

Ejercicio de la soberanía dentro del pacto federal del Estado mexicano por parte de los órganos constitucionales autónomos

Exercise of Sovereignty within the Federal Pact of the Mexican State by Autonomous Constitutional Bodies

Luis Hermosillo Hernández*
José Hermosillo Martínez**

Resumen

En este artículo, se analizará, como eje central, el concepto de *soberanía* y se procederá, a profundizar su relación con diferentes posturas teóricas sobre este concepto, vinculándolo con los órganos constitucionales autónomos, para definir si estos gozan o no de soberanía en el ejercicio de sus funciones dentro de su competencia, y con el fin de abordar, el ejercicio de la soberanía por

Artículo recibido 11 de julio de 2020 y aceptado para su publicación el 9 de agosto de 2021. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 219-241



* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit, maestro en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Nayarit, doctor en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos de Jalisco. Catedrático de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Sus líneas de investigación son: derecho electoral, derecho agrario y derecho procesal. Contacto: hermosilloh_luis@hotmail.com

** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit, estudiante de la Maestría en Administración y Gestión Electoral por el Instituto Estatal Electoral de Nayarit (en vías de titulación), actualmente estudia la Maestría en transparencia y Protección de Datos Personales en la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación son: derecho electoral, derecho energético y derecho administrativo. Contacto: jose_hermosillo_mtz_15@hotmail.com

parte de los órganos administrativos electorales, en particular los OPLE. Al final del artículo se desglosan cinco conclusiones acerca del ejercicio de la soberanía por los distintos poderes, el consenso sobre la discusión teórica sobre el concepto, su aplicación al sistema político mexicano, su transformación por influencia de legislaciones internacionales, así como su relación con los órganos constitucionales autónomos.

Palabras clave: soberanía, federación, órganos constitucionales autónomos, autonomía, democracia, OPLE.

Abstract

This paper analyses the concept of sovereignty and examines different theoretical standpoints about it, and then relates it with autonomous constitutional institutions to define whether or not these can be said to enjoy sovereignty in the exercise of their particular roles. The purpose of this analysis is to ponder the sovereignty exercised by electoral institutions with an administrative role, particularly by Public Local Institutions (OPLE, for their acronym in Spanish). We reach 5 conclusions on the exercise of sovereignty by different government powers, the theoretical consensus on the concept, its application to the Mexican political system, its transformation by way of international legislation, as well as its relation to autonomous constitutional bodies.

Keywords: sovereignty, federation, autonomous constitutional bodies, autonomy and democracy.

Introducción

El término doctrinal de *soberanía* ha sido objeto de diversos estudios por diferentes disciplinas como la ciencia política, la sociología, la historia y la ciencia jurídica, lo cual ha dado lugar a una diversificación de cómo entender este concepto; ciertas posturas consideran que la *soberanía* debe ser entendida como la potestad o cualidad de los Estados; es decir, como inhe-

rente a los países, y que ésta, además, ya no existe, en virtud a la celebración de tratados, convenios, pactos, entre otros instrumentos normativos de los que un país es parte en el concierto internacional.

En contraposición teórica, como corriente que expone la actual existencia de la soberanía, autores como De Vergottini (2015), Moreira (2020) y Carpizo (2004) concuerdan en sus respectivos estudios que aún es vigente la soberanía, aunque, con adecuaciones del término a la situación y contexto actual, pero que sigue siendo un elemento existente.

La anterior discusión conceptual, con algunas aristas, se traslada al ámbito interno de nuestro sistema jurídico mexicano, al ser considerada por algunos la soberanía como parte solamente del orden federal, siendo este el que ostentaría la soberanía nacional, mientras que las entidades federativas solamente guardan para sí, la autonomía interna, pero no la soberanía (Kelsen, 1979). Por otra parte, estudios refieren que la única fuente del ejercicio de soberanía en nuestro país es el pueblo, en seguimiento a esta postura, sostiene Kaiser (2013) que “el gran cambio vino con la Revolución Francesa ... el pueblo se transformó en el soberano” (p. 90), empero, que es, el mismo pueblo quien “transfiere los poderes soberanos a los órganos del Estado a través de elecciones libres e iguales” (p. 90).

Son diversas las discusiones científicas de corte filosófico, político y normativo —como las que se citan— y que llegan a conclusiones diferentes, todas ellas susceptibles de un análisis pormenorizado por la valiosa aportación que realizan para un mayor entendimiento, así como reflexión jurídica y teórica de nuestro estado nacional y su funcionamiento interno. El presente trabajo retoma parte de esa discusión teórica y, conforme con la metodología exegética de la norma (en torno a qué se debe entender por *soberanía*, y si se trata de un término válido en nuestro derecho actual), estudia la soberanía bajo una evolución histórica y normativa.

