

Construyendo Legitimidad y Confianza

Building Legitimacy and Trust



Construyendo Legitimidad y Confianza

Transparencia, rendición de cuentas y participación
ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos
y autónomos y de autonomía limitada

Building Legitimacy and Trust

Transparency, accountability, and citizen participation
in the nomination and appointment of heads of
autonomous agencies and those of limited autonomy



ARTICLE 19

D.R © 2009, Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C.

Medellín 33, Col. Roma

Del. Cuauhtémoc C.P.06700 México, D. F.

www.article19.org <<http://www.article19.org/>>

FUNDAR

D.R © 2009 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Cerrada de Alberto Zamora núm 21, Villa Coyoacán, C.P. 04000, México D.F.

Diseño Editorial: Carlos Ariel Páez Martínez

Junio 2009

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la **Fundación William Flora & Hewlett.**

El contenido es responsabilidad exclusiva de **ARTICLE 19 y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación**, de ninguna manera debe considerarse reflejo de la posición de la Fundación Hewlett.



Construyendo Legitimidad y Confianza

Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos y autónomos y de autonomía limitada

En este documento se propone un conjunto de diez elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los procesos de nombramiento de los titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada. El propósito es avanzar hacia un estándar que permita construir procedimientos que abonen a la legitimidad y credibilidad de los órganos garantes, reguladores, revisores y afines. Asimismo, a la luz de estos principios, se presenta un análisis de las normatividades que regulan ocho procedimientos de nominación, selección y designación en siete instituciones federales: IFE, IFAI, CNDH, Cofetel, Cofeco, Notimex y TEPJF. Finalmente, se emiten recomendaciones para construir procesos de nombramiento transparentes, incluyentes y responsables.

Building Legitimacy and Trust

Transparency, accountability and citizen participation in the nomination and appointment of heads of autonomous agencies and those of limited autonomy

In this document, a set of ten elements for transparency, accountability and citizen participation in the nomination and appointment of the heads of autonomous agencies and those of limited autonomy is proposed. The aim is to advance towards a standard that will allow building procedures that add legitimacy and credibility to adjudication powers, regulatory, supervisory and like agencies. Moreover, in light of these elements, an analysis of the legislation that regulates the eight nominations, selection and designation processes in eight federal institutions (IFE, IFAI, CNDH, Cofetel, Cofeco, Notimex and TEPJF) is presented. This document concludes with a series of recommendations to create transparent, inclusive and responsible appointment processes.

Construyendo Legitimidad y Confianza

Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada

Preparado por Tania Sánchez Andrade
para ARTICLE XIX y Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Resumen

En este documento se propone un conjunto de diez elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los procesos de nombramiento de los titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada. El propósito es avanzar hacia un estándar que permita construir procedimientos que abonen a la legitimidad y credibilidad de los órganos garantes, reguladores, revisores y afines. Asimismo, a la luz de estos principios, se presenta un análisis de las normatividades que regulan ocho procedimientos de nominación, selección y designación en siete instituciones federales: IFE, IFAI, CNDH, Cofetel, Cofeco, Notimex y TEPJF. Finalmente, se emiten recomendaciones para construir procesos de nombramiento transparentes, incluyentes y responsables.

Introducción	1
Objetivo y estructura del documento	6
Tabla 1. Las instituciones: objeto, status jurídico y autoridades	7
I. Diez elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los procesos de nombramiento de órganos autónomos y de autonomía limitada	9
II. Legislación y sucesos en los nombramientos recientes en México ¿lo que hace una mano lo deshace la otra?	19
Tabla 2. Elementos de T, RdC y PC en los procesos de nombramiento establecidos en la normatividad	19-20
1. Consejeros electorales del IFE	23
2. Presidente de la CNDH	27
3. Consejeros de la CNDH	31
4. Comisionados del IFAI	34
5. Comisionados de la Cofetel	36
6. Comisionados de la Cofeco	38
7. Director general de Notimex	40
8. Magistrados electorales de la Sala Superior del TEPJF	42
III. Consideraciones finales y recomendaciones	47
Calendario de próximos nombramientos	52
Notas	53
Fuentes de información	61



Building Legitimacy and Trust

Transparency, accountability, and citizen participation in the nomination and appointment of the heads of autonomous agencies and those of limited autonomy

Prepared by Tania Sánchez Andrade
for ARTICLE XIX and Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Summary

In this document, a set of ten elements for transparency, accountability and citizen participation in the nomination and appointment of the heads of autonomous agencies and those of limited autonomy is proposed. The aim is to advance towards a standard that will allow building procedures that add legitimacy and credibility to adjudication powers, regulatory, supervisory and like agencies. Moreover, in light of these elements, an analysis of the legislation that regulates the eight nominations, selection and designation processes in eight federal institutions (IFE, IFAI, CNDH, Cofetel, Cofeco, Notimex and TEPJF) is presented. This document concludes with a series of recommendations to create transparent, inclusive and responsible appointment processes.

Introduction	1
This Study's Objective and Structure	6
Table 1. The institutions object, legal status and authorities	8
I. Ten elements of transparency, accountability and citizen participation in the appointment processes of autonomous and quasi-autonomous agencies.	9
II. Legislation and events in recent appointments in Mexico, or what one hand gives the other one takes?	21
Table 2. Transparency, Accountability and Citizen Participation Elements in the Appointment Processes Established in Legislation	21-22
1. IFE's Electoral Councilors	23
2. CNDH's President	27
3. CNDH's Consultant Council	31
4. IFAI's Commissioners	34
5. Cofetel's Commissioners	36
6. Cofeco's Commissioners	38
7. Notimex's Director General	40
8. Electoral Judges of the Superior Court of the TEPJF	42
III. Final considerations and recommendations:	47
Calendar of coming appointments	52
Notes	53
Sources of information	61



Introducción

Cada vez con más frecuencia, los nombramientos para altos cargos públicos suelen ser observados de cerca por la sociedad mexicana. Cuando no son bien recibidos, los inconformes cuestionan típicamente la idoneidad técnica y ética, las inclinaciones políticas y los conflictos de interés potenciales —particularmente, los de índole política— de aquellos que resultan designados. Ahora bien, cuando se trata de órganos garantes, revisores, reguladores y afines —en su mayoría autónomos o con autonomía limitada—, el proceso mediante el cual son nombrados sus integrantes se convierte en un asunto central que puede repercutir en la legitimidad y, consecuentemente, en la manera en que estas instituciones se relacionan con la sociedad y llevan a cabo sus funciones.

En la experiencia mexicana, en tiempos recientes abundan casos en los que los nombramientos han causado desconfianza, no sólo por el perfil de quienes resultan designados/as¹, si no porque ocurren mediante procesos cerrados y opacos en los que las decisiones se toman sin ofrecer explicaciones a la ciudadanía. La notoriedad de casos como los procedimientos mediante los cuales fueron nombrados el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2004², los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en 2006, o los consejeros electorales y el presidente del consejo general del Instituto Federal Electoral en febrero de 2008 apuntan a fallas en el diseño de cada uno de estos procedimientos, que debieran ser corregidas en varios frentes, como son la definición clara o detallada de la norma y el subsecuente apego a la misma. Sin embargo, también encontramos algunos destellos de genuina apertura, en los que en algún momento del procedimiento se han introducido esquemas de transparencia e inclusión. Éstos aún son incipientes e imperfectos pero estas experiencias, aunadas a la práctica internacional, muestran que implantar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los procedimientos de designación de los encargados de los órganos autónomos o de autonomía limitada es viable y deseable.

Introduction

Increasingly, appointments for important positions in government have been closely watched by Mexican society. When public opinion is unfavorable, typically an appointee's technical and ethical aptness, as well as potential conflicts of interest —particularly those of political nature— are questioned. However, when dealing with the appointments for adjudicatory, supervisory, regulatory and similar agencies—a majority of which are fully independent or with restricted independence—the process through which its members are appointed becomes a central issue which may have repercussions for the institution's legitimacy and, consequently, in the way it relates to society and performs its tasks.

Mexican recent experience abounds in cases where appointments have generated mistrust, not only due to the appointees' profiles, but because designations have been the result of closed and opaque processes in which decisions are made without offering any public explanation. The procedures followed for the designations of the Human Rights National Commission's president in 2004¹, the Telecommunications Federal Commission commissioners in 2006 and the election of the Federal Electoral Institute's electoral councilors and the president of the general council in February 2008 were notorious in that they revealed flaws that need to be corrected in each of these procedures. Many of these flaws have to do with the absence of clear rules, and the lack of compliance with the regulation when indeed it is in place. Notwithstanding these problems, we can also find exceptions where there is genuine openness, in which some sort of transparency and inclusion mechanisms have been introduced. These are still incipient and quite imperfect, but such experiences along with examples of international practice show that introducing transparency, accountability and citizen participation in the designation processes of the heads of independent agencies is both viable and desirable.

Si bien es posible establecer procesos de nombramiento transparentes y abiertos, definir su forma precisa no es tan sencillo. Decidir cómo evaluar a los candidatos y quién debe estar involucrado en ese proceso, por mencionar un aspecto relevante, es un asunto complejo, el cual ha sido resuelto de diferentes maneras en diferentes países. Por ejemplo, en las últimas décadas, algunas jurisdicciones con sistemas de common law han reformado sus procesos de nombramiento de jueces a la Corte Suprema para establecer mecanismos que favorecen la selección basada en el mérito. Canadá se ha convertido en una suerte de modelo en el debate sobre la reforma en otros países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. En Canadá, desde 1988, se han establecido comités asesores que evalúan a los candidatos y emiten recomendaciones para los nombramientos a las cortes provinciales. Retomando esta experiencia, la Asociación de la Barra (de Abogados) Canadiense junto con otros grupos han promovido el establecimiento de este tipo de comités asesores no partidistas para asesorar al Primer Ministro al respecto de los candidatos a la Corte Suprema³. Así, en 2004, se aprobó un proceso de nominación por un comité parlamentario especial. No obstante, algunos encuentran que esto aún no es suficiente, pues “el uso de comités asesores incrementa el nivel de consulta en el proceso; sin embargo, no democratiza radicalmente el sistema de nombramiento. El Primer Ministro sigue teniendo el poder para escoger al nominado final de la lista de preseleccionados.”⁴ Además, el funcionamiento de este sistema aún se encuentra en disputa y quizá aún vaya a ser reformado. Considérese, por ejemplo, que en 2008, surgió una controversia en torno a la composición del panel asesor, debido al nombramiento de dos miembros del gabinete.

A pesar de las formas específicas que se le den a los procesos de consulta y escrutinio público, como se discute adelante, la motivación de muchas de las reformas ha sido la de crear procesos que resulten en nombramientos basados en los méritos de los candidatos y no motivaciones políticas, los cuales protejan la independencia de las cortes o, en los casos aquí referidos sobre México, de los organismos autónomos y de autonomía limitada.

As possible as it is to have transparent and open appointment processes, their actual definition is not a simple matter. How to go about the evaluation of candidates and who should be involved in such processes, for instance, is a complex issue that has had different solutions in different countries. For example, in recent years some common law jurisdictions have reformed the appointment processes of justices to the Supreme Court to put in place mechanisms that favor a merit based selection. Canada has become a model in the debate over reforms in other countries, like Australia, New Zealand and the United Kingdom. In Canada, since 1988, advisory committees have been put in place to evaluate candidates and make recommendations for the provincial courts appointments. After this experience, the Canadian Bar Association and other public interest groups have been advocating for the establishment of similar non-partisan advisory committees to advise the Prime Minister about the best candidates for the Supreme Court². Thus, in 2004 a nomination process by a special parliamentary committee was approved. However, still some find that this is not enough for “the use of advisory committees increases the level of consultation in the process; however, it does not radically democratize the appointment system. The Prime Minister is still the one who has the power to choose the final nominee from the short list.”³ Moreover, the workings of this system are still being disputed and perhaps will even be further reformed. For instance, in 2008, controversy emerged around the composition of the advisory panel, due to the naming of two cabinet members.

Despite the debate that specific forms of consultation and public scrutiny take, as will be discussed later, the drive in many of the reforms has been to create processes that result in merit based—as opposed to politically motivated—appointments, that protect the independence of the courts or, in the cases we address for Mexico, of the autonomous agencies.

En México, entre bancos, comisiones, consejos, fideicomisos, fondos, institutos y procuradurías, el gobierno federal cuenta con 180 organismos autónomos, descentralizados o desconcentrados⁵. De la A a la T, desde Aeropuertos y Servicios Auxiliares hasta Telecomunicaciones de México, pasando por el Banco de México, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática y el Servicio de Administración Tributaria por mencionar sólo algunos, cada uno de estos organismos se creó o se le dotó de cierto grado de autonomía en circunstancias particulares y por motivos diferentes. Sin embargo, su multiplicación es reflejo de una corriente internacional de reforma de la administración pública que busca dar respuesta a ciertos problemas públicos con la creación de organismos relativamente independientes y especializados.

La teoría ofrece dos tipos de razonamiento detrás de la creación de órganos autónomos: la primera tiene que ver con criterios de eficiencia y efectividad del gobierno y la segunda con la búsqueda por aislar ciertas funciones estatales de las intervenciones del Ejecutivo y las presiones políticas. En el primer caso, la especialización de la función justifica la creación del organismo, el cual necesita estar exento de las reglas que cubren al resto del servicio civil; mientras que en el segundo, las razones para expandir la autonomía se relacionan con legitimar la acción pública, buscando garantizar la independencia de cierto tipo de toma de decisiones de la intervención política directa y su credibilidad⁶.

Si bien se ha buscado **“aislar estas instituciones de la política”** para asegurar su buen funcionamiento y evitar la “contaminación” de sus procesos de toma de decisión por presiones de diversa índole, este mismo aislamiento puede ser la clave de su falta de legitimidad⁷. La actuación institucional no se da en un vacío social: si estas instituciones no cuentan con arraigo y respaldo social, la implementación de sus decisiones será mucho más costosa cuando no francamente insostenible.

In Mexico, between banks, commissions, councils, public trusts, public funds, institutes and public attorney's offices, the Mexican federal government has created 180 independent agencies, with different degrees of autonomy, from fully autonomous to decentralized or “deconcentrated”⁴. From A to T, from the agency called Airports and Auxiliary Services (Aeropuertos y Servicios Auxiliares) to Telecommunications of Mexico (Telecomunicaciones de México), including the Bank of Mexico (Mexico's central bank), the Federal Commission on Regulatory Improvement (Comisión Federal de Mejora Regulatoria), the National Institute of Statistics, Geography and Data Processing (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) and the Tax Administration Service (Servicio de Administración Tributaria) to mention but a few, each one of these agencies was created or else conferred a certain degree of autonomy in particular circumstances and for different reasons. However, the proliferation of independent agencies reflects an international trend in public administration reform that seeks to solve certain public problems through the establishment of specialized and relatively independent agencies.

Theory offers two sorts of reasoning behind the creation of independent agencies: the first one responds to government efficiency and effectiveness criteria and the second has to do with the quest to insulate particular state functions from the Executive branch intervention and from political pressures. In the first case, it is the specialization of the function which justifies the creation of an agency that needs to be free of rules that cover the civil service; whereas in the second reasoning, it is the need to legitimize public action by ensuring decision-making that is independent from direct political intervention and thus grant it credibility by conferring autonomy.⁵

Although the objective has been to **“insulate these institutions from politics”** in order to ensure their correct performance and to avoid “contamination” from outside pressures on the decision-making processes, it is this very insulation that might stand in the way of their legitimacy.⁶ Institutions do not perform within a social vacuum: if these agencies do not have a certain measure of social and grass-

Según la teoría weberiana, la creencia en la legitimidad de un gobierno y sus instituciones es lo que asegura su capacidad para hacer cumplir sus decisiones⁸. La necesidad de esta creencia es más intensa para los regímenes democráticos, para cuyo caso se puede entender la legitimidad como **“la creencia de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fallos, son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas”** y por tanto pueden exigir obediencia.⁹ En una definición aún la legitimidad se entiende como **“una actitud positiva de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas, consideradas como la forma de gobierno más apropiada.”**¹⁰

Ahora bien, la legitimidad de los gobiernos tiene en términos generales dos fuentes. La primera es su propio origen y la segunda es su desempeño o ejercicio en el poder. En un régimen democrático, la legitimidad de origen de un gobierno vendrá del hecho de haber sido electo por el voto popular. Para el caso de instituciones como los órganos autónomos y de autonomía limitada, el aspecto de la legitimidad de origen es central. Si bien sus titulares no son electos por el voto popular, la manera en la que llegan a esos puestos puede generar actitudes positivas o negativas hacia la propia institución. Es además un aspecto nodal porque por la naturaleza de sus funciones, sus titulares pueden emitir resoluciones que contravengan los intereses de sectores importantes de la sociedad. Para enfrentar esas resistencias, en ocasiones feroces, su legitimidad se convierte en un capital valioso.

En su teoría sobre el papel del Estado –como agente de transformación social–, Peter Evans propone el concepto de “embedded autonomy”, que se podría traducir como **“autonomía arraigada”** o **“autonomía con arraigo.”** El autor explica que para lograr producir bienes colectivos, el Estado debe tener grados adecuados tanto de autonomía burocrática como de arraigo social (es decir, la medida en la que está involucrado con la sociedad). Autonomía para protegerse y aislarse de intereses particulares y evitar su captura; pero con arraigo en la sociedad para contar con fuentes de inteligencia y conocimiento, así como canales de implementación que fortalecen su propia capacidad.¹¹

roots support, implementing their decisions will be costly, or even unattainable.

According to Weberian theory, it is the belief in a government and its institutions’ legitimacy that ensures its capacity to enforce its resolutions⁷. The need for this belief is even more intense for democratic regimes, whose legitimacy may be defined as **“the belief that the existing political institutions, notwithstanding their flaws and failures, are better than any other that might have been established”** and hence government can demand obedience.⁸ Accordingly, legitimacy can also be defined as **“the citizens’ positive attitude towards democratic institutions, which are considered the most appropriate form of government.”**⁹

In general terms, there are two sources for government’s legitimacy. The first one is its origin and the second its performance or exercise of power. In a democratic regime, a government’s legitimacy of origin stems from the fact that it was elected through popular vote. In the case of autonomous and quasi-autonomous bodies, the issue of their legitimacy of origin is crucial. Since the heads of these agencies are not chosen through elections, the process through which they are get to those posts may generate either positive or negative attitudes towards the institution. It is a crucial aspect also because, given the nature of their functions, some of the resolutions issued by these agencies may very well be opposed to the interests of large groups in society. In order to face such resistance, which is occasionally ferocious, their legitimacy becomes a valuable asset.

In his theory about the role of the State –as an agent of social transformation–, Peter Evans proposes the concept of **“embedded autonomy.”** The author explains that to produce collective goods, the State must accrue adequate degrees of bureaucratic autonomy and at the same time of embeddedness, that is the degree in which it is engaged with society. Autonomy to protect and isolate itself from particular interests and thus prevent capture; but at the same time embeddedness in society to have sources of intelligence and knowledge, as well as implementation channels that will strengthen their capacity.¹⁰

¿Puede el proceso de nombramiento para los órganos garantes, revisores, reguladores y afines fortalecer su “autonomía arraigada”? En caso positivo, cabe preguntarse ¿de qué manera? ¿Tiene la manera en la que se realizan los nombramientos un impacto en la legitimidad de estas instituciones? ¿Puede un proceso abierto y transparente garantizar que los mejores candidatos—según sus méritos—sean seleccionados, mientras que al mismo tiempo se promueva la pluralidad y la independencia de las instituciones? Estas son preguntas que sin duda han surgido en el debate público en varios países, pero que no han sido estudiadas sistemáticamente. Esto es, no existe evidencia que sustente el argumento de que una mayor apertura en los procesos de nombramiento sea en sí misma benéfica.

Lo que es más, mientras que las bondades de la transparencia y la participación, tales como prevenir la manipulación política, parecen ser un tanto evidentes, los males potenciales también deben ser tomados de cuenta. Por ejemplo, cuando el sistema incluye el escrutinio público de los candidatos, algunos buenos candidatos podrían preferir no tener que pasar por tal examen público por temor a la invasión a su privacidad y, por ende, podrían decidir no presentar sus candidaturas. Otro tipo de riesgos tiene que ver con terminar teniendo la misma manipulación política que se trataba de prevenir, solo en diferentes manos, como sería en las del legislativo.

Sin embargo, en México el establecimiento de procesos de nombramiento predecibles que incluyan elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación se ha convertido en una demanda de varios grupos interesados. En cierta medida, tal como se ha recogido en la cobertura mediática, opiniones e iniciativas de la sociedad civil, se ha convertido en una aspiración social.¹² En efecto, en México —y quizá en el resto de Latinoamérica— en el contexto de una transición democrática que se desarrolla con el telón de fondo de la imperante desconfianza en las instituciones¹³, parece razonable explorar seriamente cómo abrir los procesos de nombramiento, y atacar de frente los males que la transparencia y la participación pueden acarrear.

Can the appointment process for adjudicatory power, supervisory and regulatory agencies strengthen their “embedded autonomy”? If so, in what way? Does the manner in which appointments are made have an impact on these institutions’ legitimacy? Can an open and transparent process help guarantee that the best candidates —according to merit— are selected, while at the same time promoting institutions’ plurality and independence? For sure, these are questions that have arisen in public debate in many countries, but that have not been systematically studied. That is, there is as of yet no evidence to support the claim that greater openness in appointment processes is *per se* beneficial.

What is more, whereas the benefits of transparency and participation, such as preventing political manipulation, appear to be somewhat evident, the potential evils these may bring about also have to be taken into account. For instance, when the system considers public scrutiny of candidates, some good individuals might prefer not to undergo such public examination for fear of losing their privacy, and thus might decide not to present their candidacy. Another breed of risks has to do with ending up in with the same political manipulation that is trying to be prevented, just in different hands, like the legislative.

However, in Mexico a foreseeable appointment process for key autonomous agencies that includes transparency, accountability and participation features has increasingly been demanded. To a certain extent, it has become a social aspiration, as it has been picked up by media coverage, opinions in major newspapers and civil society initiatives.¹² In effect, in Mexico —and perhaps the rest of Latin America— in the context of a democratic transition that takes place against the backdrop of pervasive mistrust in institutions,¹³ it seems reasonable to seriously explore how to open appointment processes, and tackle upfront the evils that transparency and participation might bring about.

Objetivo y estructura del documento

En este documento se propone un conjunto de diez elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, elaborado con base en las lecciones aprendidas de casos recientes en México. El propósito es avanzar hacia un estándar que permita construir procedimientos que abonen a la legitimidad y credibilidad de los órganos garantes, reguladores, revisores y afines. Luego, a la luz de estos principios, se presenta un análisis de la normatividad que regula ocho procedimientos de nominación, selección y designación en siete instituciones federales. Los procesos incluidos son los de designación de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral (IFE); los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y su consejo consultivo; los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel); los comisionados de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco); el director general de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex) y los magistrados electorales de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Finalmente, se emiten recomendaciones para avanzar hacia procesos de nombramiento transparentes, incluyendo y responsables. A lo largo del texto, se intercalan en recuadros una experiencia internacional y otra nacional, que arrojan lecciones valiosas.

La selección de las instituciones responde a cinco consideraciones. Primero, bajo cualquier parámetro, todas ellas cumplen funciones centrales para el funcionamiento de la democracia o bien para el mercado en México. Segundo, todas tienen cierto grado de autonomía (véase *Tabla 1*). Tercero, como consecuencia de lo anterior, en todas ellas se verifica algún mecanismo de contrapeso en la responsabilidad de hacer los nombramientos. Cuarto, se tomaron en cuenta nombramientos

This Study's Objective and Structure

In this document, first we propose a set of ten transparency, accountability and citizenship participation elements, based on lessons learned from recent cases in Mexico. The aim is to advance towards a standard that will enable the establishment of procedures that add legitimacy and credibility to autonomous and quasi-autonomous bodies. In light of these principles, an analysis of the legislation that regulates eight nomination, selection, and designation procedures for seven federal agencies will be presented. The appointment processes included are the following: the Electoral Councilors of the Federal Electoral Institute (Instituto Federal Electoral, IFE); the Commissioners of the Federal Institute for Access to Public Information (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI); the President of the National Human Rights Commission (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH) and its Consultant Council; the Commissioners of the Federal Telecommunications Commission (Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel); the Commissioners of the Federal Competition Commission (Comisión Federal de Competencia, Cofeco); the Director-General of the Mexican State's News Agency (Agencia de Noticias del Estado Mexicano, Notimex); and the Electoral Judges of the Superior Court of the Judiciary's Federal Electoral Tribunal (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF). To conclude, a series of recommendations to create transparent, inclusive and responsible appointment processes are put forward. In the document, a national and an international experience that have left valuable lessons are presented in boxes.

