones a los seguros sociales y los tributos, tal como ocurre en México, con el IMSS, el ISSSTE y el Servicio de Administración Tributaria, plantean dificultades evidentes sobre su eficacia y eficiencia, sin mencionar la carga de cumplimiento adicional para las empresas al tener que tratar con dos organismos recaudatorios diferentes.

Una investigación por parte de funcionarios del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional señala que los argumentos clave para la unificación de la recaudación tributaria y de las cotizaciones a los seguros sociales son las siguientes:

- 1) Aspectos comunes del proceso fundamental: el argumento para unificar la recaudación de los tributos y de las cotizaciones a los seguros sociales surge de los aspectos comunes a ambas recaudaciones, entre otros la necesidad:
 1. De identificación y registro de los cotizantes y contribuyentes utilizando un único número de registro;
 2. De contar con sistemas para recabar información en forma de declaraciones de los empleadores y de los trabajadores por cuenta propia, normalmente basadas en definiciones de renta similares;

3. De aplicar (en el caso de empleadores) las retenciones en la fuente del impuesto y de las cotizaciones sobre las rentas de sus asalariados y de ingresarlas en los organismos correspondientes (normalmente a través del sistema bancario);

4. De contar con un sistema de recaudación eficaz a fin de localizar a aquellos empleadores que no presenten la declaración o que no den cuenta de los pagos; y

5. De verificar la exactitud de la información utilizando métodos modernos de auditoría basados en el riesgo.

2) Utilización eficiente de los recursos: los Estados que han pasado a integrar la recaudación de las cotizaciones a los seguros sociales en su actividad recaudadora tributaria han constatado a menudo que los costes marginales derivados de la ampliación de los sistemas utilizados para que la administración tributaria se haga cargo de las cotizaciones a los seguros sociales son relativamente reducidos. Este es un factor particularmente importante para aquellos países que carecen de recursos para llevar a cabo dos reformas muy similares en organismos distintos. Por ejemplo, algunos países han integrado en la administración tributaria la recaudación de pagos tan diversos como las cotizaciones a seguros para la indemnización por accidentes, cotizaciones a seguros médicos, ayudas a la infancia y el reembolso de préstamos a estudiantes. Si bien las características de cada una de estas actividades son muy diferentes, los países en cuestión han valorado la utilización de las capacidades de recaudación de la administración tributaria para reducir los costes y mejorar los niveles de recaudación.

3) Competencias fundamentales de los organismos tributarios y sociales: a lo largo del tiempo, las administraciones tributarias fueron creando sus competencias fundamentales en materia de recaudación. Hay países cuyas administraciones tributarias han demostrado haber mejorado sus niveles de recaudación respecto de los pagos del tipo de las cotizaciones sociales, o lo han hecho de forma más eficiente, cuando estas funciones les han sido transferidas desde los organismos de la seguridad social. Las administraciones tributarias, cuya única misión consiste en la recaudación de los impuestos, desarrollan una estructura organizativa basada en el cumplimiento y procesos muy uniformes para el cálculo y la recaudación de los impuestos. De forma similar, los organismos de la seguridad social normalmente

se organizan en torno a un objetivo clave que consiste en determinar los derechos individuales para percibir las prestaciones, y el pago eficiente de dichas prestaciones a sus beneficiarios. Igualmente, desarrollan una estructura organizativa y procesos acordes con estas funciones y resulta lógico concluir que al incorporar a sus funciones la responsabilidad de la recaudación, en cierto modo ajena a su objetivo clave, se compromete tanto la eficiencia de dicha recaudación como la de la prestación de los beneficios. Es muy posible que los organismos de la seguridad social tengan resultados satisfactorios limitados al sobrepasar un cierto nivel en el cumplimiento de sus objetivos de recaudación.

4) Reducción de los costes de administración: con la atribución de la responsabilidad de la recaudación a la administración tributaria se elimina la duplicación de competencias esenciales que, de no ser así, podría darse en las áreas de proceso de datos, requerimientos de presentación de declaraciones, recaudación en periodo ejecutivo e inspección a los empleadores. Esta eliminación de la duplicación de funciones podría entrañar una reducción significativa de los costes que soporta la administración, permitiendo:

1. Una reducción de personal y economías de escala en relación con la gestión y la formación de los recursos humanos, la reducción del número de administradores y la aplicación de sistemas comunes para la presentación y pago de las declaraciones, medidas de cumplimiento y registro y verificación de datos;
2. Menores costes de infraestructura con la reducción de oficinas, redes de telecomunicaciones y funciones relacionadas; y
3. Eliminación de los costes de sistemas informáticos duplicados y menores riesgos en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas.

5) Reducción de los costes de cumplimiento para los contribuyentes y cotizantes: al atribuir la responsabilidad de la recaudación a las administraciones tributarias se pueden reducir también notablemente los costes de cumplimiento de los empleadores, con menos trabajo burocrático, resultado de modelos y sistemas de registro unificados, y programas comunes de inspección que abarcaran a la vez Renta, IVA y los impuestos sobre los sueldos y salarios, así como las cotizaciones a los seguros sociales basadas en la renta y en los sueldos y salarios. También se

reducen los costes de cumplimiento para los contribuyentes y cotizantes con el uso, cada vez más importante, de los sistemas de pago y presentación de declaraciones a través de los dispositivos electrónicos basados en Internet. Esta simplificación puede mejorar también la exactitud de los cálculos que realizan los empleadores y, por tanto, los niveles de cumplimiento. (Barrand et al., 2005)

Las condiciones para establecer un registro único existen en México desde hace bastante tiempo, con el establecimiento del RFC y CURP, pero esto se potencializa gracias a la existencia de la facturación electrónica, implementada en 2014 y que se espera que en 2023 entre en su versión 4.0. Incluso la pandemia potenció el uso de herramientas como la Firma Electrónica y el Buzón Tributario, el único problema sigue siendo, la falta de capacidad para alcanzar a servir a todas las personas que requieren estos servicios, que ya son usados en las instituciones fiscales mexicanas, pero de manera desconexa, porque las actuales leyes así lo mandatan, porque no hay voluntad política para ir por ampliar la base de recaudación, ahí es donde se debería delegar con todas las potestades que otorga una autonomía, a un Organismo Constitucional Autónomo tributario.

El aplicativo de declaraciones que tiene el Servicio de Administración Tributaria podría fácilmente servir para determinar pagar seguridad social, por lo que no sería complicado para esto podría facilitar las cosas enormemente. Las declaraciones mensuales de los empleadores servirían en este punto, se estaría en un solo movimiento integrando todos los impuestos y retenciones empresariales. Combatir la evasión, tanto de pequeños, como de medianos contribuyentes sería mucho más fácil, porque tendrías un buen punto de partida, bases de datos institucionales homologadas y actualizadas en tiempo real. La fiscalización permanente y en línea adquiere un sentido de justicia, porque todos los esfuerzos institucionales estarían encaminados a que todos los que deben pagar, paguen, y no solo tener a los cautivos bajo presión siempre.