Asimismo, de manera deductiva, se aborda a quien se considera el titular o titulares del ejercicio de la soberanía en nuestro sistema federal mexicano; en tal discusión doctrinal se incluye la soberanía que ejercen los órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales de cada entidad federativa,

por lo que se analizará y reflexionará el rol que juegan en el ejercicio de la soberanía de nuestro país.

Estudiar la soberanía y su relación con los órganos constitucionales autónomos dentro de un sistema federal (como el nuestro) es necesario para poder determinar el funcionamiento, coordinación y relación entre las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno.

Análisis teórico de la soberanía en diversos estadios

El término de soberanía ha sido establecido, a lo largo de la historia, como un atributo inseparable del Estado, ya que “el principio de soberanía ha sido fundamental como articulador del Estado y del poder” (Serna, 2015, p. 683), pudiendo arribar al argumento de que un Estado sin soberanía no es Estado.

Al anterior supuesto, se debe tener presente que la soberanía es independiente de la forma de gobierno de cualquier país, por lo que este concepto es igualmente aplicable para una república, monarquía e inclusive una dictadura (Kaiser, 2013). Postura doctrinal que se comparte por los suscritos, ya que la soberanía no distingue entre formas de gobierno o Estado, siempre y cuando éste se encuentre reconocido por la comunidad internacional, ya que un Estado que no está reconocido por otros carece de soberanía.

Asimismo, se debe hacer la aclaración: es distinto desconocer un gobierno que un Estado. Por ejemplo, países donde estallan guerras civiles o golpes de Estado que derrocan a su gobierno interno; en estos casos las naciones desconocen a los gobiernos que se instituyen mediante las armas para lograr el poder, empero, la calidad de país y su soberanía sobre el territorio que éste ocupa no es desconocida por sus similares. A este punto hay que agregar que existen momentos más complejos, para lo cual podemos citar el caso de Siria, donde algunos países reconocen a los insurgentes y otros países reconocen al gobierno; o el caso Venezuela, donde algunos gobiernos reconocen a dos presidentes diferentes, ambos con apoyo internacional.

Sostenemos, a partir de ambos ejemplos, que la soberanía queda cuestionada en cuanto a quien o quienes la ejercen, pero sin llegar al extremo

de desconocer a los países en cuestión, respecto a sus territorios que los conforman y sobre los cuales tiene derecho a ejercer su soberanía.

En un primer acercamiento al concepto de soberanía, Arteaga Nava (1999) indica que “se usa el vocablo en una acepción impropia, se le toma como sinónimo de autonomía, se trata de competencia o ámbito de acción de los Estados” (p. 10).

Es importante indicar que *soberanía*, *autonomía* e *independencia* son conceptos que hacen referencia a cuestiones diferentes que, como Arteaga Nava (1999) acertadamente señala en su texto, se usan indebidamente como sinónimos entre sí, principalmente soberanía y autonomía.

Por su parte, Camargo González (2009) expone que “la soberanía está íntimamente vinculada a conceptos afines como la independencia, autonomía, no intervención y la inmunidad de jurisdicción” (p. 69); en esta reflexión quizás encontramos el motivo por el cual soberanía, autonomía e independencia se usan como sinónimos, porque la línea de diferencia entre estos conceptos es sumamente delgada y, en ocasiones, difusa; empero, no queda la duda si se refieren a situaciones, características y momentos diferentes en relación con un Estado o instituciones públicas que conforman el entero sistema de un Estado.

Heller (1968) sostiene que la soberanía “consiste en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial ... además, de imponer la decisión a todos los habitantes del territorio” (p. 262).

Por su parte, Garza García (1997) define la soberanía como “la condición del que tiene un poder incuestionable y por encima de todo” (p. 5), el cual es expresa o tácitamente aceptado en el ámbito internacional por otros Estados.

Hillgruber (2009), por su parte, hace una reflexión en torno al concepto; primeramente, define la soberanía como “la competencia del Estado para tomar la decisión definitiva y vinculante en asuntos internos como externos, supone un poder otorgado por el sistema jurídico y por tanto necesariamente limitado” (p. 5).

En nuestra opinión, si bien las definiciones tienen y pudiesen tener ciertas variantes teóricas, todos los autores coinciden en que la soberanía es la

capacidad o potestad de tomar decisiones entorno a diversas cuestiones que la misma norma les indica, bien sea en el derecho interno o internacional del que forman parte, las cuales son vinculantes para su propia población.

Por su parte, Kelsen (1979) analiza varias posturas filosófico-jurídicas entorno a la soberanía, como propiedad del Estado y el derecho, como poder del Estado que le da la característica de supremo, es decir, que por arriba del Estado, nada; sin embargo, categóricamente, señala que “es un contrasentido afirmar que el Estado es o posee la mayor fuerza” (p. 133). Asimismo el autor interviene en una discusión sobre la visión de la soberanía entre la teoría del Estado y la teoría del derecho, y cómo ambas intentan explicar y justificar, desde sus postulados, qué es la soberanía y cómo ésta se relaciona con el Estado.