Five considerations explain the selection of these particular public institutions. First, under any circumstance, all of them perform central functions for either the workings of Mexican democracy or its market. Second, they all have a certain degree of independence and autonomy from the Executive (see

tos que se hubieran producido entre mayo de 2006 y agosto de 2008 (con la única excepción de la presidencia de la CNDH que ocurrió en 2004) o bien cuya normatividad en el rubro de designaciones hubiera sido alterada significa-

Table 1). Third, as a consequence of the latter, in all of them some checks and balances mechanisms are in place in the process of making the appointments. Fourth, all of these designations either occurred between May 2006 and August 2008 (with the sole ex-

Tabla 1. Las Instituciones: objeto, status jurídico y autoridades
(ordenadas por grado de autonomía)

Órgano	Objeto	Status jurídico -administrativo	Cargo(s)	Duración (años)	Renovabilidad
IFE ^a	Depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones	autonomía constitucional	1 Consejero Presidente	6	1 periodo
			8 Consejeros electorales	9	No
CNDH ^b	La protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.	autonomía constitucional (de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio)	1 Presidente	5	1 periodo
			10 Consejeros honoríficos	*	1 periodo
IFAI ^c	Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.	descentralizado no sectorizado (autonomía operativa, presupuestaria y de decisión)	5 Comisionados	7	No
Notimex	Coadyuvar al ejercicio del derecho a la información mediante la prestación de servicios profesionales en materia de noticias al Estado mexicano y a cualquier otra persona, entidad u organismo público o privado, nacional o extranjero, con auténtica independencia editorial.	descentralizado no sectorizado (autonomía operativa, presupuestaria y de decisión)	1 Director general	6	Sí, pero no para el periodo siguiente inmediato
Cofetel	Regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.	desconcentrado de Secretaría de Comunicaciones y Transportes (autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión; autonomía plena para dictar resoluciones)	5 Comisionados	8	1 periodo
Cofeco	Prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones	desconcentrado de la Secretaría de economía (autonomía técnica y operativa)	5 Comisionados	10	No
TEPJF	Máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral	órgano del poder judicial	7 Magistrados electorales de la sala superior	10	No

a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 41, apartado D, fracción V y Código Federal Electoral, art. 112.

b Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102, apartado B y Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, arts. 2º, 5º y 11º.

c Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, arts.

* No está establecida en la Ley de la CNDH la duración del encargo como tal, sólo dice que “anualmente en el mes de octubre serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo”. Por derivación, los consejeros deben durar 5 años en el encargo.

tivamente. Quinto, en todos ellos se registró algún tipo de anomalía (con la salvedad de los nombramientos de magistrados electorales de la sala superior del TEPJF), que además de suscitar intensas críticas, en algunos casos generaron querellas jurídicas que han llevado inclusive a replantear la división de facultades entre el ejecutivo y el legislativo.

ception of the CNDH's presidency that took place in 2004) or their regulation was significantly transformed in that period. Last, in all of them various types of irregularities were observed (except in the case of the Electoral Judges), which not only raised intense criticism, but in some cases provoked legal actions from those who felt their interests were hurt, this in turn has led some to rethink the division of faculties among the Executive and the Legislative branches.

**Table 1. Agencies: object, legal status, and post
(ordered by degree of autonomy)**

Agency	Purpose	Legal-Administrative Status	Post(s)	Duration (years)	Renewal options
IFE	Depositary of electoral authority, responsible for the state function of organizing elections.	constitutional autonomy	1 President Councilor	6	1 period
			8 Electoral Councilors	9	No
CNDH	Protection, observance, promotion, study and dissemination of human rights protected by Mexican legal system.	constitutional autonomy	1 President	5	1 period
			10 Honorary Councilors	*	1 period
IFAI	To promote and disseminate the exercise of the right to access information, to resolve access to information denials and to protect personal data in government's archives.	decentralized, not sectorialized (operational, budgetary and resolution autonomy)	5 Commissioners	7	No
Notimex	To contribute to the exercise of the right to information, through providing professional news services to the Mexican State and to any other person, entity or public or private national or foreign organization with authentic editorial independence.	decentralized, not sectorialized (operational, budgetary and resolution autonomy)	1 Director-General	6	Yes, but not for immediate following period
Cofetel	To regulate, promote, and supervise telecommunications and broadcasting efficient development and vast social coverage in Mexico.	sectorialized to the Transportation and Communications Ministry (technical, operational and spending autonomy, full autonomy to dictate resolutions)	5 Commissioners	8	1 period
Cofeco	To prevent, investigate and combat monopolies, monopolistic practices and concentrations, as defined by law. It has the autonomy to dictate resolutions.	sectorialized to the Economy Ministry (technical, operational and spending autonomy, full autonomy to dictate resolutions)	5 Commissioners	10	No
TEPJF	Highest judicial authority in electoral matters	Judiciary agency	7 Electoral Judges of the Superior Court	10	No

*The length of the term is not established as such in CNDH Law; it only states that "annually in the month of October the most senior councilors will be substituted, unless they are nominated and ratified for a second term." By derivation, the term should last 5 years.

I. Diez elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los procesos de nombramiento de órganos autónomos y de autonomía limitada

Los procedimientos de nominación son parte importante de la deliberación democrática y de la mediación política de los intereses en conflicto alrededor de los propios nombramientos o de la materia que cada una de estas instituciones regula. Por ello, lo que se busca es proponer maneras de asegurar que las personas nombradas sean las idóneas, a juzgar por sus capacidades técnicas (conocimiento y experiencia), su compromiso con el encargo (evidenciado por su trayectoria) y, también de manera muy importante, si no la ausencia de, sí la menor presencia posible de potenciales conflictos de interés, en particular aquellos de corte político que pueden interferir en la toma de decisiones.

Sin duda, la fórmula para construir procesos de nombramiento transparentes, abiertos y en los que se rindan las debidas cuentas no es sencilla, como tampoco ha sido definida impecablemente y probada prácticamente en ningún lugar del mundo. Al contrario, en la mayoría de las democracias desarrolladas estos procesos son bastante cerrados, quizá porque en esos contextos la necesidad de reforzar la legitimidad de origen de las instituciones y construir confianza en ellas por caminos diferentes e innovadores no es ha sido tan aguda como en el caso de las democracias en transición. Es cierto, entonces, que la experiencia internacional en ese terreno es limitada. No obstante, la reducida experiencia que hay en México y otros países sugiere que un procedimiento bien conducido que sea predecible, abierto y transparente podría abonar al fortalecimiento de las instituciones, al tiempo de acercarlas a la sociedad.

En Argentina, por ejemplo, un grupo de organizaciones ciudadanas¹⁴ han venido construyendo la campaña “Una Corte para la democracia”¹⁵. En 2002, en un documento del mismo nombre, las organizaciones identificaron como uno de los problemas que afectaban el buen funcionamiento de la Suprema Corte la falta de transparencia en la designación de jueces, en especial de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁶

I. Ten elements of transparency, accountability and citizen participation in the appointment processes of autonomous and quasi-autonomous agencies.

Nomination procedures are an important part of democratic deliberations and of the political mediation of the interests that conflict with the appointments or the issues that each one of these agencies regulates. Hence, what we seek is to propose ways to ensure that resulting appointees are the best suited for the job, judging by their technical abilities (knowledge and experience), their commitment to the post (as evidenced by their track records) and also, importantly, the fewest potential conflicts of interest, in particular those that generate political bias in decision making

To be sure, the formula for transparent, open and accountable appointment processes is not straightforward, nor has it been cleanly sorted out and tested practically anywhere in the world. Instead, these processes in most developed democracies are rather closed, perhaps because in those settings the need to strengthen institutions’ legitimacy of origin and build trust through different and innovative ways is not as poignant as is the case of transitioning democracies. It is true then that international experience in this arena is limited. However, the little experience that there is in Mexico and other countries shows that a well conducted procedure that is foreseeable, open and transparent may do a lot to strengthen institutions and bring them closer to society.

In Argentina, for example, a group of civic organizations¹³ have been building up the campaign “A Court for democracy.”¹⁴ In 2002, in a document with the same name, the organizations pointed out that one of the problems that affected the Supreme Court’s operation was the lack of transparency in the appointment of judges, in particular the Ministers of the Nation’s Supreme Court.¹⁵ In this country, the faculty to propose candidates to

En ese país, la facultad para proponer candidatos al Senado para cubrir las vacantes en la Corte recae en el Ejecutivo. De tal suerte que las organizaciones pugnaron por la propuesta de la “auto-limitación” del Presidente en ese procedimiento, sometiendo sus propuestas a la consulta con organizaciones, instituciones académicas, jueces y asociaciones de abogados.

A partir de estas propuestas, tanto el Ejecutivo como el Senado transformaron de manera importante los procesos para seleccionar y designar a los candidatos. Un poco más de detalle al respecto se ofrece en el siguiente recuadro, pero en resumen, los decretos 222 y 588 introdujeron instancias de participación para que la ciudadanía emita sus opiniones sobre los candidatos, mecanismos de transparencia --audiencias públicas con los candidatos y la publicación de sus antecedentes-- y de rendición de cuentas --como son los dictámenes fundados que debe expedir el Senado, una vez terminado el proceso--.¹⁷

Los decretos 222 y 588 en Argentina

Extracto del Comunicado de prensa de ADC y ANDHES sobre el nuevo nombramiento en la Corte Provincial

[Por medio de los] decretos 222 y 588, el poder ejecutivo nacional autolimita su atribución de seleccionar los candidatos a jueces de la CSJN, limitando la discrecionalidad de su selección de candidatos, disponiéndose que se tuvieran en cuenta las diversidades de género, especialidad y procedencia regional de los magistrados y requiriéndose la adecuación de los candidatos a ciertos estándares de idoneidad. Del mismo modo, en esos instrumentos se fijaron exigencias procedimentales: (i) la imposición de plazos para la cobertura de las vacantes en el tribunal; (ii) la obligación de publicitar los antecedentes de los candidatos; (iii) la facilitación de un mayor control ético de los postulantes (exigencias de una declaración jurada de bienes, antecedentes profesionales, comerciales y tributarios) y; (iv) el desarrollo de instancias de participación para que la ciudadanía brindara sus opiniones y comentarios respecto de los candidatos propuestos. Por su parte, el Senado Nacional, siguiendo esta línea, reformó su Reglamento para mejorar el proceso a través del cual presta su acuerdo para la designación de los magistrados. Se estableció, centralmente, (i) que durante estos procesos se celebren audiencias y que éstas sean públicas; (ii) que el proceso permita y fomente la participación de la sociedad civil; (iii) que

the Senate to fill the Court’s openings belongs to the Executive. Hence, civic organizations advocated for a proposal that would have the President “self-limit” his or herself for this procedure, and consult with public interest organizations, academic institutions, judges, and attorneys’ professional associations.

In consideration of this proposal, both the Executive branch and the Senate seriously transformed the process of selecting and designating candidates. Further detail on this is included in the following box, but in sum the orders 222 and 588 introduced civic participation devices through which citizens could make their opinions about candidates be heard, transparency mechanisms—public hearings with candidates and the publication of their records, and accountability mechanisms, like the report on measures that the Senate has to issue once the process has finalized to account for decisions and the correct application of the process.¹⁶

Decrees 222 and 588 in Argentina

Extract from ADC and ANDHES’s Press Release about New Appointments in the Provincial Court

[Through] Decree 222 and 588, the national executive branch self-limits its responsibility to select Supreme Court judge candidates, limiting its discretionality in the candidates’ selection, ordering that gender, specialization, and regional origin diversity of judges be considered, and requiring that candidates meet certain suitability standards. Likewise, procedural requirements were fixed in these instruments: (i) the establishment of deadlines to fill court openings; (ii) the obligation to publish candidates’ background records; (iii) facilitating greater ethical control of candidates (by requiring asset declaration, and professional, commercial and tax records); and (iv) the development of participation devices so that citizens can give their opinions and commentaries about proposed candidates. In turn, National Senate, following this line, reformed its regulation to improve the process through which it designates judges. Mainly, it was established that: (i) hearings are to be

una vez finalizadas las audiencias, la Comisión de Acuerdos se expida mediante un dictamen fundado y; (iv) que las decisiones individuales de los senadores sean de conocimiento público a través del voto nominal. Estas reformas fueron ya receptadas por varias jurisdicciones provinciales como Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, provincia de Buenos Aires, La Rioja, Santa Fe, entre otras.

Por medio de la introducción de estos mecanismos, tanto a nivel nacional como provincial, se logró robustecer las decisiones de los poderes ejecutivo y legislativo en punto a la designación de los magistrados. A través de los procedimientos establecidos, las propuestas de nombramiento son evaluadas por la opinión pública y, de prosperar, adquieren una importante legitimación ciudadana. Por otra parte, estas instancias contribuyen a acercar al Poder Judicial a la sociedad. Permiten incorporar una cuota importante de transparencia al nombramiento de los magistrados y generan un valioso canal de participación para la ciudadanía. Las designaciones cobran, así, mayor legitimidad pública, y el resultado es superior al obtenido a través de nombramientos fugaces, realizados casi en secreto y sin participación de la sociedad civil.

Para garantizar la independencia y el pluralismo en la integración de las instituciones nacionales de derechos humanos, Naciones Unidas recomienda en los Principios de París de 1991 que:

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- a) las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- b) las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- c) los universitarios y especialistas calificados;
- d) el Parlamento;
- e) las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).

held and they must be public; (ii) the process allows and fosters civil society's participation; (iii) once hearings are over, the Agreements Commission issues a justified decision (ruling); and (iv) senator's individual decisions are made public through roll call votes. These reforms have been accepted by some provincial jurisdictions like the Autonomous City of Buenos Aires, Córdoba, Buenos Aires province, La Rioja, Santa Fe, among others.

By introducing these mechanisms, both at the national and provincial level, the executive and legislative's decisions about the appointment of judges have been strengthened. Through the established procedures, the designation proposals are evaluated by public opinion and, if accepted, they attain important citizen legitimacy. Besides, these mechanisms help to bring the Judiciary closer to society. They allow incorporating an important dose of transparency into the designation of judges and they generate a valuable participation channel for citizenry. Thus, designations attain more public legitimacy, and the result is superior than the one attained through brief appointment processes, done almost secretly and without civil society's participation.

(Translated by the author)

For the integration of national institutions of human rights and the guarantees of independence and pluralism, the United Nations recommends in The Paris Principles that:

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

- a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;
- b) Trends in philosophical or religious thought;
- c) Universities and qualified experts;
- d) Parliament;

2. ...

3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.¹⁸

Aquí se subraya, entonces, la necesidad de establecer una relación de cooperación con las mencionadas fuerzas sociales que guardan un interés en la promoción y protección de los derechos humanos; además, se sugiere que su representación en el proceso de nombramiento es una manera para dotar de una base para esa relación. El criterio relevante en este caso parece ser la condición de la inclusión.

En *Un ombudsman modelo*, Graciela Rodríguez y Luis Miguel Cano sostienen que para que “la **designación del ombudsman verdaderamente calificque de elección,**” y no una mera designación como es el caso para los puestos de la administración pública federal, se debe conformar de tres elementos, a saber: “la exclusión de los poderes ejecutivos, la encomienda de la conducción del procedimiento a instancias legislativas, y la participación vinculante u obligatoria de la sociedad civil, a través de ciertos actores representativos.”¹⁹ Si bien este modelo de elección no puede aplicarse a todos los nombramientos considerados en el presente documento, por la simple razón de que muchos de los organismos no gozan de autonomía plena, en cuyo caso sus titulares son nombrados por el Ejecutivo, los elementos que aportan son relevantes. Los autores concluyen que:

[...]el perfil idóneo de ombudsman puede alcanzarse si éste reúne ciertos requisitos de tipo sustantivo y otros de carácter institucional. Los primeros se conforman con la exigencia de contar con conocimientos y experiencia en la defensa y promoción de los derechos humanos, la de encontrarse inmiscuidos en el contexto o realidad de la sociedad en la que se desempeñarán, así como la de no haber sido objeto de recomendaciones provenientes de OPDH [organismos públicos de derechos humanos]. Los requisitos institucionales consisten en gozar de absoluta independencia, esto es, una separación real y efectiva

e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

2. ...

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.¹⁷

Thus, the need to establish a relation of cooperation with the abovementioned stakeholders in the promotion and protection of human rights is stressed; and it is further suggested that their representation in the appointment procedure is the way to provide a basis for that relation. Here, the relevant criterion seems to be the protection of pluralism and the inclusion this condition implies.

In *Un Omudsman Modelo*, Graciela Rodríguez and Luis Miguel Cano argue that in order for “**the ombudsman's appointment to truly qualify as an election**” and not as a mere designation as is the case for the federal public administration posts, it must be comprised of three elements: “the executive powers exclusion, entrusting the legislative to conduct the procedure, and the binding or obligatory participation of civil society, through particular representative actors.”¹⁸ Though this election model cannot be applied to all of the appointments considered here, simply because many of the agencies are not fully autonomous, in whose case the appointments are made by the Executive, the proposed elements are relevant. The authors conclude that:

[...] the ombudsman ideal profile can be attained if the person combines certain substantive and institutional requirements. The first kind is met with the requirement of having knowledge and experience in human rights defense and promotion, of being engaged in the context or reality of the society in which he/she will perform, as well as with not having been the object of recommendations coming from human rights public organizations. The institutional requirements consist of having absolute independence, that is, a real and effective separation from the centers of public and private, political and economic power, and, on the other hand, his/her civic nature

de los centros de poder público y privado, políticos y económicos y, por la otra, su efectiva ciudadanía, es decir, su legitimidad o bien que en su persona se encuentre una verdadera representación de los intereses de la sociedad civil.

Tanto la independencia como la ciudadanía pueden garantizarse con un procedimiento de elección que asegure la efectiva participación ciudadana de individuos y de instituciones serias, independientes, profesionales, con cierta trayectoria en la lucha por los derechos humanos y con su carácter vinculante u obligatorio para las demás autoridades inmiscuidas en la elección del ombudsman.

De igual forma, la exposición pública de las razones para preferir a unos u otros candidatos a la presidencia de los OPDH resulta indispensable. Esto debe hacerse por medio de un debate informado, verdaderamente deliberativo que informe con transparencia los motivos que sustentan todas las decisiones.²⁰

Con base en la revisión de experiencias y propuestas nacionales e internacionales, de procedimientos recientes y el análisis de los avances, retrocesos y retos, proponemos los siguientes diez elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, como estándar a usarse en la construcción de un modelo que se adapte a las particularidades de cada órgano.²¹

1. Mecanismo de nombramiento por entidad externa.
2. Mecanismo de inclusión de aspirantes.
3. Etapas y plazos definidos.
4. Definición detallada del perfil deseado.
5. Descripción del puesto.
6. Integración y publicación del expediente de cada candidato.
7. Mecanismo de inclusión de la ciudadanía.
8. Instrumento técnico para evaluar y calificar a los aspirantes.
9. Dictámenes de las decisiones intermedias (las cuales van dejando a algunos aspirantes fuera) y la final, que incluyan una justificación.
10. El acceso público a la información que generen todos los elementos anteriores.

Con esto, lo que se busca es proveer de herramientas técnicas a la multitud de actores que entran en juego en las designaciones –los responsables de nombrar, los aspirantes al cargo, la comunidad

(ciudadanización), that is, his/her legitimacy or else that he/she truly represents civil society's interests.

Both independence and civic nature can be guaranteed with a procedure that ensures the effective citizen participation of serious, independent, professional individuals and organizations with a track record in human rights advocacy and with its binding or obligatory nature for the rest of the authorities engaged in the ombudsman election. Similarly, public exposition of the reasons to prefer some human rights public organizations candidates over others is indispensable. This should be done through an informed and truly deliberative debate that informs with transparency the reasons that explain all decisions.¹⁹

Based on the review of national and international experiences and proposals, of recent procedures and the analysis of advances, setback and challenges, we put forward the following ten elements of transparency, accountability and citizen participation, as a standard to be used in the construction of a model that can adapt according to each agency's peculiarities.²⁰

1. Appointment by an external entity mechanism.
2. Mechanism to include contenders.
3. Defined phases and deadlines.
4. Detailed definition of expected profile (qualifications).
5. Post description.
6. Integration and publication of each candidate's dossier (records).
7. Mechanism to include civic participation.
8. Technical tool to assess and grade contenders.
9. Rulings of intermediate decisions (which leave some contenders out) and of the final decision, including public explanations.
10. Public access to the information generated by all the above elements.

With this proposal, our objective is to provide the multitude of actors that have a stake in designations –those responsible for appointing, post contenders, the community interested in the institution's functioning, the institution's staff and society at large-- with

interesada en el funcionamiento de la institución, el propio personal de la institución y la sociedad en general— para proteger el proceso de presiones, intereses particulares y hasta del desdén con que a veces son manejados. Sin caer en la ingenuidad de pensar que decisiones tan relevantes se tomen exclusivamente sobre la base de consideraciones técnicas y criterios medibles, es posible inyectar racionalidad al proceso, transparencia y rendición de cuentas a la decisión y, con ello, abonar a la legitimidad de las instituciones.

A continuación se discute qué es lo que cada uno de estos elementos aporta al proceso de nombramiento.

1. Mecanismo de nombramiento o ratificación por entidad externa.

Este elemento está intrínsecamente ligado con el carácter de autonomía o cuasi autonomía y la lógica subsecuente de rendición de cuentas. Se trata en definitiva de eliminar la concentración de la decisión en una sola persona y de buscar la pluralidad en los nombramientos. Si la responsabilidad se le confiere al Congreso, naturalmente y en teoría, se abren los canales para que una diversidad de actores expresen sus opiniones. Cuando la naturaleza jurídica del órgano en cuestión limita la facultad del Congreso para nombrar, se debe buscar que el proceso de nombramiento culmine con la ratificación del legislativo.²²

La precaución en este respecto es que obviamente el Congreso no es en lo absoluto inmune a la manipulación política y no es raro que intervenga la política partidista. Otras consideraciones al involucrar al legislativo tiene que ver con que se pueda producir la apariencia de que los candidatos entrevistados responden políticamente a los legisladores. En parte, ésta es la razón por la que en varios países de *common law*, los jueces son nominados por un consejo judicial y aprobados por el primer ministro. En Canadá, por ejemplo, las audiencias de conformación conducidas por el congreso, como se hace en Estados Unidos, han sido rechazadas por el temor de que se politice el proceso y de que se candidatos buenos se desanimen a entrar en el proceso.²³

2. Mecanismo de inclusión de aspirantes.

La convocatoria pública es quizá el mecanismo que de mejor manera abre la posibilidad a todas las personas que se sientan capacitadas para el encargo de contender por el puesto, en principio, en igualdad

a set of technical tools to protect the process from pressures, private interests, and even the disdain with which they are occasionally handled. Naivety (such as thinking that such relevant decisions could be made solely based on technical considerations and measurable criteria) apart, it is possible to inject rationality into the process, transparency and accountability into the decision, and, with that, accrue agencies' legitimacy.

Following is a discussion on what it is that each one of these elements adds to the appointment process.

1. Appointment by an external entity mechanism

This element is intertwined with the autonomous or quasi autonomous nature and its subsequent accountability logic. The idea is definitely to eliminate the concentration of the power to decide on a single person and to seek plurality in designations. If this responsibility is conferred to Congress, then naturally and in theory channels for a diversity of actors to express their opinions open up. In the cases in which the agencies' legal nature limits Congress's capacity to designate, the appointment process should culminate with the legislative's approval.²¹

The caveat in this respect is that obviously Congress is not at all immune to political manipulation and it is not rare that party politics come into play. Other considerations when involving the legislative in the examination process have to do with concerns over the appearance that those questioned answer politically to legislators. In part, this is why in *Common Law* countries, judges are often nominated by a judicial council and approved by the prime minister. In Canada, for example, the U.S. style of confirmation hearings by Congress have been rejected in fear of the risk of politicizing the process and deterring prospective judges to put their names forward.²²

2. Mechanism to include contenders.

A public announcement or call for candidacies of the vacancy might be the mechanism that better opens up possibilities to anyone who feels suited for the post to contend, in principle,

de oportunidades. Deja así de ser un privilegio de los allegados al poder, para convertirse en un derecho de todo aquel que cumpla con el perfil necesario.