En relación con la utilización eficiente de los recursos, hay que señalar que sería relativamente sencillo tener la base del Servicio de Administración Tributaria actual para integrar todo lo demás. Lo que ocurre hoy es que los intercambios de información institucional no funcionan, pudiendo ser que sean bases de datos montadas en distintos sistemas, lo que subyace en el fondo es que no hay una obligación estatal clara para hacerlo. Un mandato de un Organismo Constitucional Autónomo, fusionando todas estas áreas, haría que este problema desapareciera, en definitiva, y los recursos materiales, humanos y financieros podrían reutilizarse en ampliar las

capacidades de este nuevo órgano, es decir, en lugar de tener tres oficinas que puedan fiscalizar hasta 3 veces a una misma persona (IMSS, INFONAVIT y SAT) y que hacen distintas funciones sobre la base del mismo impuesto, el de la renta, *se podría tener a una oficina que atenderá integralmente a tres personas, ampliando en este esquema el alcance del Estado, que potencializaran la recaudación.*

En cuanto a las competencias fundamentales de los organismos tributarios y de seguridad social, es indiscutible que en México el organismo tributario, el Servicio de Administración Tributaria, se ha vuelto en todo un referente en el cobro de los impuestos, se ha insistido que las herramientas que el legislador mexicano le ha entregado son muy potentes, con la gran limitante de que solo revisan a los contribuyentes cautivos en impuestos federales. El poder aplicar estas herramientas en la seguridad social, junto con las bases de datos propias de los institutos de seguridad social y la información que las instituciones financieras le puedan proporcionar, potencializa una buena cobranza en favor de los propios trabajadores, que se ha visto cómo son registrados con salarios inferiores en seguridad social respecto de sus percepciones.

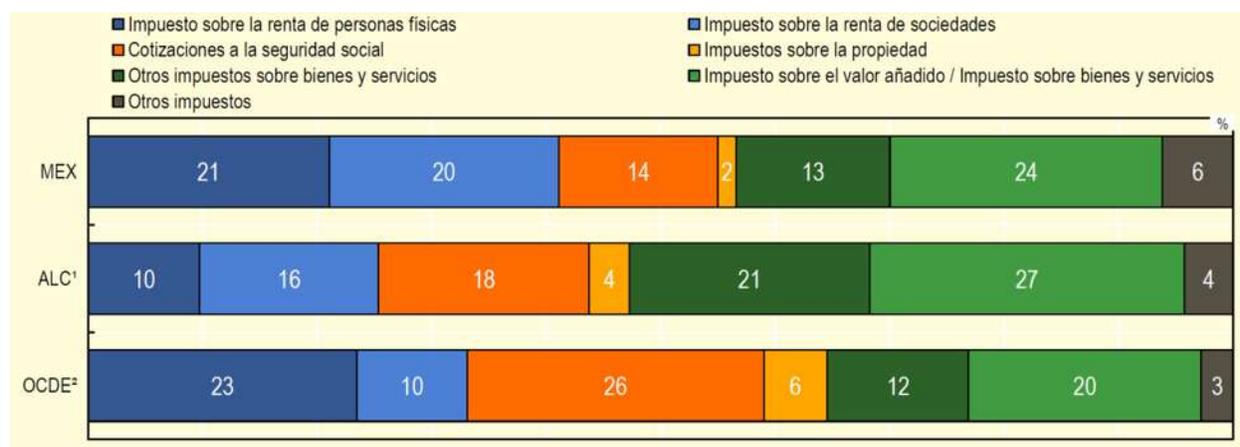
En lo que corresponde a la reducción de los costes de administración básicamente el Servicio de Administración Tributaria tiene una estructura informática que les permite hacer verificación permanente, con los envíos de la contabilidad electrónica, lo que implica una automatización mediante algoritmos le ha permitido mejorar los números de recaudación sin subir el capital humano, es decir, se ha invertido en tecnología más que en personas y es que la legislación del Servicio de Administración Tributaria le ha permitido desarrollar herramientas como el buzón tributario, que básicamente evita los desplazamientos de personal y de los contribuyentes, para que las notificaciones y promociones se realicen por medio del internet. Este tipo de tecnología sin duda beneficiaría mucho la recaudación de los impuestos de seguridad social, pero integradas bajo una sola herramienta.

En cuanto a la *reducción de los costes de cumplimiento para los contribuyentes y cotizantes*, se puede argumentar que esta sería una razón muy poderosa, incluso como exposición de motivos, al final evitarle al contribuyente tener que atender 3 oficinas cuando todo lo puede solucionar con una. Esto implica mucho menos riesgos a sanciones y permitirá de algún modo simplificar la gestión de las cuestiones fiscales y seguridad social bajo el esquema de un solo cálculo unitario.

Todo lo anterior implicaría tener un solo organismo, fusionar al actual Servicio de Administración Tributaria y a Aduanas en su totalidad (como ya lo estuvo en el pasado) y al IMSS, INFONAVIT, ISSSTE y FOVISSSTE parcialmente, al menos en sus áreas fiscales. Esto parece inalcanzable en la actual situación jurídica y política del país, pero se presentaría una oportunidad única al elevar al órgano tributario a Organismo Constitucional Autónomo de poder cambiar el estado de las cosas, que al mismo tiempo podría implicar una gran reforma fiscal a fondo y una reforma de salud universal y seguridad social, que son reformas que se necesitan en México. La posibilidad de llegar a un gran acuerdo de las fuerzas políticas en el país y resistir a las presiones de los grupos de interés, como lo serían algunos empresarios y sindicatos, el tomar una decisión de Estado de esta envergadura implicaría un acuerdo que daría legitimidad, porque al final se estaría beneficiando a los ciudadanos, y difícilmente otros grupos de presión podrían dar argumentos, ya que a ellos se les estaría quitando burocracia de su camino.

Técnicamente, la implementación es posible y hasta cierto punto sencilla de realizar, no sería complicado porque las herramientas y la implementación de estas ya están desarrolladas, e incluso como advierte el estudio mencionado en este apartado, implicaría una reducción de procesos duplicados, e incluso, dedicar a personal a ampliar la integración de medidas que favorecen la reducción de la informalidad y la evasión.

Gráfica 6



Nota. Fuente: Tomado de OECD (2022)

Como se puede observar en la gráfica 6 el potencial es muy alto, ya que México recauda muy pocas cotizaciones de seguridad social, incluso por debajo de Latinoamérica. El potencial

podría ser el incrementar al menos al promedio de la OCDE, es decir, que, de su estructura tributaria total, México podría incrementar la recaudación de la seguridad social del 14% al 26%.

6.8. Subsistemas Tributarios Locales

Otra área de oportunidad general, que podría detonarse en un nuevo Sistema Tributario Nacional constitucionalmente autónomo, son las recaudaciones locales de impuestos. A partir de 1979, en que está vigente el convenio de coordinación fiscal, el nivel subnacional se volvió muy dependiente de los recursos fiscales que había entonces, producto de los grandes yacimientos de petróleo. Desde esas fechas hasta la actualidad, los Estados han cedido sus facultades de recaudación y algunos básicamente han abandonado esa tarea, dependientes en su gran mayoría de los recursos federales que se recaudan desde el nivel federal.

