

# DESTRUCCIÓN INSTITUCIONAL: *un daño autoinflingido al Estado*



SIN PRESUPUESTO

DESAPARECIDA

COLONIZADA COLONIZADA

COMISION NAC

Cofepris  
Comisión Federal para la Protección  
Consumo & Seguridad Alimentaria

# DESTRUCCIÓN INSTITUCIONAL: un daño autoinflingido al Estado



## SÍNTESIS

La lenta pero progresiva construcción y consolidación de instituciones democráticas y de la profesionalización de la administración pública en México, se encuentran amenazadas por una serie de embates que el gobierno federal ha dado en casi dos años de gobierno. A través de la reducción de presupuesto, la colonización de órganos directivos de ramos autónomos

y de la desaparición y subordinación de instituciones, el ejecutivo federal ha emprendido una decisiva campaña para dismantelar algunos de los contrapesos democráticos que podrían restringir el poder presidencial y retrasar la consumación del proyecto de la cuarta transformación.

## EL COSTO DE CONSTRUIR INSTITUCIONES

El establecimiento de la aún débil democracia mexicana se logró gracias a un largo proceso de transición que se ancló en la construcción de instituciones democráticas capaces de dirimir los conflictos políticos de manera pacífica, legal y equitativa, al tiempo que se profesionalizaron las burocracias gubernamentales. Estas instituciones fueron producto de luchas ciudadanas que dieron paso a amplios debates entre diversos actores políticos que consensuaron desconcentrar el poder presidencial. Si bien algunas de las instituciones claves de la democracia mexicana ya existían, éstas estaban subordinadas, formal o informalmente, a los deseos del ejecutivo federal, mientras que otras se fueron formando con el objetivo de cumplir con ciertas tareas especializadas relevantes para el Estado mexicano.

Entre las instituciones fundamentales de la democracia mexicana se encuentran el poder legislativo, el poder judicial y los órganos constitucionales autónomos,<sup>1</sup> mismos que fueron creados progresivamente

---

<sup>1</sup> Los Órganos Constitucionales Autónomos son creados por la constitución, la cual establece su competencia básica y no se ubican orgánica ni estructuralmente en algún poder. Se distinguen de los órganos de relevancia constitucional.

te desde la década de los noventa para desligar del ejecutivo federal una multitud de responsabilidades propias del Estado y no del gobierno en turno. Si bien desde inicios del siglo XXI el poder legislativo federal fue caracterizado por su pluralidad y su capacidad para contrapesar el poder presidencial, los resultados de la elección concurrente de 2018 dieron paso a una nueva etapa de gobierno unificado en México,<sup>2</sup> por lo que el Congreso mexicano, democráticamente compuesto, cuenta con pocos incentivos para contradecir las solicitudes del ejecutivo.

Si bien es normal que en una democracia electoral como la mexicana los votos decidan la composición de las mayorías y de las minorías, también es cierto que las mayorías no están facultadas para debilitar el orden constitucional de un Estado y, mucho menos, para pasar por encima de él. En los hechos, parece haber un ataque sistemático a diversas instituciones que resultan incómodas para el proyecto que encabeza la nueva administración federal. Aunque

---

<sup>2</sup> El gobierno unificado es entendido como aquel en el que el poder ejecutivo y el poder legislativo es controlado por una misma fuerza partidista.

no es nuevo que el presidente López Obrador lleve a cabo maniobras que le permitan concentrar más poder,<sup>3</sup> ni que muestre su desacuerdo con la existencia de los órganos constitucionales autónomos,<sup>4</sup> en su condición de jefe del ejecutivo, López Obrador ha convertido sus desacuerdos en decisiones públicas. Éstas han debilitado a un conjunto de instituciones del Estado mexicano que son esenciales para activar los engranajes que armonizan el funcionamiento democrático del sistema político del país.

## UNA RUTA PARA EL CONTROL TOTAL DEL GOBIERNO

Más allá de los gustos o disgustos que el proyecto de la 4T pueda generar, el diseño institucional existe para mantener cierta normalidad democrática por lo que no respetarlo constituye una amenaza al propio sistema político tal cual se conoce.

<sup>3</sup> Revisar “Hiperpresidencialismo presupuestal” en el Reporte de *La Pandemia en México: Dimensión de la Tragedia*.