3. Etapas y plazos definidos.

Esta definición dará certeza al proceso, al hacerlo previsible, eliminando sorpresas que suelen desvirtuarlo. Resulta central que las etapas sean definidas y detalladas hasta donde sea posible. Una vez que se han dado a conocer los pasos que se irán tomando a lo largo del proceso, éstos no deberán alterarse, ningún paso deberá ser obviado así como ningún paso puede salir de la nada.

Si bien las etapas variarán y se ajustarán a las exigencias de cada proceso, genéricamente se puede pensar en cuatro grandes fases: a) etapa de presentación de candidaturas, la cual se abre con la publicación de la convocatoria, o bien con el anuncio del mecanismo que se elija para recibir las candidaturas; b) etapa de verificación de documentación entregada, consultas y entrevistas con los candidatos; c) etapa de evaluación, deliberación y negociación; y d) etapa del nombramiento, cerrando con las justificaciones debidas. Por ejemplo, es previsible que la segunda etapa se subdivide en otras, mediante las cuales la lista de candidatos se vaya depurando y que no se tenga que entrevistar a todos los aspirantes que se hayan registrado, sino sólo los que cumplan los requisitos. Por supuesto, deberá imperar la claridad en los criterios que descalifican a los contendientes.

4. Definición detallada del perfil deseado.

Sin tener claro el tipo de formación, experiencia profesional, habilidades y cualidades éticas y de trabajo que se están buscando resulta impensable que el debate se desarrolle sobre bases técnicas, trascendiendo las pasarelas de nombres. El perfil se convierte así en la vara contra la cual se medirá a los aspirantes. Sin embargo, un perfil del candidato sólo será útil en la medida en la que los tomadores de la decisión lo perciban no como un tecnicismo sino como una herramienta por medio de la cual pueden hacer confluir sus valoraciones y ponerse de acuerdo, sobre la base de juicios lo más objetivos posibles.

5. Descripción del puesto.

Al igual que el perfil, la descripción del puesto (responsabilidades, tareas, objetivos y similares) suele ser un aspecto ignorado. Pareciera que lo que el puesto implica es una suerte de axioma, algo obvio para cualquier interesado. Probablemente, el público tenga una idea global y los aspirantes un conocimiento más elaborado de las responsabilidades,

in equal opportunities. In this way, it ceases to be a privilege of those closest to power, and it becomes a right for all who meet the necessary requirements.

3. Defined phases and deadlines.

This definition provides certainty to the process, by making it foreseeable, and eliminating last minute surprises that distort it. It is central that phases are defined and detailed to the maximum extent possible. Once the sequence of steps to be taken throughout the process has been disclosed, they should not be altered, no step should be obviated and steps should not be invented last minute.

The specific phases will vary according to each process's needs and requirements, but in general terms, four main phases are proposed: a) presentation of candidacies phase, which is inaugurated with the publishing of the vacancy's announcement and the mechanism to receive candidacies; b) verification of documentation turned in by contenders, consultation and interviews or hearings with candidates phase; c) evaluation, deliberation and negotiation phase; and d) appointment phase, closing with the appropriate justifications. For example, it is expected that the second phase subdivides into others, throughout which the list of candidates is refined so that only contenders which fulfill the requirements are interviewed. Obviously, it is imperative that the disqualifying criteria are perfectly clear.

4. Detailed definition of expected profile (qualifications).

Only if the type of education, professional experience, skills and other for appointment such as ethical and work qualities are clear will it be possible to debate about who is best suited for the job based on technical considerations, transcending the mere talk of names. Then qualifications included in the job description become the standard by which all candidates will be evaluated. However, the candidate's profile is only useful to the extent that decision-makers see it not as a technicality but as a tool through which they can converge their assessment about candidates and agree on who to elect, on the basis of the most objective possible appraisal.

5. Post description.

As with the candidate's profile, the post description (responsibilities, duties, objectives, etc.) is usually an ignored aspect. It is as if what the post involves were some kind of axiom, something

derivados de lo que conocen acerca del desempeño de los antecesores o de las facultades y atribuciones que las leyes determinan. Sin embargo, la descripción del puesto suele dar información más detallada acerca de qué es lo que el trabajo implica y cuáles son las expectativas específicas que el encargado deberá llenar.

6. Integración y publicación del expediente de cada candidato.

Lógicamente mientras más información se tenga de cada candidato se estará en mejores condiciones para tomar decisiones adecuadas. No sólo por transparencia, sino por la eficiencia en la decisión es indispensable saber quiénes –en la extensión más amplia– son los aspirantes. Para promover tanto el perfil técnico como el ético de los candidatos, la lista de documentos a presentar deberá incluir, aunque no limitarse a: currículo vitae, declaración patrimonial, declaración de intereses (comerciales, afiliaciones, amistades y familiares que pudieran interferir con el desempeño de las labores del puesto) y antecedentes tributarios.

7. Mecanismo de inclusión de la ciudadanía.

Incluir una manera de allegar las opiniones y perspectivas de la sociedad civil tiene de suyo valor para la gobernabilidad democrática, pero también trae consigo un beneficio instrumental al ofrecer una fuente de información valiosa para los tomadores de la decisión, al tiempo que acerca a las instituciones a la sociedad. Los dispositivos a incluir para cumplir con este propósito pueden insertarse en diferentes etapas del proceso: recopilar las preguntas de la sociedad civil organizada en la etapa de evaluación (ya sea por entrevista o entrega de ensayos); cartas de apoyo a los candidatos; y objeciones fundadas a alguna candidatura, entre otros. Debe subrayarse en particular la importancia de la celebración de audiencias. La participación de la ciudadanía puede ser activa en ellas (presentando cuestionarios o elementos para las entrevistas) o también testimonial (es decir, las audiencias son con miembros del Congreso, pero las puertas permanecen abiertas para que la ciudadanía las presencie). Ahora bien, es tan importante incluir estos aspectos como rendir cuentas sobre cómo se ponderan estos elementos en la toma de decisión.

8. Instrumentos técnicos para evaluar y calificar a aspirantes.

La calificación deberá reflejar qué tanto se acerca el candidato al perfil ideal (elemento 4 de esta lista) y con base en esto cómo se estima que podrá desempe-

evident for anyone who is interested. Probably, the public has a general idea, and contenders know something about the responsibilities involved, based on what they know about their predecessors' performance or on whatever faculties and duties are determined by law. However, the posted description usually provides more detailed information about what the job is really about and what are the specific expectations the person in charge must meet.

6. Integration and publishing each candidate's records

Logically, the more information there is available on the candidates the better the conditions for making adequate decisions. Not only as a matter of transparency, but because of efficiency it is indispensable to know –to the broadest extent possible– who the contenders are. In order to promote candidates' technical and ethical profiles, the list of mandatory documents to be presented by candidates must include, though not be limited to: résumé, declaration of assets, declaration of interests (commercial, affiliations, friends and family that could interfere with the performance of the job's duties) and tax records.

7. Mechanism to include civic participation.

Including a way to gather civil society's opinions and perspectives has an intrinsic value for democratic governance, but it also has the instrumental benefit of offering decision makers a valuable source of information, at the same time that it brings institutions closer to society. Devices meant to accomplish this purpose may be inserted in different phases of the process including: gathering civil society's questions in the evaluation phase (be it through an interview or requesting written essays); support letters for individual candidates; and justified objections to any candidacy, among others. In particular, the importance of holding hearings must be highlighted. Citizenry can participate in such hearings actively (by presenting questionnaires or interview elements) or also in a symbolic way (that is, hearings are with members of Congress, but the doors remain open for citizens to attend and witness them). However, it is as important to include such mechanisms as it is to account for how these elements will be weighed in making the decision.

8. Technical tool to assess and score contenders

Scores should reflect how close candidates are to the ideal profile (element 4 from this list)

ñarse en el puesto descrito (elemento 5). Para facilitar el proceso, estos criterios se deberán incorporar a un instrumento en donde se viertan las calificaciones de la evaluación. Esto debe ir acompañado, por supuesto, de claridad y transparencia en cómo se utilizarán estas calificaciones para hacer la elección final. Es previsible que los responsables quieran y necesiten un sistema que permita acomodar criterios subjetivos o que deje un espacio razonable de negociación política, consideraciones que se deberán atender en el diseño del sistema.

9. Dictámenes motivados y fundados de las decisiones intermedias y final.

Éste será el principal instrumento para que aquellos encargados de las designaciones rindan cuentas de sus decisiones. Los dictámenes deben ser elaborados y puestos a disposición del público para pasar de una etapa a la otra, sobre todo si el pasaje de etapa implica que algunos aspirantes hayan quedado fuera. Con ello se explicarán las razones por las que se descalificaron a algunos y se eligieron a otros.

10. El acceso público a la información que generen todos los elementos anteriores.

Toda la información generada a lo largo del proceso deberá publicarse en línea, organizada de tal manera que se facilite el acceso público. Sobra insistir en que la publicidad del proceso es una precondition para la transparencia del mismo y la subsecuente rendición de cuentas. Se trata pues de establecer las condiciones para que la ciudadanía se informe y se involucre, y para elevar el compromiso de quienes resulten nombrados frente a la sociedad. En suma, en ausencia de este elemento, todo el ejercicio perdería validez.

Estos son apenas elementos a considerar, sin embargo, integrarlos en un sistema coherente, diseñar el proceso, probarlo y ajustarlo son tareas pendientes. Si bien no necesariamente se deberá empezar por reformar la legislación que regula los procedimientos, pues inclusive con las normas actuales se podrían llevar los procesos de manera sustancialmente distinta, es primordial saber cuál es el punto de partida, de acuerdo con la normatividad y con la experiencia reciente en los últimos nombramientos. Estos son los aspectos que se abordan en la siguiente sección.

and based on this how it is expected that they could perform in the described post (element 5). In order to facilitate the process, these criteria should be incorporated in a tool where scored can be captured. Along with this step, of course, there needs to be clarity and transparency on how such scores will be used to make the final election. It is to be expected that those responsible for the decision want and need a system that will allow consideration of subjective criteria, or that leaves maneuvering room for reasonable political negotiation. Such considerations should be factored in the system's design.

9. Rulings of intermediate decisions (which leave some contenders out) and of the final decision, including public explanations

This will be the main tool for those in charge of appointments to account for their decisions. Rulings should be issued and disclosed in order to pass from one phase to the other, especially if this passage implied that some contenders are eliminated from the race, and the reasons for their disqualification will be explained.

10. Public access to the information generated by all the above elements.

All information generated throughout the process should be published on line, and organized in a way that will facilitate public access. It should be stressed that the process's publicity is a precondition for its transparency and subsequent accountability. The objective hence is to establish the conditions for citizens to inform themselves and engage, and to increase the commitment of appointees vis a vis society. In sum, in absence of this element the whole exercise loses all validity.

These are merely the elements to be considered, yet, integrating them into a coherent system, designing the process, testing and adjusting it are pending tasks. It is not necessary to begin with reforming the existing legislation, for even with current norms appointment processes could be conducted in a substantially different way. The key is knowing what the departure point is, according to legislation, and to recent experiences with appointments. Such aspects are discussed in the following section.

II. Legislación y sucesos en los nombramientos recientes en México ¿lo que hace una mano lo deshace la otra?

En este apartado se analizan los ordenamientos para los nombramientos del consejero presidente y los consejeros electorales del IFE, la presidencia y el consejo consultivo de la CNDH,

el pleno del IFAI, el pleno de la Cofetel, el pleno de la Cofeco, la dirección general de Notimex y la sala superior del TEPFJ. También se echa una mirada hacia lo acontecido en los últimos procesos, buscando rescatar los elementos que han funcionado de aquellos que es necesario reformar.

Tabla 2. Elementos de T, RdC y PC en los procesos de nombramiento establecidos en la normatividad

Institución	Responsable de la Designación	Convocatoria Pública	Perfil del Candidato	Descripción del Puesto
IFE Consejeros Electorales	Cámara de Diputados, voto de las dos terceras partes a propuesta de los grupos parlamentarios.	No en ley, pero sí en últimos 2 procesos	Requisitos de elegibilidad	No
CNDH Presidente	Cámara de Senadores, voto de las dos terceras partes. Comisión de DDHH propone.	No en ley. Sí, en últimos procesos	Requisitos de elegibilidad (y de preferencia, abogado)	No
CNDH Consejeros	Cámaras de Senadores, voto de dos terceras partes. Comisión de DDHH propone terna	No. Sí en últimos procesos	No	No
IFAI Comisionados	Nombrados por Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar por mayoría.	No	Requisitos de elegibilidad	No
Notimex Director General	Designado por el Titular del Ejecutivo Federal. Cámara de Senadores podrá objetar	No	Definición Ligeramente más extensa	No
Cofetel Comisionados	Designados por el Titular del Ejecutivo Federal. Cámara de Senadores podrá objetar	No	Requisitos de elegibilidad	No
Cofeco Comisionados	Designados por el Titular del Ejecutivo Federal. ²⁴	No	Requisitos de elegibilidad	No
TEPJF Magistrados Electorales	Voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sí Sí en acuerdo para proceso 2008 para magistrados	Requisitos de elegibilidad	No

Tabla 2. Elementos de T, RdC y PC en los procesos de nombramiento establecidos en la normatividad (continuación)				
Publicación del Expediente	Instrumentos de Evaluación	Etapas con plazos definidos	Mecanismo de participación	Dictamen Motivado
No	No en ley. Sí, en los últimos 2 procesos	En últimos 2 procesos plazos para nominación y consulta	“amplia consulta con la sociedad”	No
No	No	No	Base para proponer terna: amplia auscultación entre organizaciones sociales representativas de distintos sectores de la sociedad, y entre organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos	No
No	No	No	amplia auscultación entre las organizaciones sociales...	No
No	No	No	No	No
No	No	No	No	
No	No	No	No	No
No	No	No	No	No
Acuerdo pide documentación	No el ley. Sí en acuerdo para proceso 2008 para magistrados	Sí	No	No

II. Legislation and events in recent appointments in Mexico, or what one hand gives the other one takes?

In this section, the legislation applicable to the appointment processes of IFE's president councilor and electoral councilors, CNDH's presidency and consultant council, IFAI's joint session (commis-

sioners), Cofetel's joint session (commissioners), Cofeco's joint session (commissioners), Notimex's director general, and the TEPFJ Superior Court judges are studied. In addition, this section takes a look at events that have taken place in the latest processes, with an eye on those elements that have worked and those which should be reformed.

Table 2. Transparency, Accountability and Citizen Participation Elements in the Appointment Processes Established in Legislation

Institution	Responsible for designation	Official announcement of vacancy	Candidate's profile	Post description
IFE Electoral Councilors	Chamber of Representatives, vote of two thirds on the proposals made by parliamentary groups..	Not by law, but present in last 2 processes.	Elegibility requirements	No
CNHD President	Vote of two thirds of Senate from list of three candidates proposed by Human Rights Commission.	Not by law, but present in latest processes.	Elegibility requirements. (Preferably a lawyer)	No
CNHD Honorary Councilors	Vote of two thirds of Senate among list of three candidates proposed by Human Rights Commission	Not by law, but present in latest processes.	No	No
IFAI Commissioners	Appointed by Head of Federal Executive. A Senate's majority can object.	No	Elegibility requirements	No
Notimex Director General	Appointed by Head of Federal Executive. A Senate's majority can object.	No	Slightly broader definition	No
Cofetel Commissioners	Appointed by Head of Federal Executive. A Senate's majority can object.	No	Elegibility requirements	No
Cofeco Commissioners	Appointed by Head of Federal Executive.	No	Elegibility requirements	No
TEPJF Electoral Judges	Vote of two thirds of Senate among candidates proposed by the Nation's Supreme Court of Justice.	Yes In 2008 process to elect judges.	Elegibility requirements	No

Table 2. Transparency, Accountability and Citizen Participation Elements in the Appointment Processes Established in Legislation

Record disclosure	Assessment tools	Phases with deadlines	Participation mechanisms	Justified Decision (ruling)
No	Not by law, but present in last 2 processes.	Not by law, but present in last 2 processes: nomination and consultation deadlines	“broad consultation with society”	No
No	No	No	Basis for list of three candidate proposal: broad consultation with social organizations representative and with public and private human rights organizations.	No
No	No	No	Same	No
No	No	No	No	No
No	No	No	No	
No	No	No	No	No
No	No	No	No	No
Norm requires records	Not by law. In 2008 process to elect judges.	Yes	No	No

1. Consejeros electorales del IFE

El IFE es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales.²⁵ Su órgano de dirección es el Consejo General, el cual se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, asimismo concurren con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. El consejero presidente dura en su cargo seis años y puede ser reelecto una vez, mientras que los consejeros electorales duran nueve años y no son sujetos a reelección; su renovación se hace de manera escalonada.

La Constitución establece en el artículo 41, apartado D, fracción V que el consejero presidente y los consejeros electorales “serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.” El Código Federal Electoral no amplía las especificaciones para llevar a cabo la elección de los consejeros. Lo único que especifica, en el artículo 112,²⁶ son los requisitos que deben reunir relativos a nacionalidad, edad, no tener antecedentes penales, residencia y aquellos que buscan proteger a los consejeros de futuros conflictos de interés, instalando una serie de restricciones sobre su desempeño anterior en otros cargos públicos. (Véase en anexo 1 la lista de requisitos).

La normatividad, entonces, no detalla cómo se deberá llevar a cabo el proceso. Sin embargo, con base en la provisión que dicta que la elección se hará “previa realización de una amplia consulta a la sociedad”, los dos últimos procesos se han realizado mediante convocatorias públicas.²⁷ Éstas abrieron el proceso de elección del consejero presidente y dos consejeros electorales el 20 de noviembre de 2007 y de tres consejeros electorales el 22 de abril de 2008. En las convocatorias, las cuales son sustancialmente parecidas, no se estableció un perfil del candidato o una descripción del puesto, pero sí se

1. IFE’s Electoral Councilors

IFE is the autonomous public agency in charge of organizing federal elections.²³ Its steering body is the Council General, which is composed of one president councilor and eight electoral councilors. Councilors from the Legislative, political parties’ representatives and the Executive Secretary may offer suggestions or comments, but do not vote. The president councilor post lasts six years and can be re-elected once, whilst electoral councilors last nine years and are not subject to reelection; their renovation is staggered.

Constitutional article 41, section D, subsection V establishes that the president councilor and electoral councilors “are to be successively elected by two thirds of the present members of the Chamber of Representatives at the proposal of parliamentary groups, following broad consultations with society.” The Federal Electoral Code does not establish further details for carrying out councilors’ elections. The only specification, contained in article 112²⁴, relates to requirements that must be met, such as nationality, age, clean criminal records, residency and those aimed at protecting councilors from future conflicts of interest by putting in place a series of restrictions on their previous holding of public posts. (See in annex 1 the list of requirements).

Regulations, then, do not offer details on how the process should be conducted. Nonetheless, based on the provision dictating that the election is to be done “following broad consultations with society” the last two processes have been done through public announcement of the vacancy and the contest.²⁷ On November 20, 2007, the process started to elect the president councilor and two electoral councilors and likewise in April 22, 2008 to elect three more electoral councilors. On both occasions, the official announcements, which are substantially similar, did not include a candidate’s profile, although they did establish the following phases: candidacies and documentation submission; record integration,

establecieron las siguientes etapas: recepción de candidaturas y documentación; integración de expedientes, revisión y elaboración de la lista de candidatos que cumplen con requisitos, emplatándolos a entrevistas; entrevistas conducidas por la Comisión de Gobernación; nominación o propuesta de candidatos por parte de la Junta de Coordinación Política (Jucopo); y votación en el Pleno.

Las convocatorias incluyeron además incipientes mecanismos de participación ciudadana, al abrir los canales para recibir: las cartas de apoyo a los aspirantes; las objeciones que presente la ciudadanía con relación a alguno de los candidatos cuando consideren que incumple con los requisitos de la convocatoria (durante la etapa de elaboración de la lista de los que pasan) y las opiniones de la ciudadanía respecto a los candidatos (durante la etapa que encabeza la Jucopo). También se fijaron dispositivos de transparencia como la publicación de las listas de candidatos en las etapas de recepción y de verificación, los currículos de los candidatos y la transmisión de las entrevistas por el Canal del Congreso.

No obstante, las convocatorias tienen fallas importantes en términos de claridad y transparencia. No se cuenta con un perfil claro de criterios a considerar en los candidatos, como tampoco se ofrece una descripción del puesto que se está concursando. Las lagunas más importantes en su diseño, sin embargo, giran en torno a la falta de instrumentos que garanticen la rendición de cuentas en el proceso de toma de decisión.

No se prevé una exposición de motivos de descalificación de los aspirantes que no aprueban la verificación.²⁸ Además, se establece sólo la opción para que la ciudadanía apele por candidatos que no cumplan los requisitos, pero no se menciona la posibilidad de que aquélla reclame por el caso contrario, es decir candidaturas desechadas que al parecer de la ciudadanía sí cumplen con los requisitos. Además, conforme a la convocatoria, las deliberaciones de la Jucopo se hacen “en privado” y no se ofrece una argumentación que justifique la decisión. Finalmente, para eliminar cualquier sospecha de si-

checking, and elaboration of candidates list that meet the requirements; scheduling them for interviews; interviews conducted by the Interior Affairs Commission; nomination or proposal of candidates by the Political Coordination Joint Committee (PCJC, which gathers all the political parties represented in Congress); voting by the Chamber of Representatives’ plenary session.

The announcement (call for proposals) also included incipient citizen participation mechanisms, by opening up reception channels for support letters, citizens’ objections to any candidate who they consider does not meet the requirements (during the list elaboration phase), and citizens’ opinions about candidates (during the phase led by the PCJC). In addition, transparency devices, like publishing the lists of candidates in the reception and verification phases, as well as the candidates’ résumés, and broadcasting the interviews through Congress’s TV channel.

Still, the invitations have important flaws in terms of clarity and transparency. It is short of a description of criteria to be considered when assessing candidates, likewise a post description is not included. The greatest pitfalls in the design of the process, however, revolve around the lack of instruments to ensure decisions are justified.

A statement of the rationale for disqualification after verification of documents is not required.²⁶ Moreover, citizens may appeal when they find that certain candidates do not meet the requirements, but the option to make claims for the opposite case, that is, candidacies that were dropped but that on citizen’s view do meet the requirements, is not available. In addition, PCJC deliberations are carried out “privately” without offering the reasoning justifying the decision. Finally, in order to eliminate suspicions of feigned openness to civic participation, it would be necessary to be very precise about how citizens’ appeals and opinions will be processed.

mulación, sería necesario que la convocatoria, o algún documento relacionado, precise cómo se procesarán las apelaciones y las opiniones.

La renovación del Consejo General del IFE se había convertido en uno de los puntos más polémicos de la reforma electoral aprobada en septiembre de 2007. El artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional²⁹ estableció la obligación de la Cámara de Diputados de elegir un nuevo presidente del Consejo, dos nuevos consejeros y tres consejeros de entre los ocho que componían el consejo en funciones, a más tardar treinta días después de la entrada en vigor de la reforma, es decir el 13 de diciembre. Asimismo, los diputados debían elegir, a más tardar el 15 de agosto de 2008, a otros tres nuevos consejeros electorales.

La manera en la que se integró el Consejo General en 2003, con la prominente auto exclusión de los acuerdos del PRD, dejó amargas secuelas para el proceso electoral de 2006. Si la LX Legislatura no quería repetir el error de sus antecesores, tendría que llevar a cabo el proceso de designación de los nuevos consejeros de una forma radicalmente distinta, asegurando no sólo que los encargados de organizar las elecciones federales de 2009 y de 2012 sean personas de probada independencia y legitimidad, sino también que su selección fuera producto de un proceso transparente e inclusivo.