Camargo González (2009), por su parte, expone que la soberanía, en relación con los pactos federales o federaciones, se resume en tres teorías:

La primera concepción y la más clásica que mantiene que la soberanía es divisible ... La segunda teoría que es la tesis de que los únicos soberanos son los estados federales y que la Unión no lo es, lógicamente esta teoría resulta inaceptable ... La tercera teoría sostiene que sólo la Unión es soberana y que la autonomía de las partes se reduce a una desconcentralización política, limitada básicamente a la potestad de producir normas jurídicas para el gobierno del régimen interno (p. 67).

Finalmente, Hillgruber (2009) hace un aporte valioso al término soberanía como defensor de la misma en tiempos modernos; primeramente, se refiere a que “los detractores modernos de la soberanía comparan el Estado actual con un espejismo, con la imagen de un Estado teóricamente omnipotente” (p. 5), esto en relación con que, actualmente, el Estado se encuentra sometido a intereses ajenos a éste, por ejemplo, por el poder económico o militar diferente del Estado de origen, por ello algunas visiones actuales consideran que usar el término soberanía como elemento o característica del Estado no es aplicable, sin embargo, como el mismo autor destaca, el hecho que un Estado mantenga relaciones económicas con otros Estados no es sinónimo de sometimiento de la soberanía.

También Hillgruber (2009) hace mención a que el Estado no tiene una soberanía suprema, total o toda poderosa como por años se argumentó, “ningún Estado del mundo ha gozado jamás, a pesar del monopolio estatal de la fuerza, de tal soberanía” (p. 4), esto en relación con la consideración de que el Estado cuenta con una soberanía omnipotencial y, que por ello, el Estado no puede ni debe someterse a cooperar institucionalmente con otros socios no estatales en el interior, y con otros Estados en el exterior.

En resumen, como se muestra en Kelsen (1979), existe una discusión sobre el término soberanía, en el caso de Camargo González (2009), se refiere a la soberanía desarrollada dentro del federalismo y, por parte de Hillgruber (2009), nos aporta dos posturas que podemos entender sin entrar a la discusión filosófica entre teorías que propone el autor, ambas posturas básicas son: que la soberanía no existe o que ésta es una simulación, dado que el Estado se somete a intereses de particulares en temas económicos y, de igual manera, al someterse a otros estados mediante instrumentos jurídicos del derecho internacional, con lo cual se pierde la soberanía; y, la otra postura, contraria a esta primera, es que el Estado es un ente supremo con poderes ilimitados y que algunos consideran como indivisible; a este respecto, tanto Kelsen (1979) como Hillgruber (2009) comparten la idea de que esta segunda postura es errónea respecto de que es indivisible (esto aplicado ya en el pacto federal); Kelsen (1979) considera que solamente la federación guarda la soberanía, mientras que Camargo González (2009) sostiene que los miembros de esta federación (entidades federativas) guardan una parte de esa soberanía.

En el presente apartado de esta investigación se comparte la postura de que la soberanía, como tal, no es ejercida de forma absoluta y omnipotente por el Estado, además se deben entender a ésta como aquella que recae en el Estado y se comparte para su ejercicio en las entidades federativas, o estados internos, que conforman al Estado, es decir, que es factible de dividirse para su ejercicio.

¿Quiénes ejercen la soberanía?

En un primer sentido lógico, podemos responder que la soberanía la ejerce el Estado, sin embargo, conforme con las diferentes formas de Estado y gobiernos que existen, la situación se torna compleja para determinar de manera categórica quién ejerce la soberanía, por ejemplo, tenemos países con monarquías totales, monarquías-parlamentarias, federaciones, repúblicas centralistas, dictaduras, democracias, confederaciones, países con predominancia del presidencialismo o parlamento, países con poderes ejecutivos fuertes pero que coexisten con una monarquía, en fin, cual sea la organización estatal, existe soberanía.

La presente investigación se centra en el Estado mexicano, donde existe la división clásica de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, actualmente, los denominados órganos constitucionales autónomos federales y locales.

Kaiser (2013) sostiene que “el ejercicio de los poderes soberanos en la esfera nacional comprende los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en relación con las personas físicas y morales” (p. 85), desde esta postura el autor se refiere, en similitud, al caso mexicano, que cuenta con los tres poderes quienes serían aquellos que ejercerían la soberanía de nuestro país y, muy importante resaltar, que se considera que sólo el Estado ejerce soberanía, es decir, las personas sean físicas o morales carecen de esta potestad.