En México la gran mayoría de la recaudación está en manos del gobierno federal. El gasto público de las administraciones de los niveles subnacionales (estados y municipios) se financia mediante transferencias de recursos del nivel nacional. Más del 80% de los recursos en México corresponde a la recaudación por parte del gobierno federal. Los gobiernos subnacionales son responsables del 52% del gasto público total y del 80% de la inversión pública total. Los estados representan la mayor parte de la inversión subnacional, alrededor de 57%. En cambio, Brasil constituye una notoria excepción: la recaudación tributaria del gobierno central supuso el 42.4% de la recaudación tributaria en 2020. Incluso Argentina tiene niveles más aceptables que los de México, ya que su gobierno federal recauda el 64.1%, sin contar la de ambos, Brasil y Argentina, la recaudación por concepto de seguridad social, que está atribuida a los gobiernos federales. México constituye una excepción a nivel regional y la OCDE, por el hecho de que se recaudaron ingresos a nivel subnacional de diferentes bases imponibles. En 2020, el 47% de los ingresos fiscales obtenidos a nivel estatal provenían del impuesto sobre la nómina (OECD et al., 2022).

En México, como los gobiernos estatales y municipales prácticamente no participan en la recaudación de impuestos, no son totalmente responsables de los resultados de las políticas. Este mecanismo reduce los incentivos locales para prestar servicios y recaudar impuestos de manera más eficiente, y está cargado con la duplicación de competencias, lo que reduce aún más la rendición de cuentas y crea espacio para abusos por parte de los gobiernos locales. Por ejemplo, el gobierno federal es responsable de financiar la construcción de escuelas y calles locales, mientras que su mantenimiento es responsabilidad de los municipios. Como resultado, la infraestructura no siempre refleja las necesidades de las comunidades locales y tiende a deteriorarse rápidamente por

falta de mantenimiento, debido a la baja recaudación de impuestos locales y rendición de cuentas (OECD, 2018).

En Brasil, los estados y los municipios recaudan aproximadamente el 31.6% del total de los ingresos tributarios, lo que indica un grado significativo de descentralización de la recaudación tributaria. Una buena parte del IVA brasileño (que, en Brasil, es el *icms – imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação*) lo recaudan los estados. La recaudación de tributos a nivel subnacional en Argentina representa más del 16% de los ingresos tributarios totales. La importante recaudación a nivel estatal de Argentina se explica, en parte, por el impuesto sobre los ingresos brutos, de ámbito provincial (OECD et al., 2022).

Tabla 28

Asignación de ingresos tributarios a los subsectores de la administración general en Argentina, Brasil y México

Año	Gobierno central			Gobierno estatal			Administraciones locales			Fondos de seguridad social		
	1995	2000	2020	1995	2000	2020	1995	2000	2020	1995	2000	2020
<i>Argentina</i>	59	66.4	64.1	17.5	17.8	16.8				23.4	15.8	19.2
<i>Brasil</i>	44.8	47.9	42.4	26.5	25	25.6	3.7	3.4	6.1	25	23.7	26
<i>México</i>	73.9	78.3	80.7	2.8	2.7	3.9	1.5	1	1.5	21.8	18	13.9

Nota. Fuente: Elaboración propia tomada de OECD et al. (2022)

La idea de tener este tipo de atribuciones puede venir de la mano de organismos descentralizados como los que existen para el caso de instituciones como el INE o el INAI, en el marco del federalismo, cada entidad federativa tiene Organismos Públicos Locales, que a grandes rasgos son Organismos Autónomos Constitucionales a nivel subnacional, financiados con recursos de los Estados, y que se tiene este mandato desde la propia Constitución nacional y que, por ordenanza de esta, se adaptan dentro del marco constitucional de las entidades federativas (Zeind Chávez, 2020).

Los ingresos por impuestos a la propiedad ascienden a solo 0.3% del PIB en comparación con el promedio de la OCDE de 1.9%. Sin embargo, México carece de un registro de propiedad nacional integral con valuaciones a precios del mercado

actualizados. Es prioritario desarrollarlo de modo que se conecte a los registros de propiedad a nivel estatal, ya que dicha información no se comparte actualmente entre los estados y los municipios.

Otra opción es obtener más ingresos del impuesto estatal sobre el uso o propiedad de vehículos motorizados (tenencia), lo que también mejoraría el poder redistributivo del sistema tributario. La recaudación de impuestos sobre la nómina a nivel estatal, que varía entre 0.5% y 3% en todos los estados, podría incrementarse mejorando la eficiencia sin aumentar la tasa impositiva. Este impuesto tiene impacto sobre los costos laborales y, por consiguiente, podría desalentar la oferta laboral, la creación de empleos y la formalización. Sin embargo, la eficiencia de la recaudación de impuestos varía mucho entre los estados y está relacionada con una capacidad técnica limitada, información incompleta y métodos de pago desactualizados. El intercambio de información entre las administraciones tributarias y el enlace de las bases de datos ayudaría a detectar la evasión fiscal. Con este objetivo, algunos estados ya celebraron acuerdos de intercambio de información con el IMSS para comparar los datos de los trabajadores formales. (OCDE, 2019, pp. 59–60)

Este tipo de instituciones pueden ayudar a consolidar la recaudación de las propias entidades federativas en el marco del federalismo, asumiendo un rol activo en los impuestos que son competencia de las autoridades locales, como lo son los impuestos a la tenencia, el predial, al uso de automóviles, a la nómina, entre otros. Estas recomendaciones son dadas por la OCDE en el sentido de un fortalecimiento de las capacidades locales de tributación, pero la forma mexicana como se han fortalecido las capacidades locales es, mediante una uniformización a través de un Organismo Constitucional Autónomo nacional que a su vez sea quien elija a los miembros de los Organismos Constitucionales Autónomos subnacionales.

Conclusiones Capitulares

Las propuestas aquí planteadas pasan por una reforma constitucional, y para conseguir ese consenso de entrada es complicado, sin embargo, las condiciones podrían plantear al inicio de un sexenio, cuando los nuevos presidentes tienen cierto bono de popularidad y les son toleradas algunas iniciativas, en especial una del tamaño de la fiscal, que requiere mayor consenso y el menos desgaste. La autocracia y la autonomía son los dos extremos de un mismo valor, en el que

un ente, como la administración pública, depende de uno o unos pocos, o que dependen de todos, o al menos del interés público. Desde luego hay muchos matices en medio, pero la solución en el caso mexicano en cuanto al problema de la baja recaudación, puede ser a través de un órgano independiente de la política y de los tiempos que dicta esta, a cambio los políticos se quitarán de paso la presión, tener que cobrar impuestos y en el mediano plazo ganarán más ingresos para repartir en políticas públicas.

Los países con los que es comparable México, Brasil y Argentina, en promedio le llevan una ventaja de más de 10 puntos en recaudación en relación con su PIB, debido a que han hecho mejor un algunas de cosas, como encuadrar en órganos más independientes, como lo son órganos descentralizados, aunque en la concepción de estos países se tiene un mejor juicio de lo que significaba otorgar autonomía a través de la Agencia Administrativa Independiente, así que podría decirse que estos órganos descentralizados son más independientes que los propios de México, además han conjuntado la seguridad social y las aduanas dentro de un solo organismo y han fortalecido la captación de los impuestos locales, áreas en las que hay gran oportunidad en México.