<sup>4</sup> Conferencia de prensa matutina del 8 de noviembre de 2019. <https://tinyurl.com/yxeg82zm>

**En el tiempo que lleva la actual administración, se han identificado al menos tres tácticas para debilitar ciertos contrapesos del poder ejecutivo: la primera es restar presupuesto a las instituciones que más incomodan, la segunda es colonizar los órganos directivos de los ramos autónomos, y la tercera y más radical, desaparecer o subordinar estructuralmente las instituciones al Ejecutivo Federal.**

## 1 REDUCCIÓN PRESUPUESTAL

Como se sabe, el presupuesto de un país refleja las prioridades de su gobierno, de tal manera que los ramos en los que más recursos públicos se depositan suelen ser los que ejercerán las tareas más relevantes para una administración y, por el contrario, los que menos recursos obtengan jugarán roles secundarios. En este sentido, es interesante observar que durante la administración actual algunos de los ramos autónomos han sufrido reducciones presupuestales importantes con relación a las solicitudes de presupuesto que enviaron a la Secretaría de Ha-

cienda y Crédito Público, y que más tarde fueron modificadas por la Cámara de Diputados.

Por esta razón, varias instituciones han tenido que ajustar sus presupuestos y se espera que esta reducción primero haga inoperante a algunas funciones de las instituciones, y luego atente contra su propia existencia al dejarlas inhabilitadas para llevar a cabo diversas acciones propias de su razón de ser.

Al comparar el proyecto de presupuesto presentado por cada ramo autónomo a la SHCP, con el presupuesto finalmente aprobado por la cámara baja,

**se observa que al menos seis ramos autónomos, además del INEGI y el CONEVAL, tuvieron reducciones que, en promedio, equivalen al 5.6% de lo que solicitaron en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), es decir unos 2 mil 855 millones 572 mil 692 pesos.**

Cabe mencionar que, en 2019, también hubo una reducción equivalente a 11.3% respecto al PPEF de ese año. Entre los órganos más desfavorecidos en 2020 están el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con reducciones del 10.9%, 8.2%, 6.0% y 5.4% respectivamente.

Cabe mencionar que debido a que cada institución tiene mandatos constitucionales y legales distintos, es posible que un ramo en específico necesite recursos extraordinarios en algunos años. Esos son los casos del INEGI y del INE, que modifican su carga de trabajo en función de los levantamientos de información y las procesos electorales de cada año. Como se sabe, el monto solicitado por el INE para el 2020 equivale a 12 mil 492 millones de pesos, sin contar el monto destinado al financiamiento público de los partidos políticos. Este presupuesto se justificaba debido a que en el proceso electoral 2020-2021 se elegirán casi 3 mil 200 cargos, entre los que resaltan 15 gubernaturas, la totalidad de asientos de la Cámara de Diputados y de 30 congresos locales, así como ayuntamientos en 30 estados de la república. Al menos todas las elecciones federales serán organiza-

**TABLA 1. COMPARACIÓN PPEF Y PEF DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS 2020  
(MILLONES DE PESOS)**

INSTITUCIÓN	PROYECTO DE PRESUPUESTO 2019	PRESUPUESTO 2019	AJUSTE %	AJUSTE NETO	PROYECTO DE PRESUPUESTO 2020	PRESUPUESTO 2020	AJUSTE %	AJUSTE NETO	CONSECUENCIAS
INEGI	12,629.70	12,129.70	-3.96	-500.0	16,572.90	16,572.90	0.00	0	No se realizarán 13 encuestas ni el censo agropecuario
INE	16,313.0	15,363.0	-5.82	-950.0	17,732.4	16,660.8	-6.04	-1,071.6	El instituto operará la elección más grande de la historia con poco margen de error
CRE	248.2	248.2	0.00	0	252.9	252.9	0.00	0	No se perciben modificaciones relevantes
INAI	937.1	900.1	-3.95	-37.0	927.4	877.4	-5.39	-50.0	
CNDH	1,971.3	1,809.4	-8.21	-161.9	1,911.2	1,874.2	-1.94	-37.0	No se garantiza la autonomía de la CNDH
COFECE	582.8	582.8	0.00	0	589.5	581.2	-1.40	-8.3	N/A
IFT	1,780.00	1,500.0	-15.73	-280.0	1,730.0	1,541.20	-10.91	-188.8	Dificulta cumplimiento de responsabilidades
FGR	15,328.2	15,351.0	0.15	22.8	18,202.2	16,702.2	-8.24	-1,500.0	
ASF	2,304.4	2,304.4	0.00	0	2,378.40	2,809.60	18.13	431.2	N/A
INEE	997.3	697.3	-30.08	-300	N/A	N/A	N/A	N/A	Desapareció

Fuente: Elaboración propia con información de PEF 2019–2020.

das por el INE y puede ser que algunas locales sean atraídas por esta autoridad. La envergadura de esta elección implica una serie de tareas que representan costos nada despreciables. En 2020, se tendrán que instalar 32 consejos locales, 300 consejos distritales, diseñar materiales electorales y credencializar a 15 millones de personas aproximadamente.