Asimismo, agrega el autor que “el ejercicio de los derechos soberanos no debe ser confundido con el ejercicio de facto del poder, del poder económico o de la influencia política” (p. 86).

En el mismo sentido Fabián Ruiz (2017) sostiene que el ejercicio de la soberanía debe ser abordado “desde el punto de vista de las funciones máximas del Estado, se distingue tradicionalmente la legislación, la ejecución y la jurisdicción. Los órganos-instituciones que las desempeñan son los órganos soberanos del Estados, ubicados en su máxima jerarquía” (p. 87).

La anterior postura alude únicamente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como los que ejercen soberanía, lo anterior coincide con la evolución constitucional de nuestro país; entre los antecedentes que podemos citar están “Los Sentimientos de la Nación”, en cuyo punto quinto se

señaló que el pueblo deposita la soberanía en sus representantes, dividiendo los poderes en “Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (Guerrero Galván y Castillo Flores, 2016, p. 145).

Como podemos observar, la visión clásica o conservadora es que el ejercicio de la soberanía se ejerce a través de las instituciones gubernamentales, para el caso de estados con división de poderes, como el mexicano, se considera que tal ejercicio lo aplica únicamente el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021), esencialmente, norma lo inherente a la soberanía en los artículos 39, 40 y 41, que a la letra dicen:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (p. 50).

Del artículo 39 se destaca que la soberanía tiene su origen en el pueblo, pero esta cuestión dentro de la doctrina ha causado controversia sobre si el pueblo mantiene esa soberanía o la delega a las instituciones públicas para su ejercicio, tal como Kaiser (2013) considera.

Por su parte, el artículo 41 proporciona respuesta a la anterior discusión, ya que establece que la soberanía del pueblo se ejerce a través de los poderes de la Unión; con ello, los poderes se constituyen en garantes y los únicos

que ejercen esa soberanía que el pueblo les otorgo en su origen a través del constituyente permanente de la Carta de Querétaro.

Con lo anterior, los poderes quedan legitimados constitucionalmente para el ejercicio de la soberanía, hasta que no se vea reformada nuestra Carta Magna o el constituyente recobre la soberanía en el ejercicio de la creación de una nueva constitución, soberanía que necesariamente volverá a depositarse en una institución, dependiendo de la forma de gobierno y estado que se adopte.

En relación con el artículo 40 constitucional, surge un tema que causa discusión y debate, respecto de que las entidades federativas que conforman nuestra federación cuentan o no con soberanía, tema que se desarrollará de forma posterior.

Debemos resaltar que la soberanía se ejerce a través de las instituciones de gobierno; en esencia, la doctrina y nuestra constitución federal reconocen que serán los poderes de la unión quienes ejercen la soberanía (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), visible en el artículo 41; de igual manera, como se adelantó, es un tema de discusión, empero, nuestra Carta Magna deja en claro que las entidades de la federación mexicana también ejercen soberanía, conceptos jurídicos constitucionales a los que se pretenden concluir en nuestro estudio.

La soberanía se divide para su ejercicio en la llamada *doctrina clásica de los poderes* y, a su vez, en las entidades federativas, conformadas por Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, y a su vez por órganos constitucionales autónomos como los OPLE y otros existentes, instituciones que forman parte de la actividad estatal como esboza Fernández Ruíz (2009), las cuales emergen como diferentes con respecto de la división tripartita clásica.

En virtud de lo anterior, la postura que sostiene la soberanía es reservada únicamente por la federación (Kelsen, 1979) es contrario a lo dispuesto por el artículo 40 constitucional y, con ello, coincide con la postura adoptada por Camargo González (2009), como ya observamos en el numeral en cita, sobre que la soberanía recae en la federación y las entidades que integran el pacto federal.

Respecto del ejercicio de la soberanía, se debe entender en su dimensión, respecto del ejercicio en el interior y exterior del Estado, es decir, el

estado federal ejerce soberanía tanto en el interior como en el exterior de nuestro país; por su parte, las entidades federativas solamente lo hacen en el interior del Estado mexicano, en virtud que las cuestiones extranjeras o internacionales son competencia de la federación.

La soberanía se ejerce desde el orden federal y estatal (entidades federativas), pero además de aplicar solamente soberanía en estricto sentido, el ejercicio cobra relevancia al ser un contrapeso entre los tres poderes, es decir, los poderes a través de la práctica soberana de sus funciones limitan el abuso en el ejercicio soberano de otro poder, encontrando, en este sentido, los contrapesos que a su vez son una limitante a la soberanía ejercida por un ente estatal.

En lo conerniente a lo interno del Estado, que si bien la misma constitución federal y las leyes que de ésta emanan claramente señalan las facultades y obligaciones de cada poder, en el ejercicio de la soberanía estos se limitan entre ellos, con lo cual encontramos que la soberanía, al interior de un Estado como el mexicano, tiene límites entre federación, entidades y, a su vez, en sus mismos órdenes de gobierno se limitan quienes ejercen soberanía.