Lo propuesto en este capítulo es tan solo una de las muchas propuestas que debe de haber en el inmenso mar de oportunidades que debe tener el Estado mexicano para resolver el problema de la baja recaudación, aunque se percibe que la tecnocracia burocrática internacional es escéptica o al menos no se enfoca en la independencia de los órganos tributarios, porque se entiende que entre los países medidos por la OCDE hay muchos que tienen buenos resultados con esquemas centralistas de recaudación, aunque cada caso se tendría que analizar con lupa, pero se alcanza a percibir que en países comparables con México, que no tienen mucho tiempo con democracias en términos aceptables y con la enorme complejidad, la mejor solución en recaudación y muchos temas de trascendencia, es delegando fuera de la política, en Organismos Constitucionales Autónomos.

CONCLUSIONES

Lo visto a lo largo de estos seis capítulos ha sido un gran repaso del desarrollo institucional mexicano, tomando en cuenta la autonomía como paradigma primordial de los Organismos Constitucionales Autónomos contrastados con los Órganos Desconcentrados. La constitución mexicana de 1917 contemplaba la coexistencia de Secretarías y Departamentos. Para los gobiernos posteriores de la década de 1930 ya no servía la organización centralizada que tan solo contemplaba Secretarías y Departamentos, así que gradualmente fueron introduciendo nuevas figuras administrativas, como órganos descentralizados, empresas estatales y en algún momento, órganos desconcentrados, tal es el caso de las Delegaciones del Distrito Federal en 1928.

Los Departamentos configurados desde el máximo poder presidencial, en ocasiones cumplieron funciones más allá de las administrativas, como políticas públicas (el reparto agrario), al grado que llegaron a tener igualdad cualitativa y cuantitativa con las Secretarías, ya que estos Departamentos solo les rendían cuentas a los presidentes y no al congreso. Además de usar los Departamentos fortalecidos, los poderosos presidentes posrevolucionarios, con facultades legislativas en ocasiones, apostaron por la creación de nuevas dependencias: órganos descentralizados, legalizados mediante leyes secundarias y órganos desconcentrados de facto, como las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal. Incluso se emitió una Ley para la Administración Descentralizada y Empresas de Participación Estatal en 1947 para tener control de ellos.

Los órganos descentralizados y desconcentrados estaban, además, fuera del marco constitucional, lo que quiere decir, que esa fue una *forma administrativa* en como los presidentes fueron paulatinamente adquiriendo más poder, incluso por encima de la Constitución, creando órganos que solo les rindieran cuentas a ellos. Los postulados que dieron origen a la cruenta lucha de la revolución mexicana, que era la acumulación del poder que derivó en el establecimiento de la constitución de 1917, los presidentes supieron cómo ir minando esas restricciones mediante leyes administrativas (ordinarias).

La reinvencción sexenal y proliferación de organismos y entidades llevó al Estado Mexicano a tener que emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, es decir, modificar el marco normativo secundario para tratar de encuadrar todos los tipos de órganos y entidades que ya existían para ese año. Sin embargo, es hasta 1981, en que se reconoce esta reforma administrativa a nivel constitucional, momento en que se abandona la centralización para pasar a

la forma de administración centralizada y paraestatal. Los Departamentos Administrativos y los Organismos Desconcentrados coexistieron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desde 1976 hasta 1997, ya que a la par que se creaban los primeros, seguía existiendo el Departamento del Distrito Federal, que sirvió en 1976 para moldear a los Organismos Desconcentrados, tomando cómo modelo al su subnivel de este, las denominadas delegaciones del Distrito Federal. El presidencialismo mexicano encajonó a los órganos desconcentrados, cómo estructuras que se tenían que coordinar con las Secretarías, conservándolos en la administración centralizada, es decir, de facto estos organismos con autonomía seguían subordinados al poder presidencial.

Ante la apertura forzada del país después del fracaso del estatismo y la consecuente implementación del neoliberalismo a la mexicana, en 1989, con la creación del Órgano Desconcentrado Comisión Nacional del Agua, se hace el intento de implementar en México, la figura de la Agencia Administrativa Independiente de Estados Unidos, la cual tenía funcionando desde el siglo XIX en ese país para resolver cuestiones que aquejan a los nuevos consumidores que había generado la revolución industrial de ese país, en la que empresas privadas abusaban comercialmente de la fragmentación de las legislaciones de los distintos estados de Estados Unidos. Sin embargo, la naturaleza de órgano desconcentrado CONAGUA no permitió una implementación plena de la Agencia Administrativa Independiente en México, caso contrario a países latinoamericanos como Brasil y Argentina, en donde se aplicaron con éxito.

Es hasta 1993 que se crea el primer Organismo Constitucional Autónomo Banco de México, el cual más que una reflexión hacia el interior fue producto de sugerencias de organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, los que sugerían que este organismo para realizar sus funciones de emisión de moneda y control de la inflación, deberían tener una autonomía real respecto del presidente. Esta fue una reforma que llegó desde el exterior, llamada tecnocrática internacionalista. Lo importante es que ya había llegado un molde distinto, el cual sería utilizado con posterioridad en la creación de varios Organismos Constitucionales Autónomos y diferenciado del Órgano Desconcentrado.

En 1996 se crea el Organismo Constitucional Autónomo Instituto Federal Electoral, el cual si es producto de una reflexión interna sobre los problemas de la democracia electoral que había generado grandes crisis políticas y sociales. Se tomó el molde ya introducido en la creación del Banco de México para garantizar su autonomía, pero esta vez con reforzado con demandas internas

de la sociedad civil y de los distintos actores políticos, en el que se abrió no solo a tecnócratas, sino a personas destacadas de la sociedad civil y la academia, estableciendo periodos amplios e inamovilidad del cargo, para no permitir que lleguen quienes tengan grandes impedimentos, como alineación con un partido o falta de experiencia técnica demostrable, siendo la cámara de diputados en este caso quien elegí, bajo un mecanismo complejo que permite participar a cualquier persona de la sociedad, quien tendrá que mostrar amplia solvencia técnica e independencia.

Los Organismos Constitucionales Autónomos no son una ocurrencia del legislador mexicano, han sido instituciones que le han dado estabilidad social, política y económica al país, lo que contribuye a que se desarrolle la democracia; se acusa de que en su diseño institucional no tienen uniformidad, pero gran parte del éxito es justamente la construcción del traje a la medida permite ver Organismo Constitucional Autónomo en general que han dado buenos resultados que son aquellos que tienen conformación colegiada, con expertos técnicos y/o con formación social, como los académicos, que garantizan su independencia; la excepción de esto sería que hay algunos que han tenido resultados muy cuestionables y casualmente coinciden con los que tienen una conformación unitaria como lo son la FGR y la CNDH, que además han sido capturados y no representan contrapeso, que es parte de la misión que tienen estos organismos al pretender ser autónomos. Lo óptimo es establecer un alto estándar para asegurar la elección de los cuerpos colegiados de los organismos constitucionales autónomos, como lo es el veto cruzado, en el que se les exija alta preparación técnica y/o académica, para tener un elemento que garantice aún más su independencia de los partidos políticos que los nombren, con cuerpos amplios colegiados que tengan garantías de tiempo y que no sean nombrados todos en un mismo periodo.