## 2 COLONIZACIÓN

La segunda táctica de debilitamiento institucional es la relativa a la colonización de los órganos de gobierno de diversos poderes y órganos constitucionales autónomos (OCA). Con excepción del Poder Legislativo que es votado directamente por la ciudadanía, la elección de la cúpula del Poder Judicial y de los miembros de los órganos ejecutivos de los OCA implica a por lo menos dos poderes: el ejecutivo y el legislativo. En lo que va de este sexenio, se han renovado miembros de órganos de gobierno/ejecutivos en:

- » la Comisión Reguladora de Energía (CRE),
- » la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),
- » el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a

la Información y Protección de Datos Personales (INAI),

- » el Banco de México,
- » el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),
- » el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
- » la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
- » la Fiscalía General de la República (FGR)
- » el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y
- » el Instituto Nacional Electoral (INE).

**Además, se renovaron tres asientos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De todos los nombramientos, 10 fueron de personas relacionadas con el partido en el poder y, en algunos casos, con el presidente directamente.**



Ministra Yazmín Esquivel Mosso en [www.soldemexico.com.mx](http://www.soldemexico.com.mx)



Aunque este es un patrón común en casi todos los sexenios, la legalidad cuestionable de algunos procesos para elegir a ciertos funcionarios enciende una alarma que debe ser considerada.

En por lo menos 7 de los 27 nombramientos realizados en dichas instituciones existieron inconformidades por parte de la oposición en lo que al procedimiento constitucional y legal respecta.

**Dos de los casos más llamativos son el nombramiento de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el de 4 de los 5 comisionados de la Comisión Reguladora de Energía que se han renovado durante la gestión actual.**

El nombramiento de la ahora titular de la CNDH se dio en medio de una serie de irregularidades y conflictos entre los que sobresalen las dudas sobre la idoneidad de Rosario Piedra Ibarra para dirigir la CNDH, la presentación de la misma terna en repetidas ocasiones, y la dudosa mayoría obtenida en la votación que



se dio en el pleno del Senado de la República. Si bien Rosario Piedra ha sido una de las múltiples víctimas de la debilidad estatal para garantizar la seguridad de las y los mexicanos y ha sido una luchadora por la defensa de los derechos humanos en el país, el artículo 90 de la Ley de la CNDH establece que los aspirantes a dirigir dicho órgano no deben ser o haber sido miembros de un órgano directivo de algún partido político durante un periodo de un año anterior a la fecha de su designación. A pesar de ello, Rosario Piedra seguía apareciendo en las bases de datos del

Manifestación en contra del proceso llevado a cabo en el nombramiento de la Presidenta de la CNDH en [notigape.com/202607/senadores-buscaran-impugnar-a-rosario-piedra-ibarra](https://notigape.com/202607/senadores-buscaran-impugnar-a-rosario-piedra-ibarra)



INE como parte del Consejo Nacional de MORENA en la fecha en la que el Senado la eligió como titular del órgano.

Existieron violaciones al procedimiento de elección, toda vez que el artículo 10 ter, segundo párrafo, de la Ley de la CNDH, establece que en caso de que no se reúna la votación requerida para designar al presidente del órgano, la comisión o comisiones correspondientes deberán presentar una nueva terna, tantas veces como sea necesario para alcanzar la votación requerida. Contraviniendo dicha disposición, la Junta de Coordinación Política del Senado repitió la terna dos ocasiones para que en la tercera votación se lograra la mayoría necesaria. De igual manera, existieron dudas sobre la legalidad de la votación en el pleno del Senado.

El artículo 102 apartado b de la Constitución señala que, al igual que los Consejeros de la CNDH, la o el presidente del órgano, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, pero la actual titular de la CNDH sólo reunió 76 votos que equivalen al 65.5% de la asistencia en el pleno que fue de 116 senadores. Se argumentó que dos de los votos fueron en realidad una hoja en blanco y un sobre por lo que no fueron