La publicación de la convocatoria para integrar el consejo general del IFE, publicada el 20 de noviembre de 2007, con las características mencionadas anteriormente parecía anunciar que esta vez las cosas serían diferentes. La Comisión de Gobernación recibió 500 solicitudes de acuerdo con la lista publicada. Tras la verificación, 106 aspirantes pasaron a la etapa de las entrevistas. De ellos, treinta y nueve solicitantes pasaron a una nueva etapa en la que se procedió a calificar a los candidatos con base en su experiencia y conocimientos. Esta etapa no había sido anunciada en la convocatoria, lo que dio lugar a cuestionamientos y suspicacia. Al final la utilidad del esfuerzo por calificar numéricamente quedó en entredicho, pues ninguno de los candidatos que fueron seleccionados había obtenido las mejores calificaciones.³⁰

IFE's General Council renovation had become one of the most controversial aspects of the electoral reform passed in September 2007. Transitory article four of the constitutional amendment²⁷ established the Chamber of Representatives' obligation to elect a new president of the Council, two new councilors and to confirm three more amongst the eight that comprised the functioning council, no later than thirty days after the reform came into effect, that is, by December 13. Also, representatives had to select, no later than August 15, 2008, three new electoral councilors.

The way in which the General Council had been assembled in 2003, with the prominent self exclusion from agreements by the leftist party Partido de la Revolución Democrática, PRD, left behind sour consequences for the electoral process of 2006. If the LX Legislature did not want to repeat their predecessors' mistake they would have to conduct the designation process of new councilors in a radically different way, ensuring not only that those to be in charge of organizing the 2009 and 2012 federal elections are individuals of proven independence and legitimacy, but also that their selection results from a transparent and inclusive process.

The application process to become part of IFE's general council, whose public announcement was made on November 20, 2007, with the aforementioned characteristics, appeared to be forecasting that this time things would be done differently. The House of Representative's Commission on Internal Affairs received 500 applications according to the published list. After verification, 106 contenders passed to be interviewed. Of these, 39 applicants passed to a new phase in which they were assessed and scored on the basis of their experience and knowledge. Yet, this step had not been foreseen in the published application process; hence it led to questions and suspicion. In the end, the usefulness of the effort to numerically score candidates was called into question, for none of the selected and designated candidates had obtained the best scores.²⁸

Desaliño fue lo que prevaleció a lo largo del proceso que terminó el 7 de febrero de 2008, cuando la Cámara de Diputados finalmente se puso de acuerdo en los nombres de quienes serían los nuevos integrantes del consejo general del IFE. Se verificaron todas las fallas que se preveían desde la convocatoria, pero no quedó ahí. Al retrasar el nombramiento por más de un mes y medio, la Cámara de Diputados violó la Constitución, pues incumplió con el plazo establecido en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional.³¹ Prevaleció así la rigidez de los intereses partidistas sobre el compromiso de renovar el consejo en el tiempo y la forma establecidos en la ley.

La segunda convocatoria se desarrolló con menos tropiezos, pero con fallas similares como no ofrecer explicaciones acerca de cómo y por qué se decidió excluir a algunos en ciertas etapas y pasar a otros. En esta ocasión, no se otorgó calificación numérica a los candidatos priorizando de manera abierta a los candidatos que “generaran consenso”. En cambio, en esta elección de consejeros lo que más sobresalió como demanda ciudadana fue la consideración de género en la integración del Consejo General. Y es que las tres consejeras nombradas en octubre de 2003 quedaron incluidas en la lista de quienes saldrían del IFE antes de concluir su término. El reclamo no surtió efecto. Aunque la convocatoria hubiera establecido que “la Junta de Coordinación Política buscará mantener el mismo número de mujeres con el que se contó en el pasado Consejo General del Instituto Federal Electoral”, sólo se eligió a una mujer.³²

Estas experiencias muestran que los legisladores han sido suficientemente sensibles como para atender la exigencia social de la transparencia en la designación de los integrantes de lo que es una de las instituciones más importantes de la democracia mexicana, al introducir requerimientos procedimentales de transparencia (publicación de las listas de los aspirantes y sus semblanzas profesionales, entrevistas televisadas), inclusión (convocatoria abierta) y participación (apertura a recibir las cartas de apoyo de personas y organizaciones a candidaturas). Sin embargo, no han sido suficientemente cuidadosos como para res-

Untidiness is what prevailed throughout the process that culminated on February 7, 2008, when representatives finally reached an agreement on the names of the individuals to become the new members of IFE's general council. All the flaws that were spotted in the application process came into effect, and then there was more. The inability of representatives to reach an agreement led to a delay of one month and a half in the appointment. The delay by the House of Representatives violated the Constitution for it breached the deadline established in the constitutional amendment's fourth transitory article.²⁹ The rigidity of parties' interests prevailed over the commitment to renew the council in the time and manner established by the law.

The second designation process was carried out with fewer hitches, but with similar defects as the first one, such as the lack of public explanations about how and why certain candidates did not pass to the following phase while others did. This time, a numeric scoring system was not used; instead candidates who “generated consensus” were given priority. Instead, what stood out in this election was citizens' demand to have gender considerations in the make up of the General Council. This was specially the case since the three women councilors appointed in October 2003 had been drafted into the list of those councilors who would have to exit the IFE before concluding their term in office. Even though the public announcement had established that the “Political Coordination Joint Session will seek to maintain the same number of women as the one in the last Federal Electoral Institute's Joint Committee”, only one woman was elected.³⁰

These experiences reveal that legislators have been sufficiently sensitive as to try to meet the social demand for transparency in the appointment of the members of what is one of the most important institutions for Mexican democracy, by introducing procedural requirements to bring transparency (publishing the lists of candidates, their resumes, broadcasted interviews), inclusion (public announcement of the vacancy) and

petar el espíritu detrás de la introducción de estos elementos, conduciendo un proceso transparente de inicio a fin, o suficientemente responsables como para rendir cuentas sobre sus decisiones en cada una de las etapas del proceso, por lo que en la práctica las innovaciones introducidas perdieron validez.

Avances:

El sistema de convocatoria abierta es el principal avance, incluyendo las rondas de selección.

Limitaciones:

Los avances en la formalidad no alcanzaron a impregnar la práctica por la falta de reglas claras en la convocatoria e instrumentos técnicos para establecer el estándar, evaluar, negociar y consensuar. Es una falla en el diseño que sean los grupos parlamentarios los que decidan y propongan al pleno.

Retrocesos:

Nombramientos irregulares, inclusive inconstitucionales por darse fuera de tiempo.

2. Presidente de la CNDH

La CNDH es un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.³³ Su presidente, quien dura en el cargo cinco años con posibilidad de reelección por un periodo,³⁴ es electo por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.³⁵ “Para tales efectos, [señala el artículo 10 de la Ley de la CNDH] la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores [es decir la Comisión de Derechos Humanos] procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Con base en dicha auscultación, la comisión correspon-

participation (openness to receive letters supporting candidacies by people or civic organizations) to the process. Nevertheless, they have not been thoughtful enough as to honor the spirit behind the introduction of these elements, by conducting a transparent process from beginning to end, or responsible enough as to account for their decisions in each one of the process’s phases, due to which in practice the introduced innovations lost validity.

Progress:

The public announcement and contest is the main advancement, including the selection rounds.

Limitations:

Formal improvements did not impregnate practice due to the lack of clear rules in the contest and of technical tools to set the standard, evaluate, negotiate and reach a consensus. It is a design flaw that parliamentary groups (parties in Congress) are the ones to decide on and propose candidates to the plenary.

Retrocession:

Irregular designations, even unconstitutional for they were made untimely.

2. CNDH’s President

CNDH is an agency with managerial and budgetary autonomy, as well as legal personality and the capacity to administer its own assets, whose object is the protection, observance, promotion, study and dissemination of the human rights protected by Mexican legal system.³¹ Its president, whose administration lasts five years and may be re-elected once,³² is elected by the vote of two thirds of the Senate or, when in recess, by the Congressional Permanent Commission with the same qualified vote.³³ “To that effect, [article 10 of CNDH Law] the Senate’s corresponding commission [that is the Human Rights Commission] will conduct broad consultations among social organizations representative of different sectors of society, as well as among public and private organizations promoting or defending human rights. Based on that consultation,

diente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.”

El artículo 18 de la ley referida establece el mismo procedimiento para la elección del Consejo Consultivo, el cual se integra por “diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.”³⁶ Son facultades del Consejo, por ejemplo, “solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional” o bien conocer el informe de la Comisión respecto al ejercicio presupuestal.³⁷ De manera que el Consejo desempeña una función central en el sistema de rendición de cuentas de la CNDH.

Con el desastroso antecedente del primer ejercicio de elección de presidente de la CNDH a cargo del Senado en 1999 (cuando fue electo José Luis Soberanes)³⁸ y en el contexto de la demanda sostenida de un grupo de organizaciones ciudadanas y académicos de transparentar y abrir el proceso, la Cámara alta emitió una convocatoria. En efecto, un grupo nutrido de organizaciones de la sociedad civil e intelectuales que había venido dando seguimiento a la CNDH, había lanzado previamente una propuesta detallada para llevar un proceso que legitimara el nombramiento (Véase recuadro). Se anunció que se recibirían las opiniones y propuestas de la ciudadanía, sin embargo no se estableció la obligación de tomarlas en cuenta ni se explicó cómo se procesarían. Otras deficiencias en el proceso que se abrió fueron que no se elaboró un perfil ideal, como tampoco se explicó cómo se evaluaría al titular de la CNDH, para considerar su reelección.

Grupos ciudadanos de derechos humanos reaccionaron entusiastamente, manifestando sus opiniones, pero también su abierto rechazo a la candidatura de Soberanes. Pero el proceso rápidamente fue desvirtuado por el Senado, el cual procedió a reelegir al presidente en funciones,

the Senate’s corresponding commission will propose the plenary a group of three candidates from which the person to fill in the post will be elected, or be it the case, the conformation of the head.”

Article 18 of the referred law establishes a similar procedure for the election of the Consultant Council, which is comprised of “ten people who enjoy acknowledged authority in society, Mexicans in full exercise of their citizen rights, and at least seven of them must not be in charge of any post or commission as a public officer.”³⁴ Some of the Council’s faculties are “to request additional information about matters in progress or resolved by the National Commission from its President” or reviewing the Commission’s report about budget spending.³⁵ Thus the Council performs a central function with the CNDH’s accountability system.

Given the disastrous precedent of the first CNDH’s president election by the Senate in 1999 (when José Luis Soberanes was elected),³⁶ and in the sustained demand for opening up the process and making it transparent by a group of citizens organizations, advocates and scholars the Senate decided to publicly announce and contest the post. A compact group of civil society organizations and intellectuals, that had been monitoring the CNDH, had previously launched a detailed proposal on how to conduct a process that would legitimize the appointment (See following box). Though it was announced that citizens’ opinions and proposals were welcomed, the obligation to consider the latter was not established nor was it explained how they would factor them in. Other deficiencies in the process have to do with the lack of an ideal candidate’s profile and of a blueprint of how the head of the CNDH would be evaluated in order to consider reelection.

The enthusiastic reaction of human rights public interest groups was quick, expressing their opinions, but also their open rejection to Soberanes’s candidacy. However, the process was rapidly corrupted by the Senate, which re-elected the sitting president

sin haber llevado a cabo un debate público sensato sobre las diferentes propuestas y sin siquiera cumplir con el procedimiento establecido en la ley, según el cual la Comisión de Derechos Humanos del Senado debiera integrar una terna y proponerla al pleno para elegir al presidente. El rechazo a la decisión y al procedimiento seguido fue inmediato. Un grupo de ciudadanos y organizaciones reconocidos en la lucha por los derechos humanos, quienes al considerar que el desempeño de Soberanes ha sido mucho menos que óptimo presentaron una demanda de amparo en contra del Senado por la manera en la que se decidió la reelección. El caso se encuentra actualmente en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues en las cortes mexicanas no prosperó.³⁹

Para justificar su elección, el Senado se limitó a integrar una lista de los grupos de la sociedad civil que respaldaban a cada aspirante, con base en la cual concluyó que un “número representativo” había apoyado al presidente titular.⁴⁰ El Senado no consideró que ese “número representativo” de organizaciones en su mayoría no contara con probada trayectoria en el campo de los derechos humanos.

Intelectuales y asociaciones civiles de derechos humanos solicitan a la Comisión de Derechos Humanos del Senado superar las condiciones de opacidad que persisten en la elección del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

2 de septiembre de 2004

La Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República tiene la obligación legal de seleccionar un candidato para titular de la CNDH y someterlo a aprobación de dos terceras partes del Senado, antes del vencimiento del periodo del Dr. José Luis Soberanes Fernández como Presidente de la CNDH, el 15 de noviembre de 2004. Un grupo de intelectuales y miembros de organizaciones civiles de derechos humanos han promovido un escrito petitorio ante la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, solicitando que se tomen medidas concretas para asegurar la participación efectiva de organizaciones representativas de la sociedad civil organizada en el proceso de elección de titular de la CNDH. A continuación se sintetizan los puntos del escrito señalado:

without having held a reasoned debate over the different proposals and without even having complied with the procedure established by law, according to which the Senate’s Human Rights Commission had to select three candidates to take to the plenary for the election of the president. There was an immediate rejection of the decision and the process that led to it. A group of citizens and organizations renowned for their human rights advocacy considered Soberanes performance to be deficient, so they sought the protection of Federal Justice, filing an action for infringements of fundamental rights and freedoms (juicio de amparo) for the way in which the re-election was decided upon. The case is currently awaiting consideration by the Inter American Human Rights Commission, since it did not prosper in Mexican courts.³⁷

To justify its decision, the Senate just drafted a list of civil society groups that had backed each candidate and reached the conclusion that a “representative number” had supported the current president.³⁸ The Upper chamber did not pay any attention to the fact that the majority of such “representative number” did not have a proven track record in the human rights field.

Intellectuals and human rights civil associations request that the Senate’s Human Rights Commission clear the cloud of doubt and suspicion that persist in the election of the head of the National Human Rights Commission (CNDH)

September 2, 2004

The Senate’s Human Rights Commission has the legal obligation to select a candidate to head the CNDH and to put the selected candidate to the vote of the plenary and approval by two thirds of its present members, before Dr. José Luis Soberanes Fernández’s term as CNDH’s President finishes on November 15, 2004. A group of intellectuals and members of human rights organizations has promoted a list of demands before the Chamber of Senator’s Directive Board, requesting that concrete measures are taken to ensure the effective participation of representative civil society

1. Es necesario que se definan los criterios para determinar la amplitud del proceso de auscultación realizado entre la ciudadanía, la representatividad de las organizaciones sociales interesadas en participar en este procedimiento, así como la diversidad de los sectores sociales a los que se consulta, con el objetivo de garantizar la independencia y el pluralismo con que debe contar la elección del titular de la CNDH.

2. La información que se genere durante este procedimiento debe mantener un carácter público en todo momento.

3. Es obligatorio que todas las personas propuestas como aspirantes para ocupar la presidencia de la CNDH, cumplan con todos los requisitos legales, para lo cual deberán comparecer y ser escuchadas por los órganos internos competentes del Senado, los cuales tendrán que ceñir sus decisiones estrictamente a las opiniones vertidas en el proceso de auscultación y dar a conocer los razonamientos que sustenten sus resoluciones.

4. Se sugiere que el procedimiento para la elección del titular de la CNDH, inicie por lo menos con sesenta días de anticipación a la conclusión del periodo para el que fue elegido el funcionario que desempeña ese puesto.

5. Durante los primeros cinco días después de iniciado este procedimiento, se sugiere que la Comisión de Derechos Humanos del Senado emita tres convocatorias en tres días consecutivos que deberán darse a conocer en medios de comunicación de cobertura nacional, dirigidas al público en general, con la finalidad de que se impulsen diversas candidaturas para conformar la terna que debe presentarse a consideración de los legisladores, o bien, que respalden la ratificación del funcionario que para ese momento ostente la presidencia de la CNDH.

6. Se sugiere que la recepción de propuestas en el Senado de la República se haga en un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente en que se haga pública la última convocatoria respectiva.

7. Cumplido dicho plazo, se sugiere que las propuestas recibidas sean publicadas en al menos tres de los diarios de mayor circulación nacional, por dos días consecutivos, y que aparezcan en otros medios de comunicación de cobertura nacional, a fin de que cualquier interesado pueda aportar mayores elementos de juicio sobre los candidatos registrados ante la Cámara de Senadores.

8. Se sugiere que el proceso de recepción de opiniones concluya después de siete días de publicadas

organizations in the election of CNDH's head process. The Following is a summary of the aforementioned document:

1. The extent of the consultation process among citizens, the representativity of the social organizations interested in participating in this procedure, as well as the diversity of the social sectors to be consulted, must be defined, in order to ensure the independence and pluralism that should pervade the election of the CNDH's head.

2. The information generated throughout the procedure must be public at all times.

3. It is obligatory that every person proposed as a contender to fill in the CNDH's presidency post meet the legal requirements, for which they must appear before and be Heard by Senate's competent internal bodies, which will have to adhere their decisions strictly to the opinions resulting from the consultation process and disclose the reasoning that backs up their resolutions.

4. It is advised to begin the procedure to elect CNDH's head at least sixty days before the conclusion of the term for which the official holding the post was elected.

5. During the first five days of the process, it is advised that the Senate's Human Rights Commission issues three public announcements in three consecutive days which should be made public in national media, directed to the general public, with the objective of several candidacies to conform the list of three candidates selected to be put under the consideration of the legislators, or that support the conformation of the official who holds the CNDH's presidency at that moment.

6. It is advised that the Senate of the Republic opens the reception of candidacies for a period of five days, starting on the next day following the publishing of the last respective announcement.

7. Once the due date is reached, it is advised that the received proposals are published in at least three of the national newspapers with greatest circulation for two consecutive days, and that it is disseminated through other national media, in order for anyone who is interested may provide more evaluation elements about the candidates registered before the Chamber of Senators.

las propuestas por segunda ocasión, y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores tenga cinco días para evaluar qué candidatos propuestos cumplen con los requisitos señalados en el Artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

9. Al día siguiente de que finalice ese plazo, se sugiere que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores publique una lista con los nombres de todas las personas que cumplan con los requisitos de elegibilidad del citado Artículo 9.

10. Las personas que consideren que su candidatura debió de ser admitida en esa lista preliminar, podrán presentar a partir de ese momento los medios de defensa que estimen convenientes para intentar que se les incluya en las posteriores etapas del proceso.

11. Después de finalizado el periodo de comparecencias públicas de los candidatos propuestos, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores deberá publicar un dictamen detallado, en el cual señale cuáles de los aspirantes son los apoyados por un mayor número de personas y organizaciones representativas de los diversos sectores de la sociedad civil y en el que explique claramente las razones por las que estima que cumplen o no con todos los requisitos dispuestos en la ley.

12. Si durante la elección no se pudiera alcanzar en primera ronda la votación favorable de las dos terceras partes de los legisladores presentes, se sugiere que se suspenda el procedimiento y se convoque a una segunda votación dos días después, para intentar conseguir esa mayoría calificada. De no conseguirse tampoco, tendrá que iniciarse el procedimiento de nueva cuenta a partir de la fase descrita en el numeral 6.

Disponible en http://www.fundar.org.mx/dhSeguimiento/Boletines/intelectuales_y_ac_solicitan_senado.htm
(Consultado entre mayo y septiembre de 2008)

3. Consejeros de la CNDH

El proceso de selección de los integrantes del Consejo Consultivo también ha sido lamentable. El problema se agudiza pues la manera en cómo se ha venido seleccionando a los consejeros atenta contra el propio espíritu detrás de la creación del Consejo, que es ser un cuerpo ciudadano que sirva de contrapeso a la CNDH. En 2006 el proceso

8. It is advised that the opinion submittal process closes seven days after the second publication of proposals, and that the Senate's Human Rights Commission has five days to assess which candidates meet the requirements established in Article 9 of the National Human Rights Commission.

9. The next day following the deadline, it is advised that the Senate's Human Rights Commission publishes a list with the names of all those who meet the eligibility requirements in the mentioned Article 9.

10. Those who consider that their candidacy should have been admitted to this preliminary list may from this point present the means for their defense that they deem convenient, to try to be included in the following phases of the process.

11. Once the period for proposed candidates' public appearances is over, the Senate's Human Rights Commission should publish a detailed report indicating which are the candidates that are being supported by a larger number of representative people and organizations from different civil society sectors, and in which the reasons for estimating that they meet or not with all the bylaw requirements are explained.

12. If during the election the two thirds of the present legislators' favorable vote cannot be reached, then it is advised that the process is suspended and a new vote be called two days later, to try to reach that qualified majority. If again not reached, the procedure will have to start again from the phase described in number 6 on.

Available in Spanish at http://www.fundar.org.mx/dhSeguimiento/Boletines/intelectuales_y_ac_solicitan_senado.htm
(Viewed in May 2008)

3. CNDH's Consultant Council

The Consultant Councilors' selection process has also been deplorable. The problem is worsened because the way in which councilors have been selected strikes against the very spirit behind the creation of the Council, which is being a civic body that checks and

se llevó a cabo a puerta cerrada, aun cuando se hubiere abierto a la sociedad la recepción de candidatos. No se llevaron a cabo entrevistas y no hay registro de que hubieran realizado una evaluación seria de los aspirantes. En cambio, la Comisión de derechos humanos del Senado se limitó a hacer un listado del número de apoyos que había recibido cada candidato y los separó por género, ya que se había impuesto el objetivo de nombrar a una mujer por lo menos.⁴¹

En el dictamen de selección, “no se fundamentaron de manera exhaustiva los criterios que sustentaron la decisión. De la lista de organizaciones promoventes figuraron asociaciones ajenas al movimiento de los derechos humanos, y de otras más se sospecha su existencia.”⁴²

Itzel Checa relata que para entender mejor el proceso de auscultación “Fundar presentó una solicitud de información con cinco ejes: copia simple de cada una de las propuestas recibidas por la CDHS en términos de la convocatoria emitida; la lista de organizaciones e instituciones promoventes; el informe de la realización de comparecencias o no; la versión estenográfica o acta de la sesión del 5 de diciembre de la cdhs; y el listado de los dictámenes a discusión en la sesión del 19 de diciembre, fecha en que fue aprobado.”⁴³ La respuesta a esta solicitud de información fue incompleta, por decir lo menos. Sólo entregó la lista de las organizaciones promoventes y no las cartas de postulación, ni las propuestas de los aspirantes. “Esta respuesta viola indudablemente el derecho a la información y respalda el argumento de inexistencia de muchas organizaciones que presentaron cartas de postulación. Por otro lado, se entregó la minuta de la sesión del 5 de diciembre y se informó que no se realizaron comparecencias de los y las candidatas ni promoventes.”⁴⁴

En 2007, de nueva cuenta se emitió una convocatoria y, por primera vez, se hicieron audiencias públicas, lo cual parecía indicar que estos nombramientos se harían por medio de un proceso genuinamente abierto, transparente e inclusivo. Sin embargo, tan pronto como empezaron las deliberaciones de la Comisión de derechos humanos, el proceso tomó un rumbo diferente, confirmando el patrón que se ha venido dando con estas designaciones.

balances the CNDH. In 2006, the process was carried out behind closed doors, though candidacies from society were welcomed. The Senate did not conduct interviews and there is no record indicating that a serious assessment of contenders was made. Instead, the Senate’s Human Rights Commission was content to list the number of supporters each candidate had received and categorize them by gender, since it had committed to appointing at least one woman.³⁹

The report on the candidates election “did not thoroughly explain the criteria on which the decision was based. In the list of supporting organizations there are associations unconnected to the human rights movement, and others whose existence is dubious.”⁴⁰

Itzel Checa describes that in order to better understand the consultation process “Fundar filed an information request along five lines: a copy of all the proposals received by the CDHS following the public announcement; the list of supporting organizations and institutions; the report on hearings or on the non completion of hearings; the verbatim account of proceedings or the report of CDHS’s session; and the list of the reports of measures discussed on December 19th, when designations were approved.”⁴¹ Response to this information request was incomplete, to say the least. Only a list of the supporting organizations was turned in and not the actual letters or the candidates’ proposals. “Without a doubt, this response violates the right to information and supports the argument that many of the organizations that submitted nomination letters do not exist. On the other hand, the report of the December 5th session was handed in and they informed that hearings with candidates or supporters were not carried out.”⁴²

In 2007, a new public announcement was issued, and for the first time public hearings were held, which appeared to foreshadow that the new appointments would be made through a genuinely open, transparent and inclusive process. However, as soon as deliberations started in the Senate’s Human Rights Commission the process was derailed, confirming the pattern that had been taking place with these appointments. Processes

Se han iniciado procesos vestidos de transparencia e inclusión, pero en cuanto entran a la etapa de deliberación y negociación entre los legisladores pierden ese ropaje para quedar al desnudo la incapacidad de los senadores de trascender intereses partidistas y abandonar posiciones irreductibles, para proteger el interés público, cumplir con lo que la ley manda y respetar los principios de transparencia e inclusión. La Comisión de derechos humanos simplemente decidió delegar la decisión a la Junta de Coordinación Política, minando con ello no sólo la cuota de participación ciudadana que se había logrado, si no su propio papel en la toma de esta decisión, que no es menor para la infraestructura institucional de la defensa y promoción de los derechos humanos en México.⁴⁵

Los hechos que siguieron –o mejor, la omisión– hablan por sí mismos. Al momento de terminar el presente documento, marzo de 2009, siguen sin ser pronunciados los nombramientos de 2007 y 2008. Al parecer, la elección de los consejeros se convirtió en una moneda de cambio más, atrapada en el enfrentamiento de intereses políticos dentro de la Comisión de derechos humanos del Senado, llevando a la parálisis legislativa con consecuencias nefastas para la CNDH.⁴⁶ Frente a ello, dos de los participantes de la convocatoria 2007 promovieron demandas de amparo, bajo el argumento que al incumplir el Senado con su obligación legal de hacer dichos nombramientos viola derechos fundamentales. Sin embargo, los tribunales correspondientes declararon improcedente la causa.⁴⁷ Queda la presentación de amparos, de cualquier manera, como constancia del clima de irregularidad y malestar que la actuación del Senado ha dejado en este rubro.⁴⁸

Avances:

Convocatorias abiertas.