Casi paralelamente, en 1995 se crea el Servicio de Administración Tributaria, que ha tenido una evolución única en el sistema jurídico mexicano y tal vez en el mundo, encuadrado en un organismo desconcentrado. Se le intentó dotar de autonomía bajo una reforma a las leyes secundarias, pero estas solo son enunciativas, ya que no han permeado en la realidad, sigue siendo un órgano totalmente dependiente del presidente, aunque para su titular deba tener una ratificación por mayoría simple por el senado, pero esta conformación unitaria no le permite suficiente autonomía.

De los tres tipos de autonomía que se le otorgó al SAT en 1996, las de gestión, presupuestaría y técnica, esta última se logra, de acuerdo a los estándares mundiales de administraciones tributarias, hasta la reforma fiscal de 2014, en la que se le dotan de poderosas

herramientas y se le refuerzan atribuciones al Servicio de Administración Tributaria, como son la firma electrónica avanzada, el comprobante fiscal digital por internet, la contabilidad electrónica y el buzón tributario, lo cual deriva en la fiscalización permanente, lo que le permite al órgano una actuación más persistente y detallada hacia los contribuyentes cautivos que ha hecho que se refleje en el aumento de la recaudación. Esta autonomía técnica es únicamente de actuación hacia los gobernados.

Las autonomías de gestión y presupuestarias están muy lejos de conseguirse, en primer lugar, porque se ve muy inmersa la SHCP y el presidente en su actuación cotidiana, controlando la Junta de Gobierno; el órgano interno de control es otra forma indirecta de generar dependencia del Servicio de Administración Tributaria del ejecutivo federal. En cuanto al presupuesto, es discrecional la forma en que se le otorga al organismo, sin medir metas o posibilidades de ampliación de la base de contribuyentes, dejando impune en gran medida la evasión y la informalidad.

Una parte de la solución, que no la única, de la baja la recaudación, puede ser a través de un órgano independiente de la política y de los tiempos que dicta esta, a cambio los políticos electos se quitarán la presión de tener que cobrar impuestos y en el mediano plazo ganarán más ingresos para repartir en políticas públicas. Los países con los que es comparable el nuestro, Brasil y Argentina, en promedio, le llevan una ventaja de más de 10 puntos en recaudación en relación con su PIB, debido a que han hecho mejor un algunas de cosas, entre ellas, garantizar la autonomía de sus órganos tributarios, además conjuntar la seguridad social y las aduanas dentro de un solo organismo y han fortalecido la captación de los impuestos locales, áreas en las que hay gran oportunidad en México.

Cuando México ha querido dar buenos resultados en una materia históricamente rezagada como lo es la electoral, la financiera, la de datos confiables, la de transparencia o la de telecomunicaciones, ha generado organismos independientes de los poderes tradicionales, con un buen diseño institucional y ha conseguido excelentes resultados ¿Que impide el día de hoy hacer esto mismo en la recaudación tributaria? Un gran acuerdo político que podría ser muy viable si se revisa objetivamente los buenos resultados que han dado los Organismos Constitucionales Autónomos respecto de los organismos que les precedieron.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Ackerman, J. M. (2016). *Autonomía y Constitución: El nuevo Estado democrático* (p. 222).
- Aguirre Hernández, J. M. (1978, junio). *Evolución y bases jurídicas de la reforma administrativa de la administración pública federal, 1958-1978*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10773/9848>
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, (1947). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18350/16493>
- Alonso, J., y Aziz Nassif, A. (2005). *Campo electoral, espacios autónomos y redes: El consejo general del IFE (1996-2005)*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana. <https://studylib.es/doc/4790643/campo-electoral--espacios-autonomos-y-redes>
- Álvarez Monroy, M. J. (2019, marzo 20). *4 puntos clave para entender el neoliberalismo en México*. Dinero en Imagen. <https://www.dineroenimagen.com/economia/4-puntos-clave-para-entender-el-neoliberalismo-en-mexico/108271>
- Amnistía Internacional. (2022). *México: Militarizar la seguridad pública generará más violaciones de derechos humanos y perpetuará la impunidad*. <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/mexico-militarizar-la-seguridad-publica-generara-mas-violaciones-de-derechos-humanos-y-perpetuara-la-impunidad/>
- Arellanes Jiménez, P. E. (2014). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Antes, durante y después, afectaciones jurídicas en México. *Revista IUS*, 8(33), 257–274.
- Arenas Ramiro, M. (2004). Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y España. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, Art. 70. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/48348>
- Arista, L. (2020, septiembre 22). Jaime Cárdenas renuncia al Indep y denuncia corrupción y malos manejos. *ADNPolítico*. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/09/22/jaime-cardenas-renuncia-al-indep-y-denuncia-corrupcion-y-malos-manejos>

- Arista, L. (2022, febrero 25). AMLO reconoce que regresaron 2,000 mdp a la FGR “donados” para “rifa” del avión. *Expansión*.
<https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/02/25/amlo-reconoce-que-regresaron-2-000-mdp-a-la-fgr-donados-para-rifa-del-avion>
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016* (Núm. 16-5-06E00-07-0083 83-GB). Auditoría Superior de la Federación.
- Comisión intersecretarial permanente para el mejoramiento de la organización de la administración pública, (1943). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18447/16578>
- Barrand, P., Ross, S., y Harrison, G. (2005). Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries. *International Monetary Fund, IMF Working Papers*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.879062>
- Birkland, T. A. (2016). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (Fourth Edition). Routledge.
- Breger, M. J., y Edles, G. J. (2000). Established by practice: The theory and operation of independent federal agencies. *Admin. L. Rev.*, 52, 1111.
- Brooks, D. (2020, junio 28). El pescador que descubrió el más grande tesoro petrolero de México (y murió en el abandono). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51866199>
- Burgoa, I. (2008). *Las garantías individuales* (40a ed.). Editorial Porrúa.
- Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras (miscelánea fiscal para el año de 1996), enviada por el Ejecutivo federal, (1995)* (testimony of Cámara de Diputados). <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/93.html>
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 98 (2022).
- Cárdenas Gracia, J. (2020). Los fundamentos filosóficos, históricos, políticos y jurídicos de la cuarta transformación. En *Aportaciones para la construcción de una Administración Pública para la cuarta transformación*. Tirant lo Blanch.