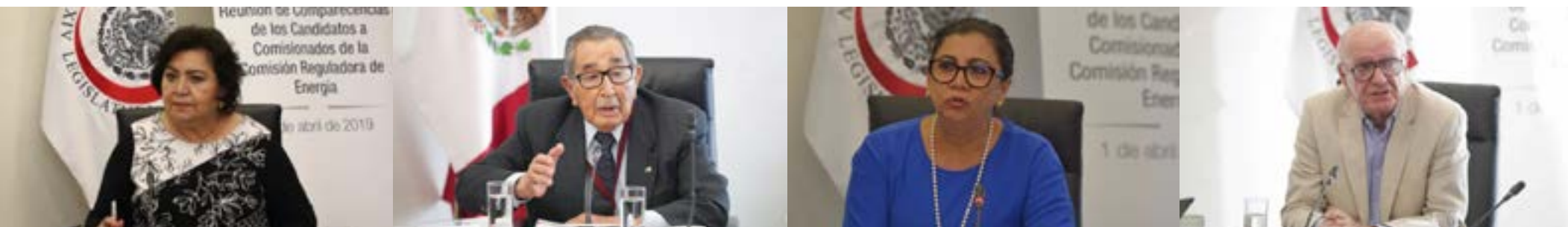
Rosario Piedra Ibarra,  
Presidenta de la CNDH en  
[www.24horas.mx](http://www.24horas.mx).

contabilizados. De esta manera se designó a Piedra Ibarra como presidenta de la CNDH para el periodo 2019-2024, decisión que ha sido impugnada a través de tres amparos por los vicios constitucionales que se presentaron en la elección, los que se encuentran en proceso de resolución. De igual manera, ante la designación de Rosario Piedra Ibarra como presidenta de CNDH, cinco integrantes del Consejo Consultivo del organismo presentaron su renuncia al cargo honorífico, con carácter de irrevocable, al considerar que el proceso estuvo plagado de irregularidades y falta de apego a la legalidad. El Senado no ha designado 6 de los 10 consejeros que debe tener la CNDH.

**TABLA 2. NOMBRAMIENTOS SEÑALADOS O IMPUGNADOS POR LA OPOSICIÓN**

INSTITUCIÓN	NÚM. DE MIEMBROS RENOVADOS	INCONSISTENCIAS	INCONFORMES EN LA OPOSICIÓN
CRE	4	"A pesar de que la primera terna enviada por el presidente al Senado fue rechazada, la segunda terna repitió a 11 de los 12 aspirantes iniciales. El presidente terminó imponiendo a los comisionados. Los aspirantes no respondieron correctamente múltiples preguntas realizadas durante sus presentaciones en la comisión de energía del Senado."	Miembros de la oposición acusaron al presidente de imponer a los comisionados y de no buscar un consenso.
CNDH	1	"A pesar de que la terna enviada por las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Justicia fue rechazada en el Pleno del Senado, fue repetida 2 ocasiones. Existieron inconsistencias en la votación final. Rosario Piedra Ibarra no cumplía con los requisitos legales para aspirar a la presidencia de la CNDH."	Oposición en el Senado interpuso una Demanda de Acción de Inconstitucionalidad
SCJN	1	La ministra Yazmín Esquivel llegó a la SCJN a pesar del conflicto de interés que mantenía por ser esposa de un amigo personal del presidente que se ha beneficiado de múltiples contratos gubernamentales en las administraciones de López Obrador.	Oposición señaló conflicto de interés

*Fuente:* Elaboración propia con información del Senado de la República y de la SCJN.



Comisionados impuestos por el Presidente: Guadalupe Escalante, José A. Celestinos, Norma L. Campos y Luis Linares en [www.abcnoticias.com.mx](http://www.abcnoticias.com.mx)

En relación con la CRE, el artículo 6 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética<sup>5</sup> detalla que el Senado elegirá a los comisionados

<sup>5</sup> Artículo 6. Los Comisionados serán designados por períodos escalonados de siete años de sucesión anual, que iniciarán a partir del 1 de enero del año correspondiente, con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un período igual. La vacante que se produzca en un cargo de Comisionado será cubierta por la persona que designe el Senado de la terna propuesta por el Titular del Ejecutivo Federal, en términos del presente artículo. Si la vacante se produce antes de la terminación del período respectivo, la persona que se designe para cubrirla durará en su encargo sólo el tiempo que le faltare desempeñar a la sustituida, pudiendo ser designada por única ocasión al término de ese período. Para nombrar a cada Comisionado, el Presidente de la República someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Comisionado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de

del órgano de gobierno de la CRE de entre las ternas que el presidente de México envíe para cubrir cada vacante. En caso de que ningún miembro de la terna obtenga los votos necesarios para ser ratificado, el Presidente deberá mandar una nueva terna. Esto sucedió el 21 de marzo de 2019, cuando ninguno de los aspirantes de las 4 ternas enviadas por López Obrador obtuvo la mayoría calificada, pero la segunda ronda de ternas enviadas por el ejecutivo repitió a 11 de los 12 aspirantes enviados en la primera ocasión. Sin que esta maniobra haya constituido una falta legal, se entendió que la decisión reflejó el desinterés presidencial por construir consensos que fortalecieran a este órgano. El rechazo del Senado a las segun-

Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada también, ocupará el cargo de Comisionado la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

das ternas dejó al presidente López Obrador en la posición de imponer a los comisionados, de acuerdo con la ley, pero sin el consenso del Senado.

## Uno de los pocos casos relativos a la selección de titulares de órganos constitucionales autónomos que puede ser catalogado como exitoso en términos democráticos fue la renovación de 4 consejeros del Consejo General del INE.

Quizá debido al mecanismo de selección establecido en la Constitución, en el cual intervienen diversas instituciones. Primero la CNDH, el INAI y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados quienes son responsables de conformar el Comité Técnico Evaluador que, a su vez, es responsable de elegir los mejores perfiles para integrar las quintetas por cada vacante que serán enviadas a la Cámara baja para su aprobación. Su aprobación deberá ser por dos terceras partes de los miembros presentes.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Artículo 41, fracción V, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que debido a que los procedimientos legales para el nombramiento de los titulares de cada órgano constitucional autónomo y el de la SCJN varían, el partido mayoritario y el presidente López Obrador tuvieron comportamientos particulares en cada designación. Por ejemplo, debido a que en caso de que los miembros de hasta tres ternas que aspiran a un asiento de la SCJN o de la CRE no obtengan la mayoría necesaria, el ejecutivo federal podrá designarlos directamente, era de esperarse que AMLO no se desgastara en esa operación política. Contrario a lo que sucedió con el nombramiento de la titular de la CNDH, en la que se incurrió en ilegalidades.

## 3 DESAPARICIÓN

La tercera táctica identificada es la desaparición definitiva de alguna institución. El presidente ha repetido en diversas ocasiones que los OCA consumen demasiado presupuesto y no presentan buenos resultados,<sup>7</sup> por lo que considerará desaparecer a muchos de estos. Anteriormente ya había logrado suprimir, el 15 de mayo de 2019, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como consecuencia

<sup>7</sup> <https://tinyurl.com/yygfz6xo>

de la aprobación de la nueva reforma educativa. Este instituto ya había sufrido un recorte presupuestal en 2019 por 300 millones de pesos y se había visto forzado a despedir a por lo menos 218 empleados. Al margen de la actuación del INEE que se encargaba, entre otras cosas, de la evaluación docente y estudiantil, se acusó desde el órgano directivo del instituto que esta modificación se debió a las presiones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que se sentía incómoda con la evaluación docente.

Un caso más que vale la pena resaltar es el de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS). El miércoles 19 de agosto de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el acuerdo por el que se oficializó la adhesión de distintas unidades administrativas y órganos desconcentrados a la Secretaría de Salud, entre las que se encuentra la COFEPRIS. Esta institución, que tiene como misión proteger a la población contra riesgos a la salud provocados por el uso y consumo de bienes y servicios, insumos para la salud, así como por su exposición a factores ambientales y laborales, la ocurrencia de emergencias sanitarias y la prestación de servicios de salud mediante la regulación, control y prevención de riesgos sanitarios, ahora está subordinada a la subsecretaría de Prevención y Promoción

de la Salud, encabezada por el Dr. Hugo López-Gatell. La decisión es contraintuitiva, ya que el ente regulador estará subordinado al sujeto regulado, por lo que la independencia técnica y resolutoria de la COFEPRIS está en entredicho y las próximas decisiones que tome serán un gran indicador sobre su plena independencia y autonomía.

De manera paralela a estas tácticas, el presidente ha insistido en decir que muchas de las instituciones que se fueron creando en los últimos veinte años no son más que una extensión del neoliberalismo, entendido este por el presidente como una política de saqueo. Asimismo, ha sido consistente al calificar como corruptos a algunos de los titulares de órganos constitucionales autónomos que, a juicio de AMLO, son opositores al régimen actual.<sup>8</sup>

En suma, será imprescindible que la ciudadanía esté atenta de la manera en la que evoluciona el actuar de los ramos autónomos y si sus decisiones están enmarcadas dentro de la constitución y las leyes. Asimismo, el comportamiento de los titulares de cada entidad debe ser cuidadosamente evaluado con el objetivo de asegurarse que las resoluciones que les competen se hagan de manera independiente al Presidente y no bajo presiones o subordinaciones.

<sup>8</sup> <https://tinyurl.com/y5uq75n8>.