Limitaciones:

Falta de reglas claras en la convocatoria, precisión en los mecanismos de participación ciudadana e instrumentos técnicos para negociar y consensuar (no requiere reforma en la ley, se puede definir en la convocatoria).

Retrocesos:

La simulación y la aparente pérdida de prioridad en el Senado; ausencia de nombramiento; incumplimiento de la ley por parte del Senado; confrontación jurídica.

start with an appearance of transparency and inclusiveness, but the instant they reach the deliberation and negotiation phase they lose those qualities and it becomes evident that senators have been incapable of transcending party interests and abandoning irreducible positions, in order to comply with what the law dictates in terms of transparency and inclusion. The Senate's Human Rights Commission simply decided to delegate the decision to the Political Coordination Joint Session, thus undermining not only the share of civic participation achieved, but also its own role in the decision making process, which is not a small one in the institutional structure for human rights defense and promotion in Mexico.⁴⁵

The events that followed –or better the omission– speak for themselves. At the time that this paper was finished, March 2009, the appointments corresponding to 2007 and 2008 have yet to be made. Apparently, the councilors' election turned into one more bargaining chip trapped in the confrontation between political interests within the Senate's Human Rights Commission, which led to legislative paralysis with ill-fated consequences for the CNDH.⁴⁶ Faced with this situation, two of the contenders of the 2007 process filed a claim of amparo (seeking protection from an action by government that violates fundamental individual rights), with the argument that by failing to fulfill its legal obligation to make the designations the Senate violated their fundamental rights. However, the courts declared the claim inadmissible.⁴⁷ Anyhow, the appeal of amparo remains as evidence of the climate of irregularity and unease that the Senate's actions and inactions have generated in this matter.⁴⁸

Progress:

Public announcements.

Limitations:

Lack of clear rules in the announcement, lack of precision in the civic participation mechanisms and technical tools to negotiate and reach consensus (a legal reform would not be necessary, it could be defined in the announcement).

Retrocession:

The mock-up and the notorious loss of priority of the matter in the Senate; the lack of designations; the Senate's non-fulfillment of the law; judicial confrontation.

4. Comisionados del IFAI

El IFAI es un órgano descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal, que cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Su objeto es “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”⁴⁹ Su órgano de gobierno es el Pleno, el cual se compone de cinco comisionados, los cuales son nombrados por el Ejecutivo Federal con la no objeción de la Cámara de Senadores, por un periodo de siete años.⁵⁰ Los comisionados no pueden ser reelectos, salvo la única excepción de dos de los comisionados nombrados al entrar en vigor la ley, pues así lo establece un artículo transitorio de la misma. Ello en virtud del escalonamiento con que se busca renovar al pleno.

En el periodo observado en este documento, de 2006 a 2008, se han designado a tres comisionados, por medio de procedimientos que no podrían ser citados en recuento alguno como ejemplos de transparencia, participación ciudadana o rendición de cuentas. En septiembre de 2006 culminaron los periodos de dos de los comisionados del IFAI, María Marván y Horacio Aguilar, quienes habían sido nombrados el 12 de septiembre de 2002 por un periodo de cuatro años con posibilidad de ser ratificados en su cargo para un segundo periodo de siete años, si así lo decidiera el Presidente, y el Senado no presentara objeciones.

Al enterarse que no sería ratificado por el presidente Fox y que en su lugar sería nombrada Jacqueline Peschard, Horacio Aguilar solicitó un amparo en contra de presidente Fox. La exigencia de Aguilar se centraba en que la Presidencia de la República presentara la evaluación con base en la cual había decidido ratificar a María Marván y a él no. El 19 de septiembre le fue concedida una suspensión provisional que le permitió continuar en el cargo hasta que el juez resolviera el fondo del asunto.

Mientras tanto, luego de algunos días de estar separada del cargo,⁵¹ Marván se reincorporó al instituto el 20 de septiembre, tras ser ratificada con

4. IFAI's Commissioners

IFAI is a Federal Public Administration decentralized independent agency that has functional, budgetary and decision-making autonomy. Its object is to “promote and disseminate the exercise of the right to Access information; to resolve on access to information denials and to protect personal data in possession of government offices and agencies.”⁴⁷ Its governing body is the Plenum, which is composed of five commissioners appointed by the Federal Executive with the non-objection of the Senate for a seven-year term.⁴⁸ Commissioners cannot be re-elected, with the only exception being the two commissioners designated when the law came into effect, for it is established by one of the transitory articles of the law. This is due to the intended staggered manner in which the Plenary is to be renewed.

During the period documented here, from 2006 to 2008, three commissioners have been designated through procedures that could by no means be mentioned as an example of transparency, civic participation or accountability. In September 2006, the terms of two commissioners, María Marván and Horacio Aguilar, came to an end. They had been appointed on September 12th, 2002 for four-year terms with the option for a confirmation to serve a second term, this time for seven years, if that was the President's decision and the Senate did not object.

When he found out that President Fox would not confirm him and that in his place Jacqueline Peschard would be appointed, Horacio Aguilar filed for an amparo against President Fox. Aguilar demanded basically that Mexico's President release the evaluation based on which he had decided to confirm Maria Marván and not him. On September 19 the federal judge granted a provisional suspension that enabled Aguilar to continue in his post until the judge could resolve the matter.

Meanwhile, following some days away from office,⁴⁹ Marván was reinstated to the Institute on September 20th after she had been confirmed on September 12th.⁵⁰ If the confir-

fecha del 12 de septiembre.⁵² Si la ratificación se hizo con esa fecha no se entiende por qué el IFAI la dio a conocer hasta el 20 de septiembre, sobre todo en el contexto de incertidumbre que se vivía en esos días.⁵³ En todo caso, la legalidad de su ratificación, quedó en entredicho, pues según una interpretación no se trató de una ratificación si no de un nuevo nombramiento, al haberse hecho después de que concluyera su periodo. La Ley Federal de Transparencia claramente establece la restricción de que los comisionados repitan el nombramiento.

Finalmente, Horacio Aguilar se desistió del amparo, lo que abrió el camino para que en enero de 2007 se decidiera el nombramiento que faltaba. En el camino, el presidente del IFAI, Alonso Lujambio, decidió involucrar al instituto como “tercero interesado” a favor de la Presidencia en el juicio que interpuso éste en contra del comisionado Horacio Aguilar Álvarez, lo cual de acuerdo con algunas interpretaciones puso en tela de juicio la independencia del IFAI. En este contexto se verificó la designación de Jacqueline Peschard.

Como colofón del proceso de nombramientos de los integrantes del pleno del IFAI cabe destacar que el Senado, el cual tiene la facultad de pronunciarse al respecto, se mantuvo al margen. Sin embargo, vale la pena subrayar que este año, en ambas Cámaras se han están impulsando iniciativas para que sea el Senado el que elija a los comisionados del IFAI.⁵⁴

Avances:
Ninguno.

Limitaciones:

Falla en el diseño legal del contrapeso en el proceso de nombramiento: falta de definición en cómo debe operar la “no objeción” del Senado. No se incorpora ningún mecanismo de inclusión o de consulta a la ciudadanía.

Retrocesos:

La legalidad de un nombramiento puesta en tela de juicio.

mation was produced on that date, one cannot understand why IFAI only made it public on September 20th, above all given the context of uncertainty being experienced those days.⁵¹ Be that as it may, the legality of her confirmation was dubious, since according to an interpretation it was not a (re)confirmation but an actual new appointment, given that it was made after the conclusion of her term. The Transparency Law (governing IFAI) clearly establishes the restriction of commissioners being appointed for more than one term.

In the end, Horacio Aguilar relinquished the protection of justice, and thus cleared the way for the decision on the appointment that was pending in January 2007 to materialize. Along the way, IFAI’s president, Alonso Lujambio, decided to engage the Institute on behalf of the President of Mexico in the judicial battle among IFAI and the latter. The Executive had filed an appeal against Aguilar. Lujambio used the IFAI to support the case, according to some interpretations this compromised IFAI’s independence. In this context, Jacqueline Peschard’s designation was made effective

The final note on the IFAI’s commissioners’ appointment is given by the Senate, which having the faculty to emit an opinion, stayed at the margins. Notwithstanding, it is worth mentioning that on both chambers there have been initiatives presented to remove the designation faculty from the Executive and make the Senate responsible for the appointments.⁵²

Progress:
None.

Limitations:

The legal design of the counterweight in the appointment process failed: it is not clear how the Senate’s “non-objection” should operate. A mechanism to include or consult citizens has not been incorporated.

Retrocession:

The legality of the process is doubtful.

5. Comisionados de la Cofetel

La Cofetel es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encargado de regular, promover y supervisar los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión en México. Para cumplir con sus objetivos, cuenta con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, así como autonomía plena para dictar sus resoluciones.⁵⁵ Su órgano de gobierno es el pleno, que se compone de cinco comisionados, quienes son designados por el Titular del Ejecutivo Federal por un periodo de ocho años, el cual puede ser renovado por una ocasión.⁵⁶

La Ley Federal de Telecomunicaciones establece en el artículo 9-C la facultad conferida a la Cámara de Senadores de objetar dichos nombramientos—tal como en el caso del IFAI y de Notimex, como se ve en la Tabla 2 y se leerá adelante. Sin embargo, los sucesos que se desencadenaron con los nombramientos realizados en 2006 por el Presidente terminaron con la declaración de inconstitucionalidad de ese artículo y de los nombramientos que se habían producido con base en esa disposición, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al cierre de este documento, la Ley Federal de Telecomunicaciones no había sido reformada—como si lo fue la Ley Federal de Competencia Económica, a partir de un juicio similar en torno a los nombramientos en la Cofeco—sin embargo, es evidente que la figura de la no objeción ya no podrá ser utilizada por el Senado, por lo menos no en los términos como se había hecho.⁵⁷

La manera en la que el ejecutivo procedió para reconfigurar el pleno de la Cofetel, tras la repudiada reforma a la ley en cuestión (abril 2006),⁵⁸ estuvo caracterizada por la opacidad y enmarcada en la falta de claridad de las reglas que debía seguir. Una de las razones que añadió a la falta de claridad de las reglas es que la propia validez de la ley se encontraba en disputa judicial.⁵⁹ En efecto, un grupo de 47 senadores que rechazaban los términos de la nueva reforma había emprendido una acción de inconstitucionalidad en contra de la nueva ley. Uno de los puntos en controversia era precisamente la capacidad del Senado de objetar los nombramientos de comisionados, la cual consideraron violatoria del artículo 89 constitucional, fracción II,

5. Cofetel's Commissioners

Cofetel is the “deconcentrated” agency of the Secretary of Communications and Transportation (Secretaría de Comunicaciones y Transportes), charged with regulating, promoting, and supervising radio and telecommunications in Mexico. In order to carry out these duties, it has technical, operative, budgetary, and negotiating autonomy, as well as full autonomy in decision making.⁵³ Its governing body is the Plenum or Joint Executive Session composed of five commissioners, whom are appointed by the Head of the Executive Branch for a period of eight years, which can be renewed once.⁵⁴

The Federal Telecommunications Law in its Article 9-C confers on the Senate the right to object to said appointments, as in the case of IFAI and Notimex, (see in Table 2) as will be addressed below. Nevertheless, the events unleashed by the appointments made in 2006 by the President ended with a Supreme Court ruling declaring the unconstitutionality of that Article and of the appointments made based on authority granted by that article. As this report goes to press, the Federal Telecommunications Law has not been reformed, even though reforms were made to the Federal Economic Competition Law, in a similar case involving appointments to Cofeco. Even so, it is evident that the “non-objection” [to appointments] can no longer be used by the Senate, at least in the way it had been used before.⁵⁵

The manner in which the Executive proceeded to reconfigure the Cofetel Plenum, following the repudiated reform of the law in question (April 2006)⁵⁶ was characterized by cloudy decision making and marked by the lack of clarity in the rules that were to be followed. One of the factors that added to the lack of clarity in the rules was that the very validity of the law was being disputed in court.⁵⁷ In effect, a group of 47 senators opposed to the terms of the new reform had started an action to challenge the constitutionality of the new law. One of the controversial points was precisely the Senate's ability to object to appointments of commissioners. The senators considered this a violation of Article 89, Section II, that by the letter of the law, states that

que a la letra dice que es facultad del Presidente “[n]ombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.”

En ese escenario, el Presidente envió al Senado el 11 de mayo su propuesta para integrar a la Cofetel sin hacer públicos los nombres de los candidatos. A su vez, el Senado también rechazó dar a conocer los nombres hasta que se presentaran oficialmente en la sesión de la Comisión permanente. Añadió todavía más a la confusión el hecho de que los nombres contenidos en la propuesta hubieran sido revelados por un alto funcionario de Televisa. Y así, en vez de transparentar los nombramientos con información pública oportuna, el Ejecutivo alimentó aún más la especulación y desconfianza en lo que ya era de por sí un proceso severamente cuestionado.⁶⁰

En el plazo que la ley le confiere, el Senado objetó los nombramientos de dos comisionados, Rafael del Villar y Gonzalo Martínez Pous. Frente a ello, Fox procedió a designar a otros dos comisionados, Eduardo Ruiz Vega y Gerardo Francisco González, nombramientos que fueron avalados por el Senado. Sin embargo, en cuanto fueron destituidos del Villar y Martínez Pous promovieron un amparo en contra del Senado, bajo el argumento ya citado de que al objetar los nombramientos del Presidente, se quebrantaba el orden constitucional, pues ésa es, según los quejosos, facultad exclusiva del Ejecutivo federal.

El juez Miguel Alvarado Esquivel les otorgó el amparo y declaró inconstitucional el último párrafo del artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones. En la sentencia el juez argumentó que la disposición en cuestión “viola la garantía de legalidad y el principio de división de poderes, dado que, en primer lugar, el Congreso de la Unión carece de competencia para asignarle al Senado atribución alguna que no está expresamente consignada en la Constitución”. Y, “en segundo lugar, porque el ejercicio de esa atribución implica una intromisión en la esfera de competencia de otro

it is the duty of the President to “name and freely remove Secretaries [cabinet level] from their offices, remove diplomats and high officials of the Treasury, and to appoint and freely remove other government employees whose appointment and removal is not otherwise determined in the Constitution or by law.”

In this setting, on May 11th, the president sent the Senate his proposal to integrate Cofetel, but did not make public the name of his candidates. The Senate, for its part, refused to make known the names until they were officially presented at the session of the Permanent Commission. Adding to the confusion was the fact that the names in the proposal had been revealed by a high official of Televisa. So, instead of promoting transparency in the process by publically naming the candidates at an opportune time, the Executive Branch fed even more speculation and lack of confidence in what was already a very questionable process.⁵⁸

Within the period granted by law, the Senate objected the appointment of two commissioners, Rafael del Villar and Gonzalo Martínez Pous. President Fox then proceeded to appoint two new commissioners, Eduardo Ruiz Vega and Gerardo Francisco González. This time the Senate confirmed the appointments. However, as soon as del Villar and Martínez Pous were removed from office, they filed a suit (amparo) against the Senate, arguing, as had been done before in other similar cases, that by objecting to the Presidential appointments, the Constitutional order was breached for, according to the plaintiffs, that is an exclusive faculty of the Federal Executive.

Judge Alvarado Esquivel granted del Villar and Martinez Pous protection (amparo) and declared the last paragraph of the Federal Telecommunications Article 9-C unconstitutional. In the ruling, the judge argues that the regulation in question “violates the right to due process and the principle of division of powers, given that, first of all, Congress lacks the authority to assign the Senate any attribution that is not expressly recognized in the Constitution.” And “second, because exercising such attribution implies interfering in the domain of competence of another State’s body, concretely with respect to the exercise

órgano del Estado, concretamente respecto del ejercicio del poder de nombramiento que tiene, directa o indirectamente, el titular del Ejecutivo Federal sobre los cargos de la Administración Pública Federal Centralizada”.⁶¹

En junio de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó la decisión del juez, bajo argumentos similares. Concedió el amparo además por su interpretación del principio de inamovilidad establecido en la propia Ley Federal, según el cual, una vez que el Presidente designa a los comisionados, éstos no pueden ser removidos de su cargo salvo que hayan incurrido en conductas ilícitas.⁶²

La resolución de la Corte arrebató al Senado la facultad de ejercer un contrapeso al ejecutivo en el nombramiento de los comisionados de Cofetel y con ello se canceló también la posibilidad de deliberar en torno a dichas designaciones.

Avances:
Ninguno.

Limitaciones:
Falla en el diseño legal del contrapeso en el proceso de nombramiento.

Retrocesos:
La pérdida de la facultad de objetar los nombramientos por parte del Senado, perdiéndose así la herramienta que se tenía para ejercer contrapeso a estos nombramientos transexenales.

6. Comisionados de la Cofeco

La Cofeco es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa, cuya función es “prevenir, investigar y combatir los monopolios y las prácticas monopólicas”, para lo cual cuenta con autonomía para dictar sus resoluciones.⁶³ El Pleno está integrado por cinco comisionados, los cuales son nombrados por el titular del Ejecutivo Federal.⁶⁴

El artículo 26 de la Ley Federal de Competencia establecía la facultad de “[l]a Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolu-

of the power to appoint to the posts of the Centralized Federal Public Administration, which is a direct or indirect competence of the head of the Federal Executive branch.”⁵⁹

In June 2008, the Nation’s Supreme Court confirmed the judge’s ruling, under similar arguments. The amparo was also granted based on its interpretation of the principle of immunity established in Federal Law, whereby once the President has appointed the commissioners, they cannot be removed from office but for committing unlawful acts.⁶⁰

The Court’s ruling seized the Senate’s faculty to check and balance the Executive in the appointment of Cofetel’s commissioners, and hence it closed off the possibility of deliberating about such appointments.

Progress:
None.

Limitations:
Failure in the legal design of the counterweight mechanism for the appointment.

Retrocession:
The Senate’s loss of the faculty to object appointments, with which the tool to check and balance these appointments that transcend presidential administrations was lost.

6. Cofeco’s Commissioners

Cofeco is the “deconcentrated” agency of the Secretary of Economy (Secretaría de Economía) with technical, operative, budgetary, and negotiating autonomy charged with “preventing, investigating, and combating monopolies and monopolistic practices,” for which it has autonomy to dictate rulings.⁶³ Its Plenum is composed of five commissioners, who are appointed by the President.⁶⁴

The Federal Competition Law establishes in article 6 the Senate’s legal authority to “object such nominations, with a majority of vote, and when it is in recess through the Permanent Commission, with the same vote. In any case, the legislative body has thirty days to resolve, once the due date expires and if a resolution has not been issued it will be interpreted as a

ción al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.” Sin embargo, en mayo de 2007, la SCJN declaró que se trataba de una invasión del legislativo en las facultades exclusivas del ejecutivo e invalidó ese párrafo de la legislación.⁶⁵

Los nombramientos de los actuales comisionados se hicieron antes de que el Congreso reformara la Ley Federal de Competencia Económica, en junio de 2006, cuando se le otorgaron mayores atribuciones a la Cofeco y se le concedió el carácter de órgano desconcentrado. De manera que el Senado ganó y perdió una herramienta que no tuvo oportunidad de poner en práctica.

Este caso sirvió como la antesala a la resolución para el caso espejo en torno a las facultades para nombrar a los comisionados de la Cofetel. Pero además, al contrastarlo con otro caso similar, el de Notimex, que se resolvió unos días antes, se arrojó luz sobre la interpretación de la Corte al respecto. Como se leerá adelante, en el caso de Notimex la Corte ratificó la facultad del Senado de objetar la designación del director general. Se desprende que la diferencia se funda en que tanto Cofetel como Cofeco son órganos desconcentrados de la APF, mientras que Notimex es un órgano descentralizado. De cualquier manera, el criterio no ha sido definido con precisión.

La resolución, así como aquella en torno al caso de Cofetel, provocó la reacción de algunos legisladores, quienes lamentaron que el Senado perdiera la facultad de ejercer un contrapeso a los nombramientos y regresara la concentración del poder al Presidente. Asimismo, panistas y priistas declararon que presentarían iniciativas para reformar la Constitución para asentar con claridad las facultades del Senado en la ratificación de los nombramientos hechos por el Ejecutivo.⁶⁶

Avances: Ninguno.

Limitaciones:

Falla en el diseño legal del contrapeso en el proceso de nombramiento.

Retrocesos:

La pérdida de la facultad de objetar los nombramientos por parte del Senado, perdiéndose así la herramienta que se tenía para ejercer contrapeso a estos nombramientos transexenales.

non-objection of the appointment.” However, in May 2007, the Supreme Court ruled that this was an invasion of the Legislative into the exclusive faculties of the Executive and invalidated that paragraph from the regulation.⁶³

The appointments of the current commissioners were made before Congress reformed the Federal Competition Law, in June 2006, when Cofeco’s authority was expanded and it was granted autonomy, as a “deconcentrated” body. In this way, the Senate gained but immediately lost a tool, which it was never able to use.

This case was the prelude to the mirroring case dealing with the authority to appoint Cofetel’s commissioners. Moreover, when comparing it to a similar case, Notimex, which was resolved a few days earlier, light was shed as to the Court’s interpretation on this matter. As will be noted below, in the Notimex case the Court confirmed the Senate’s authority to object the appointment of the Director General. It can be inferred that the difference is based on the fact that both Cofetel and Cofeco are “deconcentrated” agencies of the Federal Public Administration, while Notimex is a decentralized agency [this means that the former have a lesser degree of autonomy than the latter]. Notwithstanding, the criterion has not been defined with precision.

The ruling, as was the case with Cofetel, sparked the reaction of some legislators, who expressed concern with the fact that the Senate lost the authority to check and balance these appointments and that the concentration of power went back to the President. Likewise, legislators from the PAN and the PRI stated that they would present initiatives to reform the Constitution, in order to establish clearly the Senate’s authority in the confirmation of the appointments made by the Executive.⁶⁴

Progress: None.

Limitations:

Failure in the legal design of the counterweight mechanism for the appointment.

Retrocession:

The Senate’s loss of the faculty to object appointments, with which the tool to check and balance these appointments that transcend presidential administrations was lost.