En el exterior, la soberanía de cada Estado encuentra una limitante en el derecho internacional, el cual, al restringir la soberanía de los estados, la reconoce, por lo que, la postura que considera que en el ámbito internacional no existe la soberanía de los estados es equivocada.

Podemos encontrar en el artículo 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, solamente por mencionar algunos instrumentos internacionales, que se regulan cuestiones relacionadas con la soberanía; con ello en el ámbito internacional se reconoce la soberanía que tienen los estados.

En conclusión, en este punto, en México, la Carta Magna, deja en claro por quién se ejerce la soberanía, que ésta tiene límites y que se puede dividir, como en diferentes apartados de este trabajo hemos señalado, aunque se aclara que la doctrina toma posturas diferentes, como ya se ha mencionado, respecto de estos tres puntos con los que se concluye este apartado.

¿Los órganos constitucionales autónomos ejercen soberanía?

El ejercicio de la soberanía se complica en su determinación, al indagar sobre la existencia de los órganos constitucionales autónomos y su coexistencia con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el ámbito estatal y federal.

En primer término, se debe tener en cuenta que en México se ha pasado por diferentes momentos en la vida de los órganos constitucionales autónomos. Como primer antecedente, podemos citar la Universidad Nacional Autónoma de México a través de su Ley Orgánica en el año de 1929, donde se les instituyó de autonomía, aunque no en rango constitucional, sino a través de una ley reglamentaria, como lo cita Pedroza de la Llave (2002).

De manera posterior, el Banco de México (Banxico) mediante la reforma constitucional federal al artículo 28, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993, adquirió su autonomía constitucional, teniendo como origen la presión de organismos internacionales financieros (Castellanos Hernández, 2015).

Posteriormente, el Instituto Federal Electoral (IFE) obtuvo su autonomía de la Secretaría de Gobernación, dependiente del Poder Ejecutivo federal, la cual tenía el control constitucional de los procesos electorales con la reforma constitucional del año 1996.

Del mismo modo, y en forma evolutiva, podemos señalar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), institución de la defensa de los derechos humanos que logra su autonomía constitucional, para dejar atrás su dependencia directa de la Secretaría de Gobernación, como parte del Poder Ejecutivo federal, con la reforma constitucional del año 1999.

Los organismos constitucionales autónomos, citados anteriormente, se consideran entre los más trascendentales en la vida institucional y política de finales del siglo anterior, y desempeñan la función de contrapesos frente al Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Para el siglo XXI, han surgido otros organismos con autonomía constitucional y los ya existentes se vieron transformados por sus leyes orgánicas. Entre las instituciones con mayor relevancia destaca el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), a través de la creación y promulga-

ción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002.

Durante el inicio del mandato constitucional del presidente Peña Nieto, se celebró el llamado “Pacto por México”, que consistió en acuerdos de carácter político, suscritos por el Ejecutivo federal y los tres partidos políticos nacionales más importantes en la democracia mexicana para ese momento: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012).

El Pacto por México, en su esencia, fue un conjunto de acuerdos políticos de suma relevancia institucional, histórica, jurídica y política con el propósito en común de realizar grandes transformaciones al marco constitucional y leyes secundarias, que proyectaran a México hacia un futuro más próspero con un nuevo paradigma constitucional de reingeniería institucional federal, el cual trascendiera a las entidades federativas y los municipios, a decir de los suscriptores.

En dichos acuerdos políticos, se marcó un antes y después en la historia de los órganos constitucionales autónomos en México, las negociaciones hechas por el Ejecutivo federal y los partidos políticos, en el marco del pacto en mención, el presidente realizó una serie de iniciativas de reforma que derivaron en profundas reformas constitucionales, las cuales dieron por nacimiento a nuevos órganos constitucionales autónomos, y la transformación de otros ya existentes, durante el sexenio en mención como fueron:

1. Banco de México (Banxico),
2. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),
3. Instituto Nacional Electoral (INE) antes IFE,
4. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE),
5. Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece),
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT),
7. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) antes IFAI,
8. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi),

9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y
10. Fiscalía General de la República (FGR) antes PGR.

Fabián Ruíz (2017) menciona, respecto de los órganos constitucionales autónomos, que estos no son soberanos mas sí autónomos, sin embargo, a su vez, menciona que en ejercicio de esa autonomía “es una forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos (soberanos)” (p. 88); de igual manera sostiene que los órganos constitucionales autónomos “se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control” (p. 94).