- Cárdenas Gracia, J. F. (1994). Reflexiones sobre la reforma política del Distrito Federal. En Universidad Nacional Autónoma de México (Ed.), *Actualización jurídica 1994* (1. ed, pp. 21–38). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas Gracia, J. F. (2012). *Una Constitución para la democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional* (Segunda edición). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, (1937).
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4552481&fecha=24/08/1937&cod_diario=194609
- Cárdenas Sánchez, E. (2019). *Estructura Socioeconómica de México*.
- Ley de Secretarías de Estado, (1917). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18597>
- Carrillo Castro, A. (1987). Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. *Revista de Administración Pública*, 71/72, 71–85.
- Castellanos Coutiño, H. (1987). Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Revista de Administración Pública*, 71/72, 87–103.
- Castillo, M., y Padilla, L. (2012, diciembre 5). *Firman el Pacto por México*. Milenio.com.
<https://web.archive.org/web/20121205051620/http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7d97ccec10baf5f29e3d096cffa95826>
- Chuquimarca Chuquimarca, J. L. (2013). *División de poderes en la actual Constitución del Ecuador (Otros Temas)*. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4356>
- Cicero Arenas, P. (2021, agosto 24). *8 años de la reforma de telecomunicaciones: ¿estamos mejor?* <https://mexicocomovamos.mx/animal-politico/2021/08/8-anos-de-la-reforma-de-telecomunicaciones-estamos-mejor/>
- Colmenares, F. (2008). Petróleo y crecimiento económico en México 1938-2006. *Economía UNAM*, 5(15), 53–65.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Consejo Consultivo*. CNDH.
<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30075>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2022). *Informe de Actividades 2021*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070>

- Comité de Transparencia del Servicio de Administración Tributaria. (2020). *Acta de la sesión extraordinaria del Comité de Transparencia del Servicio de Administración Tributaria efectuada el 28 de febrero de 2020*.
- Concha Cantú, H. A. (2017). La evolución político-institucional de la Ciudad de México. En G. Esquivel, F. A. Ibarra Palafox, y P. Salazar (Eds.), *Cien ensayos para el centenario: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* (Primera edición, pp. 53–74). Universidad Nacional Autónoma de México : Instituto de Investigaciones Jurídicas : Instituto Belisario Domínguez.
- CONEVAL. (2017, mayo 4). *¿Quiénes somos?* CONEVAL.
<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857, (1917).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada el 28 de agosto de 2021, 354 (1917).
- Decreto por el que se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 (1981).
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_094_21abr81_ima.pdf
- Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1993).
https://dof.gob.mx/website/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=205650&pagina=3&seccion=0
- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., (1999).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999#gsc.tab=0
- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2006).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2142855&fecha=07/04/2006#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, (2013).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, (2013).

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_212_20dic13.pdf

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, (2014).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, (2014).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0

Ley de Secretarías de Estado, (1917). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18600>

Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, (1934). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18606>

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, (1935). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18608>

Decreto que crea la institución “Petróleos Mexicanos”, (1938).

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4433934&fecha=20/07/1938&cod_diario=186811

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, (1939). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18613>

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 4 (1946). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18617/16739>

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 19 (1958). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18619/16741>

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, (1986).

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales., Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1994).

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4696377&fecha=18/05/1994

Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, (1995) (testimony of Congreso de la Unión). <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/93.html>

Ley del Servicio de Administración Tributaria, (1995).

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93_041218.pdf

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, (2003).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694220&fecha=12/06/2003#gsc.tab=0

Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, (1928).

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4621795&fecha=31/12/1928&cod_diario=198688

Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad, (1933). <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1933CFE.html>

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (Reglamentaria de la Base 1a., fracción VI, del Artículo 73 de la Constitución), (1970).

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204209&pagina=20&seccion=1

Decreto que reforman diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, (1974).

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4737573&fecha=31/12/1974&cod_diario=204144

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (1976). *Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Presentada al Honorable Congreso de la Unión en*

Diciembre de 1976. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18561/16685>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (1976).

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio en Materia de Firma Electrónica, (2003).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=692314&fecha=29/08/2003#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, (2004).

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676424&fecha=05/01/2004#gsc.tab=0

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (2022).

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, (2008).

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5033067&fecha=16/04/2008#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y del Impuesto al Valor Agregado, del Código Fiscal de la Federación y del Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión; y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado el 1 de abril de 1995, (2009).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5123035&fecha=07/12/2009#gsc.tab=0

Ley de Firma Electrónica Avanzada, 16 (2012).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, (2013).

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff/CFE_ref45_09dic13.pdf

Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (2015).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (2018).
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref61_30nov18.pdf
- Declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, (2018).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546944&fecha=20/12/2018#gsc.tab=0
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Pobreza en México*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Cruz Parceró, J. A. (2017). *Historia y porvenir de los derechos sociales en México*. 34.
- De Andrea Sánchez, F. J. (1992). Reforma política 1990. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México*, 73.
- Delay, S., Devas, N., y Hubbard, M. (1998). The Reform of Revenue Administration: A study for the Department for International Development. *Development Administration Group School of Public Policy The University of Birmingham, UK*.
<http://web.worldbank.org/archive/website01531/WEB/IMAGES/PF1.PDF>
- Díaz Bravo, E. (2012). Desarrollo histórico del Principio de Separación de Poderes. *Revista de Derecho*, 38, 240–270.
- Díaz de León, A. (2018). *Banco de México: 25 años de autonomía, transparencia y confianza*. Autonomía. <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/autonomia-funciones-banco-m.html>
- Manual de Organización Institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica, (2021). <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/12/Manual-de-Organizacion-Institucional-2021.pdf#pdf>
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2001). *Impuestos, democracia y transparencia*. Cámara de Diputados, Lviii Legislatura : Auditoría Superior de la Federación.
- Enríquez Rodríguez, L. L. (2022, septiembre 9). ¿Todo cabe en la “seguridad nacional” sabiéndolo acomodar? *El Heraldo de México*.
<https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2022/9/9/todo-cabe-en-la-seguridad-nacional-sabiendolo-acomodar-438294.html>

- Fabián Ruiz, J. (2017). Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una Visión Integradora. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 37, 85–120. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.37.11454>
- Fabián Ruíz, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: Una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(37), 85–120. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.37.11454>
- Fernández Rojas, G. (2003). La administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América. *Vniversitas*, 106, 177–205.
- Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho administrativo* (Primera edición). Secretaría de Gobernación : Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Fernández Ruiz, M. G. (2015). *Marco jurídico estructural de la administración pública federal Mexicana* (Primera edición). INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.
- Flores, V. D. (1994). *El ingreso de México a la OCDE*. 7.
- Fraga, G. (2018). Derecho administrativo. En *Derecho administrativo*. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk146>
- Fusi, J. P. (1988, septiembre 29). La revolución gloriosa. *El País*. https://elpais.com/diario/1988/09/30/opinion/591577210_850215.html
- Gallegos, Z. (2022, marzo 16). Opinión | El acceso a la información en México se dificulta y el INAI debe dejar de ser tibio. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/03/16/inai-amlo-ataques-transparencia-informacion/>
- Garza Aldape, E. S. (2018). La autonomía del INEGI en perspectiva. *Revista de Administración Pública*, 1(138), Art. 138. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34908>
- Gasca Zamora, J. (1988). Privatización de la empresa pública en México 1983-1988. *Momento Económico*, 41–42, Art. 41–42.
- Gaxiola, F. J. (1955, diciembre). El Distrito Federal. *Revista el Foro*, 8 al 10.
- Gómez Díaz de León, C. (2016). *Origen y evolución del estudio de la administración pública* (Núm. 1; Vol. 1, Número 1, pp. 1–18). MCGraw-Hill. <http://eprints.uanl.mx/10271/>
- Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 99 (2018).