7. Director general de Notimex

Notimex es un órgano descentralizado no sectorizado con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Su objeto es “[c]oadyuvar al ejercicio del derecho a la información mediante la prestación de servicios profesionales en materia de noticias al Estado mexicano y a cualquier otra persona, entidad u organismo público o privado, nacional o extranjero, con auténtica independencia editorial.”⁶⁷

El director general es designado por el titular del Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores puede objetar dicho nombramiento.⁶⁸ En comparación con el resto de la normatividad analizada anteriormente, en este caso se definen con más de detalle los requisitos que debe cumplir la persona para ocupar la dirección general, lo cual ofrece más elementos técnicos para seleccionar al titular. Por ejemplo, se requiere “[c]ontar con licenciatura en ciencias de la comunicación o periodismo y/o con experiencia mínima de diez años en la materia objeto de la Agencia; [y h]aber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa.”⁶⁹

La Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, en la que se consagró su autonomía y se establecieron los preceptos mencionados, se publicó en el DOF el 2 de junio de 2006. Acto seguido, el 7 de julio, el Ejecutivo federal buscó la intervención de la SCJN para invalidar el mecanismo de intervención del Senado en la designación del director general. El argumento jurídico aducido es similar al utilizado en los casos de la Cofeco y la Cofetel y se basa en que según el artículo 89 constitucional, se trata de una atribución exclusiva del presidente, por lo que el artículo 16 de la ley de Notimex sería inconstitucional. Sin embargo, la motivación política para hacerlo quizá no haya respondido a una preocupación por conservar el orden constitucional. Según algunos articulistas, obedeció a que el candidato del gobierno, Enrique Aranda, quien ya había sido director de Notimex y en aquel momento era subsecretario de Gobernación responsable de medios, sería objetado en el Senado en caso de que se propusiera su nombramiento.⁷⁰

7. Notimex's Director General

Notimex is a decentralized agency with technical, operative, budgetary and decision making autonomy. Its purpose is to “assist in the exercise of the right to information through the provision of professional news services to the Mexican State and to any other person, entity or public or private organization, be it domestic or foreign, with authentic editorial independence.”⁶⁵

The director general is designated by the chief of the Executive Branch and the Senate can object to said appointment. Compared to the rest of the legislation analyzed previously, in this case the requirements that the person who could fill the general directorship should satisfy are defined with more detail. This offers more technical elements to select the official. For example, it is required to “[h]old a bachelors degree in communication sciences or journalism and/or have a minimum of 10 years experience in the kind activities related to the Agency; [and] to have performed in positions of high decision-making power, whose exercise required knowledge and experience in administrative areas.”⁶⁶

The Law to Create the News Agency of the Mexican State, which established its autonomy as well as the aforementioned precepts, was published in the Official Journal of the Federation on June 2nd 2006. Then, on July 7th, the Federal Executive sought the intervention of the Supreme Court to invalidate the Senate's intervention mechanism in the nomination of the general director. The cited judicial argument is similar to the one used in the Cofeco and Cofetel cases, and is based on the argument that, according to constitutional article 89, the selection is an exclusive faculty of the president, which would render article 16 of the Notimex law unconstitutional. The political motivation for the argument, however, might have not responded to a concern for maintaining the constitutional order. According to some analysts, the appeal was motivated by the fact that the government's candidate, Enrique Aranda, who had already been director of Notimex and who, at the time, was undersecretary responsible for media at the Ministry of Interior (Secretaría de Gobernación), would be objected to in the Senate, had he been nominated.⁶⁷

Meses más tarde, en mayo de 2007, la Corte confirmó la constitucionalidad del artículo en comentario y el Senado conservó la facultad de objetar las designaciones, lo cual es de suyo positivo. Sin embargo, la sentencia dictada aclara que las objeciones que hagan los legisladores se deben limitar a vigilar que el candidato propuesto por el Ejecutivo cumpla con los requisitos establecidos en la ley.⁷¹ Evidentemente, ello restringe la posibilidad de ejercer un contrapeso amplio en dichos nombramientos, así como la posibilidad de poner en la mesa de debate cuestiones sobre las inclinaciones políticas o ideológicas de los candidatos.

Con todo, la incertidumbre legal que la querella jurídica introdujo aunada al desdén mostrado por el gobierno en el manejo de la Agencia enturbió el proceso de designación del primer director del Notimex autónomo. Para cumplir con lo establecido en el ordenamiento jurídico, el Presidente debió haber hecho la designación en septiembre de 2006. No lo hizo en tiempo y tampoco apuró el nombramiento cuando en marzo de 2007 renunció el entonces director general. En su lugar, simplemente nombró como director interino al encargado de administración y se tomó otros cuatro meses para realizar el nombramiento.

Las irregularidades persistieron inclusive cuando finalmente el Ejecutivo notificó al Senado que nombraría al periodista Sergio Uzeta como director general, ya que lo hizo mediante un oficio entregado el 4 de julio a la Comisión Permanente, pero fechado el 24 de mayo, en el que se informaba que su nombramiento era por un periodo de seis años, siendo que el transitorio séptimo de la ley establece que el primer director de Notimex duraría en el cargo cuatro años. La ratificación del Senado tardó, hasta el 31 de julio. La demora respondió a que la Comisión Permanente regresó el oficio a la Presidencia para que ésta corrigiera el error y enviara un nombramiento por cuatro años y no por seis.

Months later, in May 2007, the Court confirmed the constitutionality of the article in discussion and the Senate maintained the right to object to the designations, which is part of their mandate. The dictated sentence, however, explains that the objections made by the legislators must be limited to making sure the candidate proposed by the Executive satisfies the requirements established by law.⁶⁸ Evidently, this restricts the possibility of exercising a broad counterweight to said nominations, as well as the possibility of bringing up questions about political or ideological inclinations to the debate table.

All in all, the legal uncertainty that the judicial battle created, together with the disdain shown by the government in the handling of the Agency, muddled the designation of the first autonomous director of Notimex. To carry out what was established in the judicial order, the President would have had to make the designation in September of 2006. He did not make it on time nor did he rush the nomination when the then director resigned in March of 2007. In his place, he named the person in charge of the administration of the Agency as interim director and took another four months to make the nomination.

Although it seems reasonable to have waited until the legal controversy had been clarified to make the appointment, the irregularities persisted even when the Executive finally notified the Senate that he would nominate journalist Sergio Uzeta as director general, since he made the announcement through a document delivered to the Permanent Commission on July 4th but dated May 24th. The document stated that the nomination was for a period of six years, when in fact the transitional article 7 of the law establishes that the first director of Notimex would hold the position for four years. The Senate's ratification took until July 31st. The delay responded to the fact that the Permanent Commission returned the document to the Office of the President so that the latter would correct the mistake and request an assignment for four years and not six.

Avances:

La ratificación por parte de la SCJN de la facultad del Senado de objetar el nombramiento.

Limitaciones:

La facultad de objetar es bastante estrecha, la capacidad de ejercer un contrapeso consistente es reducida a su mínima expresión.

Retrocesos:

Se perdió la posibilidad de cuestionar ampliamente, vía el Senado, los nombramientos.

Progress:

Supreme Court's ratification of the Senate's capacity to object to the nomination.

Limitations:

The power to object is quite narrow; the capacity to exercise a consistent counterweight is reduced to its minimum expression.

Regressions:

The possibility of thoroughly questioning appointments through the Senate.

8. Magistrados electorales de la Sala Superior del TEPJF

El TEPJF es, de acuerdo con el artículo 99 constitucional, "el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral."⁷² Los Magistrados electorales que integran las salas Superior y regionales se eligen por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual debe integrar las ternas entre las cuales la Cámara alta elige a los magistrados electorales. Cabe llamar la atención sobre el procedimiento a cargo de la Corte para integrar las ternas, pues es botón de muestra de un mecanismo que busca genuinamente transparentar y legitimar el proceso de nombramiento. Se trata de un procedimiento mejor detallado en las diferentes disposiciones legales que el resto de los procesos hasta aquí analizados. En esa precisión se introducen varios dispositivos de transparencia que vale la pena mirar.

Para la integración de la terna que la Corte debe llevar al Senado, el artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece un procedimiento que incluye: una convocatoria pública, la publicidad de la sesión en la que se aprueban las propuestas y un plazo de quince días para que el Senado elija, una vez que haya recibido la propuesta. Asimismo, se fija el mecanismo a seguir en caso de que la Cámara Alta no otorgue la mayoría calificada a ninguno de los candidatos de alguna de las ternas.⁷³

8. Electoral Judges of the Superior Court of the TEPJF

The TEPJF is, according to article 99 of the Constitution, "the specialized organ of the Judiciary of the Federation and, with the exception of what is stated in fraction II of article 105 of said Constitution, the maximum jurisdictional authority in electoral matters."⁶⁹ The Electoral Magistrates that constitute the Superior and Regional courts are elected through the vote of two-thirds of the members that are present in the Senate following the proposal of the Supreme Court of Justice of the Nation, which has to create the three-candidate lists from which the Upper chamber elects the electoral judges. It is worth calling attention to the procedure the Court is charged with to integrate the three-candidate lists, since it is a sampling of a mechanism that is looking to genuinely make transparent and legitimize the nominating process. It is a procedure that is explained in greater detail in various legal dispositions than the rest of the processes analyzed up to this point. These details include several transparency mechanisms that are worth looking at.

For the integration of the three-candidate list that the Court has to submit to the Senate, article 198 of the Organic Law of the Federal Judiciary establishes a procedure that includes: a public notice, publicity for the session in which the proposals are approved, and a 15-day election period for the Senate once it has received the proposal. In addition, the mechanism to follow is established in case the Upper Chamber does not grant the qualified majority to any of the candidates of one of the three-candidate lists.⁷⁰

Con base en estos preceptos, la Corte ha venido emitiendo las reglas específicas para llevar a cabo la integración de las ternas. El Acuerdo Número 13/2006, de siete de septiembre de dos mil seis, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de seis magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación abrió la convocatoria pública, estableciendo claramente las diferentes etapas del proceso de nominación, que son: a) recepción de candidaturas; b) revisión y publicación de la lista de aspirantes que cumplen con los requisitos de ley;⁷⁴ c) recepción de observaciones y objeciones de los interesados; d) preselección de hasta 36 candidatos, los cuales son convocados a exponer los puntos centrales del ensayo con el que ingresaron su candidatura,⁷⁵ y la subsecuente publicación de esta lista; e) selección de las ternas en sesión pública; y f) envío de las ternas al Senado, además de la publicación de las mismas.⁷⁶

Como en el caso de la convocatoria para la selección de consejeros electorales del IFE, el procedimiento presenta algunas fallas. Por ejemplo, no se aclara cómo se procesarán las objeciones recibidas a la primera lista de aspirantes que la Corte emite. Además, el criterio para elegir a los integrantes de las ternas no se detalla, si no que se deja a la discreción de los jueces; es decir, como en el resto de los casos mencionados anteriormente, no se ofrece un perfil del candidato o una descripción del puesto. Lo poco que al respecto figura en el Acuerdo, más allá de los requisitos mínimos y restricciones establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es que la Suprema Corte tomará las decisiones “en la inteligencia de que se debe preferir a quienes hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia y tengan conocimientos en materia electoral”.

Sin embargo, hay un elemento que potencialmente ayuda a disminuir sospechas sobre la imparcialidad de los Ministros para decidir y es que el acuerdo establece la prohibición expresa a los candidatos de realizar gestiones personales ante los Ministros de la Suprema Corte o ante cualquier otra persona.

Based on these precepts, the Court has been issuing specific rules to create the three-candidate lists. Agreement Number 13/2006, from September seventh, Two-thousand and six, the Tribunal in plenum of the Supreme Court of Justice of the Nation, in which the procedure to create the three-candidate lists that will be proposed to the Senate, for the designation of six magistrates of the Superior Court of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary, opened the public call for candidates, clearly establishing the different stages of the nominating process, which are: a) receipt of candidacies; b) revision and publication of the list of candidates that comply with the law's requirements;⁷¹ c) receipt of observations and objections from those applying; d) pre-selection of up to 36 candidates, which are called to explain the main thesis of the essay with which they entered their candidacy,⁷² and the subsequent publication of said list; e) selection of the three-candidate lists during a public session; and f) delivery of the three-candidate lists to the Senate, in addition to the publication of these lists.⁷³

As in the selection of electoral councilors of the IFE, the procedure presents some faults. For example, it is not specified how the objections to the first list the Court issues will be processed. Moreover, the criteria to elect the members of the three-candidate lists are not detailed, rather, it is left to the discretion of the judges; in other words, as in the rest of the cases mentioned before, neither a profile of the candidate nor a description of the position is offered. All that is mentioned about this in the Agreement, beyond the minimum requirements and the restrictions established in the constitution and in the Organic Law of the Federal Judiciary, is that the Supreme Court will make the decisions “with the understanding that those whom have served with efficiency, capacity and probity in the delivery of justice and have knowledge about the subject of electoral matters, should be preferred.”

However, there is an element that potentially helps diminish suspicions about the impartiality of the judges to decide and it is that the agreement establishes the clear prohibition for the candidates to carry out personal procedures or negotiations in front of the Judges

Ello evidentemente añade transparencia y certeza al proceso, pues se entiende que la Corte se protege de presiones y busca tomar las decisiones con base en criterios técnicos de evaluación del perfil de los aspirantes.

Otra área a mejorar es lo relativo a la participación ciudadana. Fuera de la recepción de objeciones a la configuración de la lista inicial de aspirantes, no se incluye dispositivo alguno para recibir opiniones expertas o inquietudes de la ciudadanía. En definitiva es un reto integrar de manera efectiva la opinión ciudadana, pero incluir alguna consideración al respecto promueve el desarrollo del debate en torno a las instituciones, su liderazgo y las prioridades que debieran ser atendidas.

Un elemento más que vale la pena subrayar es que la sesión en la que se eligieron las ternas, la cual fue pública, se desarrolló conforme a las Reglas para desarrollar la sesión pública plenaria del 16 de octubre de 2006 en la cual se aprobarán las 6 ternas que se propondrán al Senado de la República para la designación de Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En ese documento se detalla con precisión el mecanismo de votación y de integración de las ternas, quedando claro que la definición de los integrantes de las ternas nominados se determinaría por los votos que cada uno recibiera y no por ningún tipo de negociación.

El procedimiento se llevó a cabo sin mayores sobresaltos. El pleno elaboró una lista de 160 solicitantes. En ese documento se asentó que los motivos y fundamentos por los que se excluyeron a algunos aspirantes se encuentran en el acta de la sesión privada celebrada para tal efecto, la cual se encuentra en resguardo de la Secretaría General de Acuerdos y que sólo pueden tener acceso a ella los interesados.⁷⁷ No se explica por qué o bajo qué precepto se restringe el acceso a esa información. Pasado el plazo para recibir objeciones, seleccionó a 32 candidatos para exponer los principales puntos de sus respectivos ensayos. Las sesiones de exposición fueron televisadas, lo cual sirvió para alimentar el debate en torno a las reformas que se necesitan en el sistema electoral, y en particular en el tribunal electoral. Finalmente, se integraron las seis ternas para proponer al Senado.

of the Supreme Court or any other person. Evidently, this adds transparency and certainty to the process, since it is understood that the Court protects itself from undue pressure and strives to make decisions based on technical-criteria evaluations of the candidates' profile.

Another area for improvement has to do with citizen participation. Aside from the receipt of objections to the configuration of the initial candidate list, no device to receive expert citizen opinions or concerns is included. Most definitely, it is a challenge to effectively integrate expert citizens' opinions, but to include a consideration to such effect promotes the development of a debate dealing with government institutions, their leadership and the priorities that should be addressed.

One more element that is worth pointing out is that the session during which the three-candidate lists were elected, were public, took place according to the Rules to perform the plenary public session of October 16th, 2006 during which the six three-candidate lists were approved for Senate confirmation for the appointment of Judges of the Superior Court of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. In this document, the voting and integration mechanism for the three-candidate list is explained with precision, clarifying that the definition of the selected nominees would be determined by the votes that each one received and not by any type of negotiation.

The procedure was performed without major setbacks. A list of 160 applicants was elaborated during a plenary session. In this document, it was asserted that the motives and foundations for which some candidates were excluded are recorded in the minutes of the private session celebrated for such reason. This document is kept at the General Secretariat of Agreements and can only be accessed by interested parties⁷⁴. There is no explanation as to why, or under which precept, is access to this information restricted. Once the term to receive objections expired, 32 candidates were selected to expose the main points of their respective essays. The presentation sessions were televised, which helped feed the debate relating to the reforms that needed to be made to the electoral system, and in particular, to the electoral tribunal. Finally, the six three-candidate lists were completed and ready for submission to the Senate.

A su vez, previo escrutinio y entrevista de los 18 integrantes de las ternas por parte de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, el 31 de octubre de 2006, el pleno del Senado eligió por unanimidad a cinco magistrados de cinco ternas: Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar y María del Carmen Alanís Figueroa; y regresaron una de las ternas a la Corte para que fuera reintegrada, puesto que ninguno de los propuestos en esa terna alcanzó las dos terceras partes de la votación. La unanimidad en la votación para este nombramiento refleja, si no el consenso absoluto entre las fuerzas políticas en torno a los candidatos, sí la atención a la demanda social de robustecer la legitimidad y devolver la credibilidad de las autoridades electorales. Inclusive, semanas antes, senadores del PAN, PRI y PRD se habían pronunciado por una votación unánime en la aprobación del nombramiento de los seis magistrados.⁷⁸ Y así lo hicieron, aún cuando, por ejemplo, Manuel González Oropeza hubiera sido impulsado por el PRD o que se hubiera descalificado a María del Carmen Alanís por su amistad con la esposa del entonces presidente electo, Felipe Calderón.

Se registró un largo debate para alcanzar el consenso, debate que no giró necesariamente en torno al perfil de los candidatos, si no que se centró en si se debía sustituir o no al único magistrado electoral en funciones, Alejandro Luna Ramos. Luna Ramos había sido nombrado en 2005, al fallecer el magistrado José Luis de la Peza. Los senadores perredistas sostenían que éste sólo debía terminar el periodo del magistrado fallecido, puesto que no era la intención del legislador que se diera una renovación escalonada, pues ello no estaba establecido en ninguno de los preceptos de ley. Por su parte, la bancada panista argumentaba que, de acuerdo con la ley, los nombramientos son por diez años y son inamovibles. Éste último criterio fue el que se sostuvo en la votación, por lo que no se pidió a la Corte que enviara una séptima terna.⁷⁹

Por su parte, para la integración de la nueva terna, la Corte siguió un procedimiento parecido al anterior, en el que cada ministro votó por tres candidatos de entre los 27 aspirantes (de 32 originalmente)

In addition, once the Justice and Legislative Joint Commissions had scrutinized and interviewed the 18 members of the three-candidate lists, on October 31st, 2006, the Senate, in plenary session, unanimously elected five magistrates from five three-candidate lists: Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar and María del Carmen Alanís Figueroa; and returned one of the three-candidate lists to the Court so that it would be reintegrated, since none of the proposed candidates from that list achieved the two-thirds vote required. The vote's unanimity for this nomination might not reflect the absolute consensus among the political forces about the candidates, but it does show that attention was paid to the social demand of returning credibility to the election authority. In fact, weeks before, senators from PAN, PRI and PRD had pronounced themselves in favor of a unanimous vote to approve the nomination of the six magistrates.⁷⁵ And that is what they did, even if, for example, Manuel González Oropeza would have been supported by the PRD or María del Carmen Alanís would have been discredited because of her friendship with the wife of then president-elect, Felipe Calderón.

A long debate took place to reach consensus, a debate which did not necessarily turn towards the candidates' profile, but rather centered itself on whether the only active electoral magistrate should be replaced. Luna Ramos had been named in 2005, after the death of Judge José Luis de la Peza. The PRD senators maintained that Luna Ramos only had to complete the period of the deceased judge, given that it was not the intention of the legislator to perform a phased-in renewal, since it was not established in any of the legal precepts. For their part, PRI senators argued that, according to law, the appointments are for 10 years and immovable. This last reasoning was the one that prevailed during the vote, which is why the Court was not asked to submit a seventh three-candidate list.⁷⁶

For the integration of the new three-candidate list, the Court followed a procedure that was similar to the one previously used: each judge voted for three candidates amongst the 27 applicants —out of 32 that initially ap-

que quedaron en la etapa de exposición de ideas centrales.⁸⁰ La terna fue remitida al Senado y, finalmente, se eligió al magistrado que faltaba.

Avances:

Precisión en el procedimiento (etapas y sistema de votación) para la integración de las ternas; probado buen funcionamiento del mecanismo mixto —con la participación de dos poderes— de nombramiento.

Limitaciones:

Los dispositivos para integrar la opinión de la ciudadanía son muy incipientes.

Retrocesos:

Ninguno.

plied—who then presented their central thesis.⁷⁷ The three-candidate list was submitted to the Senate and, finally, the missing magistrate was elected.

Progress:

Precision in the procedure (phases and voting system) for the integration of the three-candidate lists; the effective functioning of the mixed mechanism for nomination—with the participation of two branches of government—was proved.

Limitations:

The devices to integrate the opinions of the citizens are very incipient.

Regressions:

None.

III. Consideraciones finales y recomendaciones

Para avanzar hacia la maduración de las instituciones, es preciso insistir en las reglas del juego que determinan cómo se dan los procesos de toma de decisión. Tenemos las estructuras, pero su puesta en marcha se dificulta cuando faltan normas claras que guíen su funcionamiento. La claridad en las reglas facilita la deliberación, la negociación y el consenso, y al mismo tiempo reducen la posibilidad de que las decisiones sean impuestas, “mayoritadas” o tomadas por medio de vetos. La diferencia, entonces, parece estar en las normas prácticas y principios éticos que guían los procesos que potencialmente pueden desembocar en un camino (imposición, mayoría y veto) o en otro (deliberación, negociación y consenso).

En resumen, a la luz de los diez principios propuestos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, en los ocho procesos de nombramiento aquí analizados (consejeros electorales del IFE; presidente de la CNDH; consejeros de la CNDH; comisionados del IFAI; comisionados de Cofetel; comisionados de Cofeco; director general de Notimex; y magistrados electorales del TEPJF) encontramos lo siguiente.

1. Mecanismo de nombramiento por entidad externa.

Sólo la mitad de los nombramientos analizados son facultad del Congreso. La otra mitad de los nombramientos es atribución del Ejecutivo, con la intervención limitada del Congreso, del Senado en particular, al cual se le confirió la facultad de objetar la decisión. Sin embargo, la figura de la “no-objeción” se ha tambaleado o, en el mejor de los casos, se ha estado redefiniendo en los últimos nombramientos.

Recomendaciones:

- En los casos en los que la intervención del Congreso está limitada (Cofeco, Cofetel, IFAI y Notimex), éste mismo tendría que eliminar las trabas legales para ejercer contrapeso en los nombramientos, todos ellos transexenales. La “no objeción” ha mostrado ser un mecanismo confuso y poco funcional, pues, entre otras cosas, no establece una obligación del Senado de conducir un ejercicio de escrutinio.

III. Final considerations and recommendations:

To advance toward the maturation of the institutions, it is necessary to insist in the rules of the game that determine how the decision-making processes come about. We have the structures, but their functioning becomes thorny when clear guidelines are missing. More clarity in the rules will facilitate deliberation, negotiation, and consensus, reducing, at the same time, the possibility that decisions are imposed, obtained by forceful majority, or through vetoes. The difference, then, seems to be in the practical guidelines and ethical principles that guide the processes that can potentially disembark in one path (imposition, forceful majority, and veto) or another (deliberation, negotiation and consensus).

In conclusion, given the ten suggested principles of transparency, citizen participation and accountability for the eight nomination processes analyzed here (electoral councilors for IFE; president of CNDH; CNDH councilors; IFAI commissioners; Cofetel commissioners; Cofeco commissioners; director general of Notimex; and electoral judges of TEPJF) we find the following:

1. Nomination mechanism by external entity.

Only half of the analyzed nominations are the responsibility of Congress. The other half of the nominations are the responsibility of the Executive, with limited intervention by Congress, in particular the Senate, to which the capacity to object to the decision is conferred. However, the “no-objection” figure has faltered or, in the best of cases, redefined in recent nominations.

Recommendations:

- In cases in which the intervention of Congress is limited (Cofeco, Cofetel, IFAI and Notimex—all of them transcending the six-year presidential terms), there would have to be a reform in normativity. . “No objection” has proven to be a confusing and ill-functioning mechanism, since —among other things— it does not establish an obligation for the Senate to conduct an exercise in scrutiny.

El debate gira en torno a la naturaleza jurídica de estos órganos, pues tienen cierto grado de autonomía, pero pertenecen a la APF con lo que, según la tesis de la Corte, entra en conflicto la división de poderes establecida en la Constitución. Se abren algunas alternativas de reforma. Una de ellas tendría que empezar por dejar esta facultad claramente establecida, reformando, primero, el artículo 76 constitucional y después las leyes que norman cada órgano (Cofeco, Cofetel, IFAI y Notimex). Otra alternativa, que también implicaría cambios constitucionales, sería entrar al terreno de la autonomía constitucional para estos órganos, lo cual supondría reformas mucho más complejas y no es claro que en todos los casos sea deseable.