Se considera que resulta contradictorio el argumento de Fabián Ruíz (2017), ya que no reconoce los órganos constitucionales autónomos con ejercicio de la soberanía, aunque sí considera que se encuentran en el mismo plano de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para lo cual debemos traer a colación una de las características ya citadas de la soberanía que “por arriba del Estado soberano, nada”, como señala Kelsen (1979), y que los entes soberanos guardan supremacía sobre otros.

Las características mencionadas de la soberanía tiene aplicación al caso concreto, ya que los órganos constitucionales autónomos como el INAI, el INE o la Cofece, no podrían ejercer sus funciones de manera autónoma a los tres poderes clásicos y estar a la par de estos, como señala Fabian Ruíz (2017), si no fuera con el ejercicio de la soberanía, ya que la autonomía constitucional no es elemento determinante para colocar a esta clase de organismos a la par de los tres poderes clásicos, sino que tiene que ser algo más.

Se considera, que para poder estar al nivel los constitucionales autónomos de los poderes clásicos, deben también contar con el ejercicio de la soberanía, es decir, si uno cuenta con un elemento de más y otro con menos elementos no podrían estar a la par, es decir 1 y 2, 3 o 4, nunca podrían estar a la par, en cambio sí ambos grupos de órganos; los clásicos y los constitucionales autónomos cuentan con los mismos elementos, por lo

que podemos considerarlos equivalentes y esto solamente es posible con el ejercicio de la soberanía dentro de su ámbito de competencia.

A decir de Giovanni Sartori (2002), los sistemas políticos se configuran en su totalidad como sistemas de equilibrios, cita la preferencia de Aristóteles, que supone una preocupación por el equilibrio, basado en la idea que un cuerpo político alcanza su óptimo estructural cuando éste realiza una combinación armónica y equilibrada de los elementos que lo componen.

Sostenemos que sería inconcebible que un Estado democrático, con un sistema jurídico y político actual como el mexicano, contara con un Ejecutivo federal con poderes exacerbados bajo la idea antigua de un ente soberano todo omnipotente y supremo, el cual no tenga estos contrapesos (llamados órganos constitucionales autónomos), los cuales sirven de freno contra el abuso de autoridad y contribuye con el equilibrio de poderes, por lo tanto, para limitar a un régimen clásico, los constitucionales autónomos cuentan con soberanía en el ejercicio de funciones, para limitar a la misma soberanía ejercida por sus homólogos. Es decir, la soberanía, en nuestra opinión, se divide no tan sólo en los poderes clásicos, sino también en los órganos constitucionales autónomos federales y estatales como los OPLE.

Resulta, de igual modo, pertinente citar lo manifestado por Atienza (2012) en relación con el poder, quien señala, que éste no es un medio de dominio, sino que al institucionalizarse tiene un carácter neutral el cual tiene necesidad de coordinarse en una suma de intereses para conseguir un fin.

Con base a lo anterior, como lo expone Atienza (2012), los órganos constitucionales son y sirven de contrapeso a los poderes clásicos y para el equilibrio entre las diferentes instituciones, no con la finalidad de debilitarse unos a otros, sino con el propósito de lograr coordinarse en la función pública para lograr un Estado de derecho y plenamente democrático.

Estos órganos son “caracterizados por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas” (Fabián Ruíz, 2017, p. 87).

Siguiendo el criterio de Sartori (2002), para el constitucionalismo, el equilibrio es el buen equilibrio y para la ciencia política, el equilibrio es cualquier equilibrio. Con esta idea, en una democracia constitucional equi-

librada, los órganos constitucionales autónomos tienen como fin el buen equilibrio entre los poderes clásicos y los demás actores que conforman un Estado moderno y democrático, además sirven de freno contra los abusos y excesos del poder central de las entidades federativas y o cualquier otra institución, porque de darse ese supuesto entonces no estaríamos en la presencia de un Estado de derecho.

Dichos organismos constitucionales, mediante resoluciones administrativas, facultades, procedimientos y actuaciones, efectuados por los diversos órganos multicitados, han logrado limitar los excesos de la administración pública, tanto federal como local, por lo tanto, si estos organismos son reales contrapesos de los denominados poderes clásicos, y se consideran a la par de estos últimos, la deducción lógico-jurídica es determinar que sí ejercen soberanía, aunque acotada al campo de su competencia y funciones que desempeñan dentro del Estado federal y local.

Sin embargo, pese a las bondades de los órganos constitucionales autónomos ya mencionadas, Rodríguez Alatorre (2015) advierte la situación actual que guardan las instituciones en el Estado mexicano, que de no tener cuidado en la proliferación de organismos autónomos, podemos caer en la autarquía.

En ese mismo sentido se pronuncia John Keane (2018), quien refiere lo siguiente:

La democracia monitorizada como aquella donde en varios países considerados como democráticos han surgido aparatos de monitoreo del poder y control del poder, extendiéndose por los costados y hacia abajo y a través de todo el orden político. Penetran por los pasillos del gobierno y ocupan rincones y recovecos de la sociedad civil, con lo cual complican enormemente, y en ocasiones equivocadamente, las vidas de políticos, partidos, legislaturas y gobiernos (p. 30).

A lo cual, debemos manifestar que no estamos de acuerdo con estas dos últimas posturas, ya que consideramos contravienen con el pensamiento jurídico y político de Atienza (2012) y Sartori (2002) respecto del equilibrio de poderes, en virtud que Rodríguez Alatorre (2015) ve en los órganos constitucionales autónomos el debilitamiento del Estado y Keane (2018)

el dominio de unos sobre otros; y como ya hemos manifestado, la finalidad del ejercicio de la soberanía por los órganos constitucionales autónomos no es debilitar o dominar, sino equilibrar el ejercicio de poder y evitar el abuso del mismo entorno a la soberanía institucional.

Los órganos administrativos electorales en relación con la soberanía

Partiendo con claridad y de forma deductiva, respecto de que los órganos constitucionales autónomos sí ejercen soberanía proporcional a sus funciones, en el presente trabajo se considera que los órganos administrativos electorales tienen un ejercicio especial en relación con la soberanía.

Se manifiesta lo anterior, en virtud de que estos organismos, como el INE y los OPLE, son quienes preparan, organizan, desarrollan, coordinan, vigilan y validan la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el ámbito federal, estatal y municipal, por lo tanto, juegan un papel trascendental para el ejercicio de la soberanía de estos poderes, ya que, a través de los procesos electorales, se le da validez al ejercicio de la soberanía misma.

Estos organismos, por su importancia y trascendencia de sus funciones que ejercen, el constituyente del 2014, a través de la reforma constitucional en materia político electoral, dio surgimiento al INE y los OPLE de cada entidad federativa, con la finalidad de otorgarles las funciones electorales que permitan el relevo constitucional de otros órganos del poder público, constituyéndose en garantes de un estado democrático y de derecho, los cuales ejercen gradualmente soberanía en virtud de las multicitadas funciones que cada uno desarrolla en el ámbito de sus competencias, bien sea en el ámbito federal o estatal, lo cual brinda y garantiza seguridad jurídica y paz social. En caso de ser inadmisibles, se llevarán a cabo dichos procesos electorales, organizados de forma directa, por uno de los poderes clásicos.

A mayor abundamiento jurídico, el artículo 1 de nuestra Constitución federal (2021) otorga a las instituciones administrativas, preponderantes en el ejercicio de la soberanía, un rol más importante: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos” (p. 1).

En el artículo constitucional invocado, se contemplan la totalidad del universo institucional que existe en México en sus tres órdenes de gobierno, ya que todas las autoridades, incluso las administrativas, están obligadas por mandato constitucional a velar por el cuidado y protección de los derechos humanos, entre ellos los órganos administrativos electorales.

Propiamente, todas las autoridades administrativas quedan obligadas a cuidar el orden constitucional, por lo que los organismos administrativos electorales están facultados constitucionalmente para llevar a cabo dicha tarea, y mediante el ejercicio de la soberanía en igualdad de circunstancias con los tres poderes será posible. Esta reflexión se hace en virtud de las controversias existentes sobre que si un organismo administrativo puede llevar a cabo algún tipo de control constitucional o convencional, para lo cual se considera que sí, empero, con limitantes y diferencias con respecto de un órgano jurisdiccional.

Aunado a lo anterior, cobra relevancia citar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gelman vs. Uruguay del día 20 de marzo del 2013, de la cual Del Rosario Rodríguez (2015) considera de gran trascendencia, ya que en esta sentencia se plasma el deber de aplicar el control de convencionalidad *ex officio*, y que no se encuentra reservado única y exclusivamente a los órganos jurisdiccionales, sino que se extiende a toda autoridad de representación democrática directa e indirecta, teniendo como límite de actuación el ámbito de sus competencias.

Ilustra citar el párrafo 59 del voto emitido por el juez Mac-Gregor de la Corte Interamericana de Derecho Humanos dentro de la supervisión de cumplimiento de la sentencia en comento:

La obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar el tratado internacional de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida. Las obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos los poderes y órganos del

Estado, es decir, que todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional.

Del voto emitido por el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se desprende que todos los poderes u órganos del Estado deben cumplir con las obligaciones suscritas en los tratados, por ello esta sentencia fortalece el hecho de que las autoridades diferentes a los órganos jurisdiccionales puedan llevar a cabo una clase de control de la norma en pro de los derechos humanos, y en virtud de la porción o segmento de soberanía que ejercen estos organismos administrativos en alusión a los OPLE.