- González Quintero, R. (2013). Estados, federación y soberanía en la jurisprudencia temprana de la corte suprema americana. *Estudios constitucionales*, 11(1), 89–142.
<https://doi.org/10.4067/S0718-52002013000100004>
- Guzmán Napurí, C. (2021). *La tipología de las constituciones*.
<https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/la-tipologia-de-las-constituciones>
- Ley que reforma las bases 1a., 2a. Y 3a. De la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, (1928).
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=197559&pagina=7&seccion=1
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1935, (1935).
https://dof.gob.mx/nota_to_pdf.php?fecha=31/12/1935&edicion=MAT
- Ley del Servicio de Administración Tributaria-última reforma publicada DOF 04-12-2018, (1995).
- Hayashi Martínez, L. (1995). *Modelo de Desarrollo Compartido 1970—1982*. 17.
- Hernández Licon, G. (2019, julio 18). Por una austeridad mejor implementada: CONEVAL [https://www.animalpolitico.com/]. *Plumaje*. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/por-una-austeridad-mejor-implementada-coneval/>
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 74 (2000).
- idcONLINE. (2020, marzo 6). Adiós definitivo a la compensación universal, la Corte avala esta medida. *idcONLINE*. <https://idconline.mx/fiscal-contable/2020/03/02/adios-definitivo-a-la-compensacion-universal-la-corte-avala-esta-medida>
- IMCO Staff. (2017, abril 10). Comunicado sobre el nombramiento de Paloma Merodio Gómez como Vicepresidenta del INEGI. *Comunicado sobre el nombramiento de Paloma Merodio Gómez como Vicepresidenta del INEGI*. <https://imco.org.mx/comunicado-sobre-el-nombramiento-de-paloma-merodio-gomez-como-vicepresidenta-del-inegi/>
- INEGI. (2021). *Actualización de la medición de la economía informal 2003-2020* (Comunicado de prensa Núm. 776/21). INEGI.
<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibmed/pibmed2020.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2021, enero 6). La función constitucional del INAI es intransferible e irrenunciable.

- Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales*. <https://idaip.org.mx/sitio/2021/01/06/la-funcion-constitucional-del-inai-es-intransferible-e-irrenunciable/>
- Instituto Nacional Electoral. (2014). *Historia del Instituto Federal Electoral*. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- Locke, J. (1988). *John Locke: Two Treatises of Government* (P. Laslett, Ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810268>
- Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina, (1977). https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=197525&pagina=2&seccion=0
- Luna, E. (2018, diciembre 21). 100 trabajadores del SAT Vallarta fueron cesados de sus cargos. *Diario de Vallarta & Nayarit*. <https://diariodevallarta.com/corren-a-100-trabajadores-del-sat-vallarta-demandaran-ante-conciliacion-y-arbitraje/>
- Madison, J. (1788, febrero 1). *Federalist 47: The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts*. <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-41-50>
- Madison, J., y Hamilton, A. (1788, febrero 8). *Federalist No. 51*. <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60>
- Marcial Pérez, D., y Manetto, F. (2021, noviembre 25). *Victoria Rodríguez: El nuevo nombramiento alimenta las dudas sobre los planes de López Obrador para el Banco de México | EL PAÍS México*. <https://elpais.com/mexico/2021-11-25/el-nuevo-nombramiento-alimenta-las-dudas-sobre-los-planes-de-lopez-obrador-para-el-banco-de-mexico.html>
- Marín, C. (2022, septiembre 20). CNDH: Piedra desoyó a sus consejeros. *Grupo Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/carlos-marin/el-asalto-la-razon/cndh-piedra-desoyo-a-sus-consejeros>
- Martínez Elorriaga, E. (2022, febrero 4). Devastan regiones boscosas por cultivo de aguacate en Michoacán. *La Jornada*.

- <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/02/04/estados/devastan-regiones-boscosas-por-cultivo-de-aguacate-en-michoacan/>
- Marván Laborde, I. (2018). La Revolución Mexicana en la Constitución de 1917. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1(27). <https://doi.org/10.26851/RUCP.27.7>
- Matute González, C. (2017, febrero 25). La economía se maneja desde Los Pinos. <https://www.cronica.com.mx/>. https://www.cronica.com.mx/notas-la_economia_se_maneja_desde_los_pinos-1011684-2017
- Méndez Morales, J. S. (1998). El neoliberalismo en México: ¿éxito o fracaso? *Contaduría y Administración*, 1998(191), 65–74.
- Molinar, J., y Weldon, J. (2014). Elecciones de 1988 en México: Crisis del autoritarismo. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 2014(17), 164–191. [https://doi.org/10.1016/S1870-7300\(14\)70904-4](https://doi.org/10.1016/S1870-7300(14)70904-4)
- Montesquieu, C.-L. de S. (2012). *El espíritu de las leyes*. Ediciones Brontes.
- Moscosa, M. (2021, septiembre 13). SAT ‘cazará’ con menor presupuesto a los contribuyentes en 2022. EL CEO. <https://elceo.com/economia/sat-proyecto-de-presupuesto-2022-paquete-economico/>
- Munn v. Illinois: Caso de la Corte Suprema, Argumentos, Impacto*. (2020, enero 31). Munn v. Illinois: Caso de la Corte Suprema, Argumentos, Impacto. <https://www.greelane.com/es/humanidades/cuestiones/munn-v-illinois-supreme-court-case-4783274>
- Murillo, E. (2021, diciembre 19). Admite SCJN controversia por omisión en nombramientos de Cofece. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/12/19/politica/admite-scjn-controversia-por-omision-en-nombramientos-de-cofece/>
- OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: México 2019*.
- OECD. (2009). *La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Serie “Información comparada” (2008)*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264200814-en>
- OECD. (2011). *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264200814-en>
- OECD. (2013). *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264200814-en>

- OECD. (2015). *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD. https://doi.org/10.1787/tax_admin-2015-en
- OECD. (2017a). *Estudios Económicos de la OCDE: México 2017*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264269040-es>
- OECD. (2017b). *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD. https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en
- OECD. (2018). *OECD Territorial Reviews: Morelos, Mexico: Monitoring Progress and Special Focus on Accessibility*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264304482-en>
- OECD. (2019). *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. OECD. <https://doi.org/10.1787/74d162b6-en>
- OECD, Inter-American Center of Tax Administrations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, y Inter-American Development Bank. (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. OECD. <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>
- Ortiz de Zárate, R. (2018, julio 2). *CIDOB*. CIDOB. http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/miguel_de_la_madrid_hurtado
- Pardow Lorenzo, D. (2018). ¿Control o autonomía? El debate sobre agencias regulatorias independientes. *Revista de derecho (Valdivia)*, 31(2), 193–209. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502018000200193>
- Pavesi, P. (2004). *Alcances y estrategia para la implantación de una administración integrada de los ingresos públicos*. Jornadas Anuales del CIAT.
- Pérez-Verduzco, G. (2020). Confianza en el Instituto Nacional Electoral mexicano: Una perspectiva comparada. *Reflexión Política*, 22(45), 103–115. <https://doi.org/10.29375/01240781.3903>
- Piña, I. (2019, abril 2). *En riesgo meta de recaudación por cierre SAT en Uruapan*. Noticias de Michoacán. <https://www.contramuro.com/en-riesgo-meta-de-recaudacion-por-cierre-sat-en-uruapan/>
- Polga-Hecimovich, J. (2019). La presidencia del ejecutivo unitario de Rafael Correa. *Vol. No.*, 15, 24.

- Political Database of the Americas, Georgetown University. (2005, noviembre 7). *United States of America: Constitución de 1787 en español*.
<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>
- Pozas, R. (1983). El Maximato: El partido del hombre fuerte, 1929-1934. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 9(9), Art. 9.
<https://doi.org/10.22201/iih.24485004e.1983.09.69012>
- Ley creando el “Banco de México”, (1925).
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4445150&fecha=31/08/1925&cod_diario=187713
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, (1989).
https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206724&pagina=2&seccion=0
- Decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, (1994).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4710963&fecha=05/07/1994#gsc.tab=0
- Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, (1996).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4895322&fecha=09/08/1996#gsc.tab=0
- Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2002).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002#gsc.tab=0
- Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2005).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005#gsc.tab=0
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. (2013). *El “Buzón Tributario” a la luz de la Reforma Fiscal 2014*.
- Redacción Animal Político. (2019, julio 22). Remueven del Coneval a Gonzalo Hernández Licona, tras reclamo por recortes. *Animal Político*.
<https://www.animalpolitico.com/2019/07/coneval-hernandez-licona-remocion/>
- Redacción Aristegui Noticias. (2019, noviembre 11). *¿Quién es Rosario Piedra Ibarra, la próxima presidenta de la CNDH?* Aristegui Noticias.
<https://aristeguinoticias.com/1111/mexico/quien-es-rosario-piedra-ibarra-la-proxima-presidenta-de-la-cndh/>

- Redacción BBC Mundo. (2017, octubre 16). Renuncia el procurador general de México, tras la controversia por su potencial nominación para la primera fiscalía autónoma del país. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41644877>
- Regulatory agency. (2022). En *Wikipedia*.
https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Regulatory_agency&oldid=1087652807
- Reina, E. (2019, diciembre 5). *Margarita Ríos Farjat: La elección de una ministra cercana a López Obrador refuerza la influencia del presidente en la Suprema Corte | México | EL PAÍS*. https://elpais.com/internacional/2019/12/06/mexico/1575588870_107918.html
- Revista Cuartoscuro. (2015, junio 5). *La Dictadura Porfirista*. Cuartoscuro.
<https://cuartoscuro.com/revista/la-dictadura-porfirista/>
- Manual de Organización General de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, (2021).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639468&fecha=27/12/2021#gsc.tab=0
- Rubí, M. (2012, enero 22). *PRI, la historia de sus rompimientos*. El Economista.
<https://www.economista.com.mx/politica/PRI-la-historia-de-sus-rompimientos-20120122-0041.html>
- Rumoso Rodríguez, J. A. (2021). Nuevas competencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de anticorrupción. *PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa, Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, 29, 18.
- Sala de prensa COFECE. (2022). *Por falta de nombramiento de comisionados Cofece suspende plazo para resolver procedimiento en mercado de combustibles para aeronaves* (Cofece-030-2022). Comisión Federal de Competencia Económica. <https://www.cofece.mx/por-falta-de-nombramiento-de-comisionados-cofece-suspende-plazo-para-resolver-procedimiento-en-mercado-de-combustibles-para-aeronaves/>
- Salazar Ugarte, P. (2014, febrero 1). Las demasiadas autonomías. *nexos*.
<https://www.nexos.com.mx/?p=18380>
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2020). *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir* (p. 130). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <https://inai.janium.net/janium/Documentos/3783%20inai%20autono.pdf>

- Sarmiento, S. (2003). El sentido de la competencia. En Comisión Federal de Competencia Económica (Ed.), *La primera década de la Comisión Federal de Competencia*.
- SAT. (2014, febrero 28). *Órgano Interno de Control—SAT*. Órgano Interno de Control. http://m.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/organo_interno_control.aspx
- Schmelkes, S. (2021, febrero 2). La extinción del INEE autónomo. *Blog de Economía y Políticas Públicas*. <https://blog.economia.iberomex.mx/la-extincion-del-inee-autonomo/>
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020, octubre 20). *El Cardenismo y su influencia en el modelo agropecuario del Gobierno de México*. gob.mx. <http://www.gob.mx/agricultura/articulos/el-cardenismo-y-su-influencia-en-el-modelo-agropecuario-del-gobierno-de-mexico>
- Secretaría de Gobernación. (2007, julio 7). *Controversia constitucional*. Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57>
- Secretaría de Gobernación. (2020, junio 5). *Conoce más acerca de Venustiano Carranza*. gob.mx. <http://www.gob.mx/segob/es/articulos/conoce-mas-acerca-de-venustiano-carranza?idiom=es>
- Primera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2010 y su anexo 1-A, (2010). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5159342&fecha=14/09/2010#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021, diciembre 15). *Ramo 06—Hacienda y Crédito Público*. Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2022/ramo06>
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2015, julio 16). *El Porfiriato*. <http://www.gob.mx/sedena/documentos/el-porfiriato>
- Secretaría de la Función Pública. (2018, agosto 31). *¿Qué son los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades?* TOICS. <https://perfilestoic.funcionpublica.gob.mx/directorio/oic.html>
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo de los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera y Raúl Mejía González, a nombre de diversos grupos parlamentarios*, (2010) (iniciativa Senado de la República). https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/27585

- Senado de la República. (2016). *Senado ratifica nombramiento de Raúl Cervantes Andrade como nuevo Procurador General de la República* (Boletín Núm. 426).
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/32030-senado-ratifica-nombramiento-de-raul-cervantes-andrade-como-nuevo-procurador-general-de-la-republica.html>
- Segunda Resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, (2014).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351246&fecha=04/07/2014#gsc.tab=0
- Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, (2015).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5403535&fecha=12/08/2015#gsc.tab=0
- Soto Gama, D. (2018). *Derecho de acceso a la información*. www.cndh.org.mx.
<https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022, junio 1). *Comunicados de Prensa*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6928>
- Uvalle Aguilera, R. A. (2022). *Órganos constitucionales autónomos en México: Análisis y propuestas para su desarrollo institucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Valdelamar, J. (2018, diciembre 20). SAT despide al menos a 2 mil personas de 12 oficinas locales. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sat-despide-al-menos-a-2-mil-personas-de-12-oficinas-locales/>
- Vázquez Alfaro, J. L. (2010). *Distrito Federal: Historia de las instituciones jurídicas* (1. ed). Universidad Nacional Autónoma de México : Senado de la República.
- Wilson, W., y Lujambio, A. (2002). *El gobierno congresional: Régimen político de los Estados Unidos* (1. ed). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Wood, G. S. (2011). *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. UNC Press Books.
- Zeind Chávez, M. A. (2018). *Organismos Constitucionales Autónomos*. Tirant lo Blanch.
- Zeind Chávez, M. A. (2020). *Organismos Constitucionales autónomos de las entidades federativas*. Tirant lo Blanch.