- Ahora bien, en los casos en los que el nombramiento es facultad del Congreso, es central que éste cumpla su responsabilidad cabalmente y que conduzca cada vez mejores procesos, para lo cual las recomendaciones aquí contendidas pueden ser útiles.

El Senado debe atender urgentemente los nombramientos de consejeros de la CNDH, es su responsabilidad legal y moral y es señal de la prioridad que le da a la defensa de los derechos humanos en el país.

2. Mecanismo de inclusión de aspirantes. La convocatoria pública se registra en cuatro de los procedimientos. Si bien sólo en uno de estos cuatro procesos, la ley obliga a la convocatoria (integración de ternas por parte de la SCJN), en el resto de los procesos a cargo del Congreso se ha introducido este mecanismo para abrir a la sociedad la oportunidad de acceder al cargo.

Recomendación:

- La obligación de abrir convocatorias públicas --bien diseñadas-- debería plasmarse en las leyes que norman cada uno de los órganos.

3. Etapas y plazos definidos. En los casos en los que no ha habido convocatoria, simplemente no ha habido etapas, si no que el Ejecutivo simplemente ha dado a conocer el nombre o los nombres de las personas designadas. En los que sí ha habido convocatoria, no ha sido regular la definición y aplicación

The debate centers on the legal nature of these agencies, since they have a certain degree of autonomy but they still belong to the federal public administration, which is why, according to the Court's thesis, it comes in conflict with the division of powers established in the Constitution. Some alternatives for reform are open. One of them would have to begin by setting in clear and precise terms this faculty, reforming, first, article 76 of the Constitution and then the laws that regulate each agency (Cofeco, Cofetel, IFAI and Notimex). One alternative, which would also imply constitutional changes, would be to enter the realm of constitutional autonomy for these organs which would presuppose much more complex reforms and it is not clear that this would be desirable in all cases.

- On the other hand, in those cases in which the appointment is the responsibility of Congress, it is essential that it fully satisfy its responsibility and that it conduct processes that become increasingly better, for which the recommendation contained herein could be useful.

The Senate should urgently address the pending CNDH councilors' appointments; it is its legal and moral responsibility and an indicator of the priority it gives to the defense of human rights in the country.

2. Candidate inclusion mechanism. Public announcements are observed in four of the procedures. If only in one of these processes, the law mandates said notice (integration of three-candidate lists by the SCJN), while for the rest of the processes in charge of Congress, this mechanism has been introduced to allow citizens the opportunity to apply for the post.

Recommendation:

- The obligation to issue well-designed public notices should be stated in the laws that oversee each one of the agencies.

3. Defined phases and deadlines. In those cases where public notices have not been issued, there have not been phases either; instead the Executive simply makes the name or names of

de etapas. Por ejemplo, el manejo de las etapas por parte de la Cámara de diputados para nombrar a los consejeros electorales creó bastante confusión, mientras que las etapas marcadas y conducidas por la SCJN para integrar las ternas para elegir magistrados electorales funcionó como previsto.

Recomendaciones:

- En los casos en los que hay convocatorias, las etapas y plazos deben quedar claramente definidas en las convocatorias y los encargados del proceso deben respetar íntegramente las etapas.
- Aún cuando no se abran convocatorias, se podrían definir etapas que permitan que se genere debate en torno estas designaciones y eliminar desconfianzas y sorpresas.

4. Definición detallada del perfil deseado. Esto es completamente inexistente en todos los casos analizados. Los criterios explícitos de elección se han limitado a lo que las leyes respectivas definen como requisitos de elegibilidad.

Recomendaciones:

- Los responsables de los nombramientos deberían elaborar estos perfiles detallados para cada uno de los puestos.
- Se recomienda que el proceso mismo para integrar los perfiles sea colaborativo y se busque la participación de los diferentes actores interesados y también de las personas que han ocupado dichos cargos previamente.

5. Descripción del puesto. Al igual que en el punto anterior, se trata de un elemento inexistente hasta ahora. Si bien es de esperar que quien estuviera interesado en obtener el puesto, tenga una buena idea de lo que se trata, la descripción es a la vez que el reflejo de las aspiraciones sociales, el detalle del compromiso que el nombrado asume con el puesto.

Recomendaciones:

- Elaborar las descripciones detalladas para cada uno de los puestos.
- Buscar que el proceso para integrar las descripciones sea colaborativo y se busque la participación de los diferentes actores interesados y también de las personas que han ocupado dichos cargos previamente.

appointees public. Where public notices have been issued, the definition and implementation of phases has not been regular. For example, the House of Representative's handling of the phases in the electoral councilors appointment generated a great deal of confusion; in contrast, the phases defined and conducted by the Supreme Court of Justice to integrate the three-candidate lists to elect the electoral judges developed as planned.

Recommendations:

- In those cases where public notices are issued, the latter must clearly define the phases and due dates and those responsible for the process must observe the phases in their entirety.
- Even when a public notice is not issued, phases could be defined as to allow the generation of debate on the designation, thus eliminating mistrust and surprises.

4. Detailed definition of the desired profile. In all of the cases studied here, this is completely nonexistent. The explicit criteria for election have been limited to what the respective laws define as eligibility requirements.

Recommendations:

- Those in charge of the appointments should elaborate detailed profiles for each post.
- It is recommended that the very process to integrate the profiles be collaborative and that the participation of the different stakeholders as well as people who have held the office in the past is sought.

5. Post description. As with the previous point, this has been nonexistent. Though one would expect that whoever is interested in obtaining the job would have a good idea about what it is about, the description reflects social aspirations at the same time that it details the commitment the appointee makes when taking office.

Recommendations:

- Elaborate detailed profiles for each post.
- It is recommended that the very process to integrate the profiles be collaborative and that the participation of the different stakeholders as well as people who have held the office in the past is sought.

6. Integración y publicación del expediente de cada candidato. Las disposiciones legales no prevén la integración de un expediente amplio, como el propuesto en los diez principios que contenga además currículum vitae, la declaración patrimonial, declaración de intereses (comerciales, afiliaciones, amistades y familiares que pudieran interferir con el desempeño de las labores del puesto) y antecedentes tributarios. Tampoco se explicita que el expediente deba ser de acceso público.

Recomendaciones:

- Que se establezca en las convocatorias públicas o en la normatividad aplicable los elementos que debe contener el expediente de los candidatos. Insistimos en particular en la declaración de intereses.
- Asimismo, se debe establecer legalmente la publicidad de los expedientes.

7. Mecanismo de inclusión de la ciudadanía. En tres de los procesos analizados, la norma establece algún tipo de consulta con la sociedad, sin embargo, la forma específica que la consulta debe tomar no se especifica. En los mecanismos de participación ciudadana hay mucho que innovar. La experiencia en los nombramientos recientes de IFE y CNDH enseñan que además de haber apertura para recibir cartas de apoyo a candidatos, es necesario poder integrar las preguntas e inquietudes de la ciudadanía, inclusive como una manera de ventilar temas y subirlos a las agendas de las instituciones.

Recomendaciones:

- De nuevo, se recomienda detallar en la convocatoria o bien en reglas aprobadas a efecto de hacer los nombramientos, cómo se llevara a cabo la consulta a la ciudadanía.
- Se recomienda considerar algunas de estas modalidades: cartas de apoyo a candidatos; incluir la(s) pregunta(s) de la sociedad civil organizada en el examen, ensayo o entrevista que se aplique a los candidatos; tomar en cuenta las objeciones de la sociedad a ciertos candidatos.
- Se recomienda elaborar el sistema de manera que las organizaciones ciudadanas que deseen opinar y participar en el proceso, deben ser representativas del área de trabajo del órgano en cuestión.

6. Integration and publication of each candidate's dossier. Legal dispositions do not the integration of an ample dossier, as proposed in the ten principles, including apart from the resume, a declaration of assets, a declaration of interests (commercial, filiations, friends and family that could interfere with performing the office's responsibilities) and tax records. Moreover, it is not stated that the dossier has to be publicly accessible.

Recommendations:

- The public call for candidacies should establish the elements that the candidates' dossier must include. We make a particular emphasis on the declaration of interests.
- Also, the publicity of such files has to be established in the law.

7. Mechanism to include civic participation. In three of the processes studied, the regulation establishes some sort of consultation with society, however, the exact form in which consultations must be conducted is not specified. There is great room for innovation in the mechanisms for civic engagement. Recent experience in the IFE and CNDH appointment processes show that beyond opening to receive letters of support for candidates, it is necessary to incorporate citizenry's concerns and questions, also because it is a way to fan public issues and to integrate those issues into the institutions' agendas.

Recommendations:

- Again, it is recommended to detail how consultations with society will be carried out in the public notice or else in the rules approved to make the appointments.
- Some of the following modalities may be considered: support letters for candidates; including civil society groups' questions in the exams, essays or interviews applied to candidates; consider civil society's objections to certain candidates.
- It is recommended that the mechanism allows for the participation of civic organizations that are representative of the area of work of the agency to which the appointment is being made.

8. Instrumento técnico para evaluar y calificar a los aspirantes. Este elemento es la excepción en los casos analizados aquí. Algún instrumento del tipo utilizaron los diputados en la selección de los consejeros electorales. Sin embargo, la decisión final no se tomó con base en las calificaciones.

Recomendación:

- Con base en el perfil del candidato y la descripción del puesto, los encargados de las designaciones pueden elaborar un instrumento para evaluar y calificar a los aspirantes.

9. Dictámenes de las decisiones intermedias (las cuales van dejando a algunos aspirantes fuera) y la final, que incluyan una justificación. En los casos analizados no se ofrece dictámenes completos que justifiquen las decisiones.

Recomendación:

- Estipular en la convocatoria o normatividad aplicable la obligación de emitir dictámenes que justifiquen la elección tanto final como las intermedias.

10. Acceso público a la información que generen todos los elementos anteriores. En algunos casos, como en el caso de la elección de los consejeros electorales, la información se encuentra incompleta y dispersa.

Recomendación:

- Los encargados de los procesos de nombramiento deben ofrecer el acceso a la información generada a lo largo de todo el proceso y en particular a los expedientes de manera fácil y organizada desde sus páginas de internet.
- Lo anterior se debe ofrecer tanto en tiempo real como mantener un archivo histórico.
- Se recomienda que esta información esté disponible tanto en la página de la instancia encargada de nombrar, como en la del órgano cuyo titular está siendo nombrado.

8. Technical tool to evaluate and score candidates. This element has been an exception in the analyzed cases. Some sort of tool was used by Representatives when they selected the electoral councilors. However, the final decision was not based on the scores obtained by each candidate.

Recommendation:

- Based on the candidate's profile (description) and the post description, a tool to evaluate and score may very well be designed.

9. Reports on intermediate decisions (which leave some contenders out) and on the final decision, which must contain a justification. In the cases reviewed, complete reports justifying decisions have not been issued.

Recommendation:

- The call for candidacies (public notice) or the applicable regulation should stipulate the obligation to issue reports on measure which justify the intermediate and final selection.

10. Public Access to all the information that is generated by the nine previous elements. In some cases, as with the election of electoral councilors the information is incomplete and dispersed.

Recommendation:

- Access to all the information that is generated throughout the appointment process must be granted, particularly to the candidates' dossiers in an organized and easy way through the web pages of the authorities involved.
- Such information should be made available in real time, and also a historic archive should be maintained.
- It is recommended that the information be accessible through the webpage of the entity charged with the appointment as well as that of the agency whose head is being appointed.

Calendario de próximos nombramientos

Es necesario centrar la acción en los dos procesos que tendrán lugar en 2009: la designación de dos comisionados del IFAI; el reemplazo del presidente de la CNDH y el recambio de dos consejeros de la CNDH, así como la definición de aquellos nombramientos que han quedado pendientes para ese Consejo consultivo.

Tabla 3. Próximos procesos de nombramiento	
Órgano	Fecha
IFE	Octubre 2010
CNHD presidente	Noviembre 2009
CNDH consejeros	Octubre de todos los años
IFAI	Septiembre 2009
Cofetel	Mayo 2011 *
Cofeco	*
Notimex	2013
TEPJF	Noviembre 2016

*Cambios después de los juicios de inconstitucionalidad.

Calendar of coming appointments

The focus of any action should be centered around the appointments that will take place in the year 2009: two IFAI commissioners; CNDH president and two councilors, as well as the definition of the pending appointments to the consultant council.

Table 3. Coming appointment processes	
Institution	Date
IFE	October 2010
CNHD president	November 2009
CNDH councilors	October each year
IFAI	September 2009
Cofetel	May 2011 *
Cofeco	*
Notimex	2013
TEPJF	November 2016

*Changes after the unconstitutionality trials.

NOTAS

1 ARTICLE XIX y FUNDAR utilizan y promueven el uso de un lenguaje no discriminatorio y/o sexista. Sin embargo, en aras de facilitar la lectura del presente documento se optó por utilizar el genérico masculino y femenino de manera indistinta por lo que se pide tolerancia a las lectoras y lectores.

2 De hecho, la propia reforma al artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1999 y el proceso del primer nombramiento del Dr. José Luis Soberanes fueron altamente cuestionados. En 2004, el caso de la CNDH fue incluso impugnado por un grupo de aspirantes al cargo y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. Ambos casos se encuentran ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

3 Véase Canadian Bar Association, "Supreme Court of Canada Appointment Process", March 2004 y George Williams, "High Court Appointments: The Need for Reform," Sydney Law Review, 11, 2008.

4 Diana Younes, "Supreme Court of Canada Appointment Process 101," The Court, August 14th, 2008 in www.thecourt.ca

5 Según el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Véase <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/gob/mx/pe2.htm#ins> (Consultado en agosto de 2008)

6 Véase Rob Laking, "Agencies: their benefits and risks" en OECD Journal on Budgeting, Volume 4, Number 4, March 2006, pp. 9-30.

7 John Ackerman sugiere que una condición para robustecer el desarrollo institucional de los órganos autónomos es acercarlas al público, abriéndolas a la sociedad, pues ello estimula el debate público y el conocimiento acerca de las mismas, incrementando su legitimidad. Cfr. John M. Ackerman, Organismos autónomos y democracia. El caso de México, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, *passim*

8 Max Weber, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, tomo I, México, 1959, pág. 170.

9 Juan Linz «Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos», en Problemas del subdesarrollo, Granada: Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, 1978 en José Ramón Montero, Richard Gunther, Mariano Torcal, "Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y afección" Reis, 1998, p. 12.

10 José Ramón Montero, Richard Gunther, Mariano Torcal, "Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y afección" Reis, 1998, p. 12.

11 Peter Evans, Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, Princeton, Princeton University Press, 1995.

12 A lo largo del presente documento, se citan diversos artículos periodísticos, pero los siguientes títulos son indicativos del sentir público: "Senadores

NOTES

Note for the translated version: In the Mexican public administration apparatus, there exists a legal difference between the decentralized and the "deconcentrated" (in lack of a better translation) agencies, whereby the former are full legal entities that administer their assets independently and the latter lack these capacities. The implication is that "deconcentrated" organizations are less autonomous; they are subject to the jurisdiction of a certain ministry, to which they are accountable.

1 In fact, the constitutional amendment (article 102 section B) that took place in 1992 as well as the process thereby followed appointing Dr. José Luis Soberanes were seriously objected. In 2004, the appointment of the Human Rights National Commission's president was contested by some of the contenders running for office and by Fundar, Center for Analysis and Research. Both cases were submitted to the Inter-American Commission on Human Rights.

2 See Canadian Bar Association, "Supreme Court of Canada Appointment Process", March 2004 and George Williams, "High Court Appointments: The Need for Reform," Sydney Law Review, 11, 2008.

3 Diana Younes, "Supreme Court of Canada Appointment Process 101," The Court, August 14th, 2008 in www.thecourt.ca

4 According to the Institute of Research for Legal Studies (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) <<http://www.juridicas.unam.mx/navjus/gob/mx/pe2.htm#ins>> (August 2008). in the Mexican Public Federal Administration besides the Departments there also exist other entities, such as decentralized bodies (organismos descentralizados) and deconcentrated bodies (órganos desconcentrados). The first, can be created either by the Legislative or Executive Powers, acquire independent legal status and have their own estate; the latter, belong and are subjected to a specific Department and are granted specific power to resolve on an issue over a certain territory. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 17 y 45) (Consulted on August 2008).

5 Rob Laking, "Agencies: their benefits and risks" en OECD Journal on Budgeting, Volume 4, Number 4, March 2006, pp. 9-30.

6 John Ackerman points out that in order to strengthen the institutional development of the independent agencies a core condition is to bring them closer to the public: opening them to society. In such a way, the data and information about these agencies is deepened and the public debate stimulated, subsequently increasing their legitimacy. (Cfr. John M. Ackerman, Organismos autónomos y democracia. El caso de México,

irresponsables: el manoseo a la CNDH" (Sergio Aguayo en Reforma, 8 de septiembre, 2004); "Intelectuales y asociaciones civiles de derechos humanos solicitan a la Comisión de Derechos Humanos del Senado superar las condiciones de opacidad que persisten en la elección del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)" (Comunicado de prensa, Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2 de septiembre de 2004; "Cofetel: torpeza insolente" (Miguel Ángel Granados Chapa en Reforma, 29 de mayo de 2006; "Retroceso en el IFAI" (Álvaro Delgado en Proceso, 18 de septiembre de 2006; "Analistas ven falta de normas claras para la integración del IFE" (Notimex, 13 de diciembre de, 2007)

13 La Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 muestra que alrededor de la mitad de los entrevistados piensan que México está más cercano a un gobierno que impone más que consulta; y que el porcentaje de mexicanos que dijeron confiar en las instituciones relativamente bajo: Instituto Federal Electoral 66%, Comisión Nacional de Derechos Humanos 57%, el Presidente de la República 55%, la Suprema Corte 51%, y el Congreso 35%.

14 Las organizaciones que han venido participando en este movimiento son: la Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores

15 En Chile se registra un movimiento similar, en el que organizaciones ciudadanas y académicos empezaron a presionar por abrir las sesiones de debate de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, donde se analizan la designación de los ministros de la Corte Suprema, así como por poder elaborar consultas a los candidatos. Véase Proceso, "Comunicado: Sociedad Civil pide abrir sesiones de nombramientos a la participación ciudadana", 17.01.2006.

16 "Una Corte para la democracia", enero de 2002, disponible en <http://www.adccorte.org.ar/verarticulo.php?iddocumento=91>. Este movimiento sigue activo. Más información sobre estas coaliciones se puede encontrar en <http://www.transparenciaydemocracia.blogspot.com/>

17 En <http://www.adc.org.ar/home.php?iDOCUMENTO=448&iTIPODOCUMENTO=1&iCAMPOACION=32>, se puede consultar el seguimiento que la organización ADC ha hecho a la designación de jueces.

18 Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly Resolution 48/134, 20 December 1993.

19 Graciela Rodríguez Manzo y Luis Miguel Cano López, Un ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006, p.23 .

México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, *passim*.)

7 Max Weber, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, tomo I, México, 1959, pág. 170.

8 Juan Linz «Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos», in Problemas del subdesarrollo, Granada: Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, 1978 in José Ramón Montero, Richard Gunther, Mariano Torcal, "Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y afección" Reis, 1998, p. 12.

9 José Ramón Montero, Richard Gunther, Mariano Torcal, "Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y afección" Reis, 1998, p. 12.

10 Peter Evans, Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, Princeton, Princeton University Press, 1995.

11 Newspaper articles are quoted throughout this paper, but some of the following titles are quite suggestive of public sentiment: "Irresponsible senators: groping CNDH" (Sergio Aguayo in Reforma, September 8th, 2004); "Intellectuals and human rights civil associations request to Senate's Human Rights Commission to overcome the conditions of opacity that prevail in the election of the head of the National Human Rights Commission" (Press release, Fundar Center for Analysis and Research, September 2, 2004); "Cofetel: Insolent clumsiness" (Miguel Angel Granados Chapa in Reforma, May 29th, 2006); "Backward step in IFAI" (Alvaro Delgado in Proceso, September 18th, 2006; "Analysts see a lack of clear norms in IFE's integration" (Notimex, December 13th, 2007)

12 The 2008 National Survey on Political Culture and Civic Practices show reveal that about half of those surveyed think that Mexico is closer to a government that imposes rather than consults; and that the percentage of Mexicans who said they trust institutions is relatively low: Federal Electoral Institute 66%, National Commission of Human Rights 57%, the President of the Republic 55%, the Supreme Court 51%, and Congress 35%.

13 The organizations involved in the process are: Association for Civil Rights (Asociación por los Derechos Civiles), Center for legal and Social Studies (Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS), Foundation Citizen-Power (Fundación Poder Ciudadano), Environment Natural Resources Foundation (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN), Comparative Studies in Social and Penal Sciences Institute (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP) and the Users and Consumers Association (Unión de Usuarios y Consumidores)

14 A similar campaign was led in Chile where civic organizations and academicians pushed for open debate sessions in the Senate

20 *Idem*, p. 28.

21 Muchos de estos elementos reflejan la propuesta, para el caso de la elección de líderes de organismos internacionales, como el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, el Gerente Director del Fondo Monetario Internacional y el Secretario General de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, en Tony Fleming, "Improving Global Leadership Selection", mimeo, Enero 2007 disponible en unsg.org (consultado en mayo de 2008)

22 Algunas voces han propuesto que algo similar a la junta de gobierno de las universidades autónomas podría ser una alternativa para ciertos nombramientos. Véase por ejemplo el siguiente argumento de Francisco Muro González en "De los vericuetos en el nombramiento de los consejeros del IFE," *El Sol de Zacatecas*, 17 de diciembre de 2007: "Lo que debe hacerse es simplemente seleccionar a una comisión de personas los más desligadas posibles de los partidos políticos, conocedores ellos y ellas de los temas eleccionarios, con fama pública muy positiva, para que sea ésta la que califique a los consejeros del IFE. Es absolutamente inadmisibles que sean los mismos partidos, incluso por separado, los que escojan en última instancia a los consejeros. Siquiera los partidos se han podido poner de acuerdo sobre el nombramiento de los candidatos: mientras un partido postulaba a uno, el otro lo vetaba." No está de más comentar que una propuesta del estilo conlleva de nueva cuenta al predicamento de decidir cómo se nombran a los integrantes de esa junta de gobierno o similar. Además, crear una entidad nueva para que haga los nombramientos (aún cuando pudiera tener un encargo más amplio) implicaría obviamente un reordenamiento del sistema de rendición de cuentas.

23 Canadian Bar Association, *op. cit.*, pp. 7-8.

24 La SCJN invalidó la posibilidad de la objeción del Senado por acción de inconstitucionalidad.

25 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 41, apartado D, fracción V.

26 Código Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

27 "Convocatoria de la Cámara de Diputados, para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral" en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2386-V, martes 20 de noviembre de 2007 y "Convocatoria de la Cámara de Diputados, para el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral" en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XI, número 2507, lunes 19 de mayo de 2008.

28 En el caso de la segunda convocatoria, el Dictamen de la Comisión de Gobernación que se emite en cumplimiento al numeral séptimo de la Convocatoria de la Cámara de Diputados para la renovación escalonada del IFE, de fecha 22 de abril de 2008 se mencionan las sólo razones por las que se eliminó a dos de los aspirantes, pero no se ofrece explicación por los otros 38 que no pasaron a etapa de entrevistas.

(debates from the Commission for Constitution, Legislation, Justice and Regulation at which the appointment of the ministers of the Supreme Court are made) and to carry out consultations with the candidates. (Proacceso, "Comunicado: Sociedad Civil pide abrir sesiones de nombramientos a la participación ciudadana", 01.17.2006).

15 "Una Corte para la democracia", January 2002 <<http://www.adccorte.org.ar/verarticulo.php?iddocumento=91>>. The group gathered around the campaign is still active. Further information can be obtained in <http://www.transparenciaydemocracia.blogspot.com/>

16 The organization ADC has monitored the judge appointment process, as can be seen at: <http://www.adc.org.ar/home.php?iDOCUMENTO=448&iTIPODOCUMENTO=1&iCAMPOACCION=32>

17 Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly Resolution 48/134, 20 December 1993.