A partir de lo anterior, la visión que se tenía de las autoridades administrativas ha evolucionado y se redefine con criterios jurisprudenciales de carácter internacional, que otorgan mayores facultades constitucionales a autoridades administrativas como el INE o los OPLE; asimismo, añadidas estas facultades y obligaciones, el ejercicio de la soberanía en su campo de acción es fundamental para guardar el orden constitucional entorno a otros poderes y máxime la función preponderante que desempeñan, como lo es la electoral sustentada, además, de los principios rectores en que se desenvuelve y desarrolla la función electoral, los cuales son la instancia que finalmente valida y califica las elecciones de los titulares de los poderes ya referidos con anterioridad en cualquiera de sus ámbitos.

Conclusiones

Primera. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el caso mexicano, en el ámbito federal y estatal, no son los únicos que ejercen la soberanía.

Segunda. Por lo tanto, el concepto teórico de soberanía, tantas veces discutido en el presente trabajo, sí es divisible para su ejercicio en el ámbito de sus competencias, bien se trate de los poderes que conforman la federación, las entidades federativas, ayuntamientos y los órganos constitucionales autónomos.

Tercera. En el sistema político mexicano, la soberanía es un término doctrinal, aún vigente, que se transforma en función de nuevas facultades o la desaparición de algunas de ellas, y en cualquiera de las modalidades que se han planteado con anterioridad.

Cuarta. La soberanía no es estática, ya que está en constante movimiento y reconfiguración, tanto en el ámbito interno como en el exterior, por instrumentos normativos internacionales.

Quinta. Se sostiene que los órganos constitucionales autónomos sí ejercen soberanía de manera proporcional a su competencia y, en referencia especial, los órganos administrativos electorales (por las funciones que desempeñan dentro de un estado democrático, a través de preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como la calificación y validez de los resultados que arrojen con la finalidad de renovar de manera directa e indirecta los poderes clásicos en el ámbito federal, estatal y municipal), al igual que los organismos constitucionales autónomos indirectamente, requieren del ejercicio de la soberanía por ser los conductos institucionales a través de los cuales los ciudadanos manifiestan su voluntad mediante el voto.



Fuentes de consulta

- Arteaga Nava, Elisur (1999). *Derecho constitucional*. Ciudad de México: Oxford University Press.
- Atienza, Manuel (2012). *El sentido del derecho*. Barcelona: Ariel.
- Camargo González, Ismael (2009). “El régimen interior de las entidades federativas”. En Máximo N. Gámiz Parral, César Astudillo, Isidro de los Santos Olivo y Gonzalo Armienta Hernández (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados* (pp. 59-77). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, Jorge (2004). “Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (4).
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (2015). “Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del pacto por México”. En Miguel Carbonell Sánchez y Óscar Cruz Barney, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo II* (pp. 87-111). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*.
- De Vergottini, Giuseppe (2015). “La persistente soberanía”. *Teoría y realidad constitucional*, 36, 67-91.
- Del Rosario Rodríguez, Marcos (2015). “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”. *Revista mexicana de derecho constitucional*, 33, 157-191.
- Fabián Ruíz, José (2017). “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. *Cuestiones constitucionales*, 37, 85-120.
- Fernández Ruíz, Jorge (2009). “Las instituciones electorales de las entidades federativas”. En Máximo N. Gámiz Parral, César Astudillo, Isidro de los Santos Olivo y Gonzalo Armienta Hernández (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados* (pp. 59-77). Ciudad de México:

- Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Garza García, César Carlos (1997). *Derecho constitucional mexicano*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Guerrero Galván, Luis René y Castillo Flores, José Gabino (2016). “Introducción histórica del artículo 41”. En *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones VIII* (pp. 145-147). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Heller, Hermann (1968). *Teoría del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hillgruber, Christian (2009). “Soberanía - La defensa de un concepto jurídico”. *InDret. Revista para el análisis del derecho*, 1-20
- Kaiser, Stefan A. (2013). *El ejercicio de la soberanía de los estados*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Keane, John (2018). *Vida y muerte de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, Hans (1979). *Teoría general del Estado*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moreira, Alberto César (2020). “Soberanía estatal y cooperación internacional. reflejos del derecho internacional frente al desafío de la covid-19”. *Cuadernos de Derecho Público*, 8.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002). “Los órganos constitucionales autónomos en México”. En José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica* (pp. 173-194). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rodríguez Alatorre, Brenda (2015). “Los organismos constitucionales autónomos. Un análisis al amparo de las nuevas reformas”. En *Memorias Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos* (pp. 301-304). Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- Sartori, Giovanni (2003). *La política lógica y método en las ciencias sociales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2012). Pacto por México. Embajada de México en Italia. Recuperado el 15 de octubre del 2021, de https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf
- Serna de la Garza, José María (2015). “El principio de soberanía en la constitución mexicana”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 64(262), pp. 685-698.