18 Graciela Rodríguez Manzo and Luis Miguel Cano López, *Un ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006, p.23 (translation by autor).

19 *Idem*, p. 28.

20 Several of these elements take up Tony Fleming's proposal ("Improving Global Leadership Selection", mimeo, January 2007) for the selection and appointment of the Secretary-General of the United Nations, the Managing Director of the International Monetary Fund and the Secretary-General of the Organisation for Economic Co-operation and Development, <www.unsg.org> (May 2008)

21 Some have proposed that something similar to the autonomous universities' governing boards could be an alternative entity responsible for certain appointments. Consider, for example, the following argument by Francisco Muro González in "De los vericuetos en el nombramiento de los consejeros del IFE," *El Sol de Zacatecas*, December 17, 2007: "What needs to be done is to simply select a commission composed by people who are the most independent possible from political parties, who know about electoral issues, with a very positive reputation, that will assess and score IFES's councilors. Political parties have not managed to even agree on the appointment of candidates: while one party nominates one person, the other vetoes that person." It is worth commenting that such a proposal entails once again the predicament of deciding how to appoint the members of such governing board. Moreover, creating a new entity charged with the appointments (even though it could have broader responsibilities) would obviously imply reordering the existing accountability system.

29 Ver Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 12 de noviembre de 2007.

30 Miguel Ángel Granados Chapa, "Consejeros electorales" en Reforma, 28 de junio de 2008.

31 Véase opiniones de analistas en "Al aplazar relevo se viola la Constitución: expertos" nota de Erica Mora, Leticia Robles de la Rosa y Lilian Hernández, Excelsior, 14 de diciembre de 2007.

32 Granados Chapa, art cit. (Reforma 28 de junio de 2008)

33 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102, apartado B y Ley de la CNDH, art. 2º.

34 Ley de la CNDH, art 11.

35 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102, apartado B

36 Ley de la CNDH, art 17

37 Ley de la CNDH, art 19, fracciones V y VI, respectivamente.

38 Véase, por ejemplo, Sergio Aguayo, "Senadores irresponsables: El manoseo de la CNDH", Reforma, 8 de septiembre de 2004: "El Diario de los Debates del 11 de noviembre de 1999 registra las protestas de varios senadores: Carlos Payán Vélver, Adolfo Aguilar Zinser y Mario Saucedo Pérez. Este último hizo una sorprendente revelación: la "terna propuesta jamás pasó por la evaluación de la Comisión de Derechos Humanos".

39 Ver HRW, La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México. Una evaluación crítica, Human Rights Watch, New York, 2008, p. 122.

40 Human Rights Watch, Op. cit, p. 122, con base en los siguientes documentos: Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, "Dictamen con relación a la reelección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", sin fecha. Secretaría Técnica de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, "Registro de Candidatos a la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", sin fecha. Comisión de Derechos Humanos del Senado, "Relación de propuestas registradas en la Comisión de Derechos Humanos de Senado de la República", sin fecha.

41 Dictámenes de la Comisión de Derechos Humanos, el que contiene punto de acuerdo por el que se nombra a los cc. Miriam Cárdenas Cantú y Miguel Carbonell Sánchez, como consejeros integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional De Los Derechos Humanos. Gaceta del Senado, miércoles 20 de diciembre de 2006. La sesión tuvo lugar el 5 de diciembre.

42 Itzel Checa, Un acercamiento al trabajo legislativo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2008, p. 37.

43 Loc. Cit.

22 Canadian Bar Association, op. cit., pp. 7-8.

23 Political Constitution of the United Mexican States, art. 41, section D, subsection V.

24 Federal Electoral Code, Official Journal of the Federation, January 14, 2008.

25 "House of Representatives' Announcement for the integration of the Federal Electoral Institute's General Council" in Parliamentarian Gazette, House of Representatives, number 2386-V, Tuesday November 20, 2007 and "House of Representatives' Announcement for the process to select candidates to occupy the post of electoral councilor of the Federal Electoral Institute's General Council" in Parliamentarian Gazette, House of Representatives, number 2507, Monday May 19th, 2008.

26 In the case of the second announcement, the Report on Measure by the Interior Commission that is issued in compliance of the House of Representatives' announcement for the staggered renewal of the IFE, dated April 22, 2008 mentions only the reasons for the elimination of two of the candidates, but it is not explained why the other 38 did not pass to the interview phase.

27 See Decree that reforms articles 6th, 41, 85, 99, 108, 116 and 122; makes an addition to article 134 and abolishes one paragraph to article 97 of the Political Constitution of the United Mexican States, Official Journal of the Federation, November 12, 2007.

28 Miguel Ángel Granados Chapa, "Consejeros electorales" in Reforma, June 28, 2008.

29 Opinions by experts can be found in "Al aplazar relevo se viola la Constitución: expertos" by Erica Mora, Leticia Robles de la Rosa and Lilian Hernández, Excelsior, December 14, 2007.

30 Granados Chapa, op. cit. (Reforma, June 28, 2008)

31 Political Constitution of the United Mexican States, art. 102, section B and CNDH Law, art. 2.

32 CNDH Law, art 11.

33 Political Constitution of the United Mexican States, art. 102, section B

34 CNDH Law, art 17

35 CNDH Law, art 19, subsections V and VI, respectively.

36 See, for example, Sergio Aguayo, "Senadores irresponsables: El manoseo de la CNDH", Reforma, September 8, 2004: "The Journal of Debates (Diario de los Debates) from November 1, 1999 registers several senators' protests: Carlos Payán Vélver, Adolfo Aguilar Zinser and Mario Saucedo Pérez. The latter made a surprising revelation: 'the short list [of three candidates] was never evaluated by the Human Rights Commission.

37 HRW, La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México. Una evaluación crítica, Human Rights Watch, New York, 2008, p. 122.

38 Human Rights Watch, Op. cit, p. 122,

44 Loc. Cit.

45 El 10 de diciembre, 23 organizaciones dirigieron una carta a los senadores externando su preocupación por el revés que estaba sufriendo el proceso de nombramiento. Cuatro días antes, integrantes de organizaciones de la sociedad civil que se encontraban habían sido expulsados de la sesión de la comisión de derechos humanos, en la que se tomó la decisión de turnar el asunto a la Jucopo. Véase “Carta a senadores de la comisión de derechos humanos” disponible en http://www.fundar.org.mx/boletines2007/boletin_10dic_2007.htm

46 Consúltase la participación de Edgar Sánchez, secretario técnico de la CDH del senado, durante el Foro “renovación de las y los ombudsmen (enero 2009). <http://www.amdh.org.mx/foroRenovacion/#abajo>.

47 Pilar Noriega lo presentó el 1 de octubre y Raúl Baena el 10 del mismo mes.

48 Consúltase la participación de Luis Miguel Cano de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, durante el Foro “renovación de las y los ombudsmen (enero 2009). <http://www.amdh.org.mx/foroRenovacion/#abajo>. Luis Miguel Cano, abogado litigante de Fundar, concluye que de los amparos desechados se desprende que hay una grave violación de preceptos legales y constitucionales, pero los tribunales con su respuesta sostienen abiertamente que no hay tal.

49 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 33.

50 LFTAIPG, art. 34

51 Nótese que de acuerdo con el Acta de la sesión del 13 de noviembre de 2006, la comisionada no asistió a la sesión del pleno de ese día.

52 “IFAI: localizable, la ratificación de Fox a María Marván” nota de Elizabeth Velasco en La Jornada, 22 de mayo de 2007. “De acuerdo con una copia del texto en cuestión, éste se encuentra registrado con el número 716 a fojas 21, del Libro de nombramientos de servidores públicos que designa el Ejecutivo federal. El documento emitido por Fox, el 12 de septiembre de 2006, un día después de que concluyera el cargo de Marván, va dirigido a esta comisionada y la ratifica en su nombramiento por otros siete años, es decir, hasta el 11 de septiembre de 2013.”

53 El contexto de incertidumbre en torno a este nombramiento levantó suspicacias que los medios retomaron. Véase por ejemplo, la nota de Elizabeth Velasco en La Jornada, “Desaparecido, nombramiento de Marván Laborde en el IFAI”, 21 de mayo de 2007.

54 iniciativa presentada por el Dip. Hugo Eduardo Martínez Padilla (PRD) que establece que será facultad del Senado de la República designar a los cinco comisionados del IFAI de cada terna propuesta remitida por el Ejecutivo, con la votación de dos terceras partes de ésta.

Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 34 y 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

base don the following documents: Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, “Dictamen con relación a la reelección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, not dated. Technical Secretariat of the Senate’s Human Rights Commission, “Registro de Candidatos a la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, not dated. Senate’s Human Rights Commission, “Relación de propuestas registradas en la Comisión de Derechos Humanos de Senado de la República”, not dated.

39 Report on Measure by the Human Rights Commission containing the decision to appoint Miriam Cárdenas Cantú and Miguel Carbonell Sánchez as members of the Consultant Council of the National Human Rights Commission. Senate Gazzette, Wednesday, December 20, 2006. The session took place on December 5.

40 Itzel Checa, Un acercamiento al trabajo legislativo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2008, p. 37.

41 Loc. Cit.

42 Loc. Cit.

43 On December 10th, 23 organizations addressed a letter to senators expressing their concerns for the retrocession in the appointment process. Four days earlier, members of civil society organizations had been thrown out from the Human Rights Commission session in which the decision was made to let the Political Coordination Joint Session handle the matter. See “Letter to the senators in the Human Rights Commission” (“Carta a senadores de la comisión de derechos humanos”) available at http://www.fundar.org.mx/boletines2007/boletin_10dic_2007.htm

44 Consult the participation of Edgar Sánchez, technical secretary of the Senate’s Human Rights Commission, during the Conference “Ombudsman renewal” (January 2009). <http://www.amdh.org.mx/foroRenovacion/#abajo>.

45 Pilar Noriega filed on October 1st and Raúl Baena on the 10th.

46 Consult the participation of Luis Miguel Cano from Fundar, Center of Analysis and Research in the Conference “Ombudsman renewal” (January 2009) <http://www.amdh.org.mx/foroRenovacion/#abajo>. Luis Miguel Cano, trial attorney with Fundar, concludes that it is clear from the rejected amparo claims that there is a serious violation of legal and constitutional precepts, but courts through their response hold that this is not so.

47 Federal Law of Transparency and Access to Public Government Information (Federal Transparency Law hereon), art. 33.

48 Federal Transparency Law, art. 34

49 Note that according to the Minute of the November 13, 2006 session, the commission-

ca Gubernamental. (Buscar la del Senado, también es del PRD y creo que hay otra del PAN)

55 Ley Federal de Telecomunicaciones, art. 9-A.

56 Ley Federal de Telecomunicaciones, art. 9-B, 9-C y 9-D.

57 “Declaran inconstitucionales nombramientos en Cofetel”, El Universal, 25 de junio de 2008. Carlos Avilés Allende, “Avanza anulación de nombramientos en Cofetel”, El Universal, 23 de junio de 2008. El amparo presentado por Rafael del Villar y Gonzalo Martínez Pous dio origen al expediente 619/2006. Previo a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el caso mereció incluso el posicionamiento del Senado de la República, que mediante exhorto solicitó al Secretario de Comunicaciones y Transportes a fin de que conminara “atenta y respetuosamente” a los subordinados a su cargo (del Villar y Martínez Pous) a desistirse de la demanda de amparo presentada. Véase: <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/03/13/1&documento=42>

58 Las modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006. La “Ley Televisa,” como se le llamó a esta reforma, fue repudiada por amplios grupos de ciudadanos, académicos, activistas, organizaciones de la sociedad civil e inclusive por legisladores, al considerar que favorece desmedida y groseramente al duopolio televisivo Televisa-Televisión Azteca. Véase como botón de muestra el comunicado de CENCOS, SIPAM, AMARC, entre otras, titulado “Contra la Ley Televisa” del 27 de marzo del 2006: “Una gran cantidad de sectores académicos, sociales, empresariales y políticos hemos estado en contra de que se apruebe esa minuta por ser reformas que contravienen preceptos constitucionales de garantías y seguridad jurídicas, porque regala el espectro radioeléctrico - que es propiedad de la nación - a los grupos mediáticos más poderosos (lease Televisa), y porque condena a la extinción a toda la radiodifusión social como los medios públicos y los medios comunitarios. Con la aprobación de esa minuta va de por medio no sólo la situación de libertad de expresión y derecho a la información, sino nuestra democracia y visión de país”

59 Miguel Ángel Granados Chapa, “Cofetel. Torpeza insolente”, Proceso, 29 de mayo de 2006: “... cuestionada en la acción de inconstitucionalidad emprendida por 47 senadores inconformes con los términos de la nueva legislación....La acción de inconstitucionalidad iniciada el 4 de mayo y que no está sujeta a plazos perentorios busca que la Suprema Corte declare que la nueva legislación no puede quedar vigente porque 21 de sus definiciones o mecanismos se oponen a reglas de la Carta Magna. Uno de esos casos se refiere precisamente a la designación de los comisionados y más precisamente a la capacidad para objetarla, otorgada al Senado y en sus recesos a la Permanente. El documento de los senadores antagónicos a la ley considera que los artículos 9-C y 9-D de la nueva Ley Federal

er was not present on that day’s plenum session.

50 “IFAI: localizable, la ratificación de Fox a María Marván” by Elizabeth Velasco in La Jornada, May 22nd, 2007. “According to a copy of said text, it is registered with number 716 page 21, in the Book of appointments of public officials designated by the federal Executive (Libro de nombramientos de servidores públicos que designa el Ejecutivo federal). The document issued by President Fox on September 12th, 2006, one day after Marván’s term came to an end, is addressed to her, she is informed that she has been ratified for another seven years, that is, until September 11th, 2013.”

51 The uncertainty surrounding this appointment sparked suspiciousness, which the media took up. See, for example, Elizabeth Velasco’s article in La Jornada, “Desaparecido, nombramiento de Marván Laborde en el IFAI”, May 21st, 2007.

52 Initiative presented by Rep. Hugo Eduardo Martínez Padilla (PRD) that would establish the Senate’s faculty to appoint IFAI’s five commissioners from the three candidates lists sent by the Executive, by a vote of two-thirds of the Senate, with a project of the decree through which articles 6 of the Political Constitution of the United Mexican States and 34 and 35 of the Federal Law of Transparency are reformed.

53 Federal Law of Telecommunications (Ley Federal de Telecomunicaciones), art. 9-A.

54 Federal Law of Telecommunications, art. 9-B, 9-C y 9-D.

55 “Declaran inconstitucionales nombramientos en Cofetel”, El Universal, June 25, 2008. Carlos Avilés Allende, “Avanza anulación de nombramientos en Cofetel”, El Universal, June 23, 2008. The amparo claim by Rafael del Villar and Gonzalo Martínez Pous was filed under the number 619/2006. Before the Supreme Court’s decision, the case even deserved the Senate’s taking a stance, which through a letter rogatory requested the Secretary of Communications and Transportation to warn “thoughtfully and respectfully” his subordinates (del Villar and Martínez Pous) that they should relinquish the amparo claim. See: <http://www.senado.gob.mx/gace.pp?sesion=2007/03/13/1&documento=42>

56 Modifications to the Federal Law of Telecommunications and the Federal Law of Radio and Television were published in the Official Journal of the Federation on April 11, 2006. The “Televisa Law,” as this reform became known, was condemned by broad groups of citizens, scholars, civil society organizations and even legislators, who considered that it excessively and vulgarly favored the Televisa-Televisión Azteca television duopoly. Consider, as an example, the communiqué by CENCOS, SIPAM, AMARC, among others, titled “Against the Televisa Law” dated March 27, 2006: “A great number of academic, social,

de Telecomunicaciones violan varias normas constitucionales, especialmente la de nombramiento que corresponde al Poder Ejecutivo, contenida en el artículo 89.

60 "Ocultar candidatos para Cofetel, juego perverso, opinan" nota de Francisco Reséndez en El Universal, 15 de mayo de 2006.

61 "Otorgan amparo a comisionados nombrados por Vicente Fox" nota de Carlos Avilés y Angelina Mejía El Universal, 15 de mayo de 2007

62 Véase sentencia del amparo 619/2006 resuelto por la SCJN.

63 Ley Federal de Competencia Económica, art. 23.

64 Ley Federal de Competencia Económica, arts. 25 y 26.

65 Sentencia de la SCJN a Acción de inconstitucionalidad, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2007.

66 Entre otros, el panista Federico Döring hizo tal anuncio. También hubo fuertes reacciones de los coordinadores de la bancada priista en cada cámara, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa Patrón, quienes consideraron el fallo de la SCJN un retroceso. Véase "Retroceso, el fallo de la SCJN sobre facultades del Senado, afirma el PRI", nota de Georgina Saldierna y Andrea Becerril, La Jornada, 12 de mayo de 2007.

67 Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, art. 1

68 Al igual que en los otros procesos de nombramiento en los que se prevé la objeción de la Cámara de Senadores, se requiere una votación mayoritaria, y "cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal." Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, artículo 16.

69 Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, art. 1, numerales II y III, respectivamente.

70 Raymundo Riva Palacio, "Amagos autoritarios" en Reforma, 23 de mayo de 2007.

71 Véase sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 32/2006. La Acción fue presentada por el Procurador General de la República ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades demandando la invalidez del artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

72 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 184

73 La fracción 2 e) del artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que "si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá

business and political sectors, have been against the approval of this initiative, because the reforms contravene constitutional precepts of judicial security, because it gives away the radio spectrum—which belong to the nation—to the most powerful media consortiums (i.e. Televisa), and because it sentences all social broadcasting, like public and community media, to death. Passing this initiative has implications not only for the freedom of speech and right to information, but also for our country's democracy and vision."

57 Miguel Ángel Granados Chapa, "Cofetel. Torpeza insolente", Proceso, May 29, 2006: "...questioned by the action to challenge the constitutionality filed by 47 senators opposed to the new legislation...The action to challenge the constitutionality started on May 4th, which is not subject to any due date, seeks to have the Supreme Court declare that the new legislation has to be revoked, because 21 of its definitions or mechanisms are opposed to the Constitution's rules. One of those cases refers precisely to the appointment of commissioners, and to be more precise to the capacity to object granted to the Senate, and when in recess to the Permanent [Commission]. The document by the senators opposed to the law considers that articles 9-C and 9-D of the new Federal Telecommunications violate several constitutional norms, especially the one related to the appointments which correspond to the Executive branch, contained in article 89.

58 "Ocultar candidatos para Cofetel, juego perverso, opinan" by Francisco Reséndez in El Universal, May 15, 2006.

59 "Otorgan amparo a comisionados nombrados por Vicente Fox" by Carlos Avilés and Angelina Mejía in El Universal, May 15th, 2007

60 See amparo ruling 619/2006 resolved by the Supreme Court of Justice.

61 Federal Economic Competition Law, art. 23.

62 Federal Economic Competition Law, arts. 25 y 26.

63 Ruling by the Supreme Court of Justice to the Unconstitutionality Action (Sentencia de la SCJN a Acción de inconstitucionalidad), Official Journal of the Federation, July 12, 2007.

64 Among others, Federico Döring (PAN) made such an announcement. There were also strong reactions from the PRI (party) coordinators in both chambers, Manlio Fabio Beltrones and Emilio Gamboa Patrón, who considered the ruling by the Supreme Court to be a backlash. See "Retroceso, el fallo de la SCJN sobre facultades del Senado, afirma el PRI" by Georgina Saldierna and Andrea Becerril in La Jornada, May 12, 2007.

65 Law to Create the News Agency of the Mexican State, art. 1

66 Law to Create the News Agency of the Mexican State, art. 1, numerals II and III, respectively.

enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente.

74 La lista se publica en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación, en cuatro diarios de circulación nacional y en medios electrónicos de consulta pública, conforme al numeral cuarto del Acuerdo.

75 En la convocatoria se solicitó a los aspirantes elaborar un ensayo sobre el “perfil de magistrado de la sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación, así como sobre la actuación de dicho tribunal a partir del inicio de su funcionamiento y, en su caso, de las reformas que convendría realizar”

76 Disponible en <http://www.scjn.gob.mx/NR/exeres/50250C36-768F-4971-AE73-F3DE717467C1/frameless.htm>. (Consultado en septiembre de 2008)

77 Véase Lista elaborada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil seis, de los interesados en integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para la designación de seis Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que han satisfecho los requisitos señalados en el punto primero del Acuerdo plenario 13/2006

78 “Piden pacto para relevo en TEPJF”, Reforma, 23 de septiembre de 2006.

79 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de octubre de 2006, pp. 28-66.

80 Véase Acuerdo general número 17/2006, de seis de noviembre de dos mil seis, del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para integrar la terna que será propuesta a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de un magistrado de la sala superior del Tribunal Electoral

67 Raymundo Riva Palacio, “Amagos autoritarios” in Reforma, May 23rd, 2007.

68 See sentence for the Action of Unconstitutionality 32/2006.

69 Organic Law for the Judicial Power of the Federation, art. 184.

70 Fraction 2 e) of article 198 of the Organic Law of the Federal Judiciary establishes that “if none of the candidates of the group obtained the qualified majority, the Supreme Court would be notified so that a new three-candidate list may be presented, which should be submitted within the three following days so a vote can be cast, at the most, within the following five days of the receipt of the new proposal, in which no previously presented candidates can be included.”

71 The list must be published in the Judicial Weekly of the Federation and its Gazette, in the Official Journal of the Federation, in four newspapers with national circulation and in publicly accessible electronic media, in accordance with the numeral 4 of the Agreement.

72 In the notice, the candidates were asked to write an essay about the “profile of a judge of the Superior Court of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary, as well as about the performance of said tribunal from the beginning of its functions and, if required, about the reforms that would have to be made.”

73 Available at: <http://www.scjn.gob.mx/NR/exeres/50250C36-768F-4971-AE73-F3DE717467C1/frameless.htm> (Consulted on September, 2008).

74 See: List elaborated by the Supreme Court of Justice of the Nation in plenary session, in its private session celebrated on September twenty-first of two-thousand and six, concerning the candidates interested in being part of the three-candidate lists that will be proposed to the Senate for the designation of Six Magistrate Judges of the Superior Court of the Electoral Tribunal of the Federal Judicial, who have satisfied the requirements indicated in the first point of the plenary Agreement 13/2006.

75 “Piden pacto para relevo en TEPJF,” Reforma, September 23rd, 2006.

76 Journal of Senate Debates of the Congress of the United Mexican States, October 31st, 2006, pgs. 28-66.

77 See General Agreement number 17/2006, from November two-thousand and six, from the Tribunal of the Supreme Court of Justice of the Nation, in which the procedure is determined on how to integrate the three-candidate list that will be submitted to the Senate of the Congress of the Union, for the appointment of a magistrate of the superior court of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary.

Fuentes de Información • Sources or inforamtion

Bibliográficas y artículos • Bibliography and articles

Ackerman, John M., Organismos autónomos y democracia. El caso de México, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Asociación por los Derechos Civiles et al, "Una Corte para la democracia", mimeo, 2002.

Canadian Bar Association, "Supreme Court of Canada Appointment Process", 2004.

Checa, Itzel, Un acercamiento al trabajo legislativo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007.

Evans, Peter, Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, Princeton, Princeton University Press, 1995.

Fleming, Tony, "Improving Global Leadership Selection", en www.unsg.org

Human Rights Watch, La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México. Una evaluación crítica, Human Rights Watch, New York, 2008.

Laking, Rob, "Agencies: their benefits and risks" en OECD Journal on Budgeting, Volume 4, Number 4, March 2006, pp. 9-30(22).

Montero, José Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal, "Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y afección" Madrid, Reis, 1998,

Organisation for Economnic Cooperation and Development, Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies, Paris, OECD, 2002.

Rodríguez, Graciela y Luis Miguel Cano, Un ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.

Younes, Diana, "Supreme Court of Canada Appointment Porcess 101," The Court, August 14th, 2008 (www.thecourt.ca)

Weber, Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, tomo I, México, 1959

Williams, George, "High Court Appointments: The Need for Reform," Sydney Law Review, 11, 2008.

Periodísticas • Journalistic

Crónica
El Universal
El Siglo de Torreón
La Jornada
Reforma

Legislativas • Legislatives (original names)

Acuerdo Número 13/2006, de siete de septiembre de dos mil seis, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de seis magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Código Federal Electoral

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Ley Federal de Competencia Económica

Ley Federal de Telecomunicaciones

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano

