

“Órganos reguladores. Los errores de los senadores Beltrones y Mejía.”¹

José Roldán Xopa

Diciembre 8, 2010

Antecedentes tales como la controversia constitucional contra la designación de Mony de Swan en la COFETEL o la propuesta de modificación a la estructura de la Comisión Federal de Competencia, colocan a los órganos reguladores como focos de interés en el Congreso. Los senadores Manlio Fabio Beltrones y Raúl Mejía presentaron con fecha 11 de noviembre la iniciativa de reforma constitucional de los artículos 76 y 90 constitucionales para convertir a los órganos reguladores en organismos descentralizados autónomos y facultar al Senado para ratificar los nombramientos de los miembros de sus órganos de gobierno.

La iniciativa es un buen motivo para pensar en estos órganos ya que son como piezas centrales de la acción pública en la economía. Pero, en particular, muestra la concepción que uno de los políticos más influyentes en el país tiene de la organización pública y de la forma de enfrentar los problemas de gobernabilidad y de desempeño económico. Asimismo, la formación académica y la trayectoria del senador Mejía llevan a intuir que la iniciativa tiene como respaldo una masa crítica que hay que tomar con la mayor seriedad.

Con el propósito de precisar los puntos de atención de la iniciativa y, en su caso, lo que estimo son los problemas de concepción, ordenaré el análisis abordando los siguientes aspectos: qué son y cuál es la función de los órganos reguladores, cuál es el sentido de su autonomía y la relevancia del tipo de organización administrativa (desconcentrada o descentralizada), cuál es la relación entre el diseño institucional de los reguladores y la responsabilidad constitucional del poder ejecutivo y el legislativo.

A mi juicio las anteriores son las preguntas centrales que hay que plantearse si se quiere hacer un ejercicio serio de política legislativa y evitar el riesgo de la seducción de medidas coyunturales y de corto plazo.

¿Qué son y cuáles son las funciones de los órganos reguladores?

La iniciativa considera que caen en el supuesto la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (CNSNYS).

¹ También disponible en: <http://joseroldanxopa.wordpress.com/2010/12/08/organos-reguladores-los-errores-de-los-senadores-beltrones-y-mejia/>

Lamentablemente la iniciativa no presenta una caracterización de lo que entiende por órganos reguladores y su función gubernamental. Las referencias son más bien descriptivas, aisladas y asistemáticas, por lo que se requiere hacer un ejercicio de reconstrucción argumental para suplir la carencia. El ejercicio reconstructivo tiene como propósito interpretar la concepción que respalda la propuesta. Como se verá posteriormente, la ausencia de una caracterización de los órganos reguladores, es el problema principal de la propuesta ya que carece de base para constituirse ella misma en una propuesta de política pública y no bastan para darle ese fundamento la cita de datos aislados de estudios de la OCDE, de algunas fuentes bibliográficas no especializadas o enumerar las diferencias generales entre órganos desconcentrados y organismos descentralizados.

El error central está en enfocar la propuesta en los problemas organizacionales y no en los funcionales. Es un error, por cierto frecuente en la discusión pública – incluyendo la verificada en la Corte-, ya que tratar los aspectos de la organización y estructura sin una suficiente reflexión de la función, perdiendo de vista que la primera es solamente instrumental a la segunda. Es decir, si se tiene claridad de cuál es la función pública que realizan los reguladores, la siguiente cuestión es cómo hacerlo y, en consecuencia, la mejor forma de organizar el órgano u organismo encargado.

La iniciativa apenas se asoma al problema funcional y lo hace distinguiendo la política pública de la regulación, asignando la primera a las Secretarías y la segunda a los órganos reguladores. Dice:

a) Política pública.- se elaboran para desarrollar un sector o “área” de la economía o de la sociedad. El diseño, ejecución y evaluación de las mismas se hace con base en las disposiciones de una ley. Las políticas públicas contienen estrategias concretas de desarrollo para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), conforme al artículo 26, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ambos, el PND y las políticas públicas son el marco de referencia para la regulación.

b) Regulación.- es la aplicación de la Ley mediante Reglamentos u otras disposiciones secundarias a efecto de: (i) establecer una normatividad específica de cómo debe cumplirse o aplicarse una política pública y cómo hacerla coercible; (ii) establecer requerimientos específicos a los destinatarios de la misma; (iii) enumerar lista de actos permitidos y/o prohibidos; (iv) establecer procedimientos paso a paso, y (v) asignar responsabilidades específicas a las autoridades y funcionarios.

De esta forma, la responsabilidad de la política pública está a cargo de una Secretaría de Estado mientras que la aplicación de la regulación es responsabilidad de sus órganos desconcentrados o en su caso de sus organismos descentralizados.

Si bien la conceptualización resulta precaria, lo relevante es el intento de distinguir dos funciones y asignarlas, en seco, a dos tipos de sujetos de la Administración.

Al definir que tanto la política pública como la regulación corresponden a la Administración, la iniciativa no aborda un problema previo, también presente en la discusión: si la función de los reguladores corresponden a la administración o bien a la justicia. Las propuestas de crear un tribunal para aplicar las sanciones en materia de competencia bajo el argumento de que la CFC es “juez y parte”, supondría ése tipo de definición. La cuestión señalada es relevante ya que permite asignar la responsabilidad constitucional de la función así como el régimen jurídico aplicable, esto es, las técnicas normativas que se pondrán en juego (por ejemplo, la de autotutela de la administración o la necesaria mediación del juez).

Infiriendo que la iniciativa supone que se trata de una cuestión que concierne a la Administración, la distinción entre política pública y regulación de la que parte la iniciativa es equivocada. Primero porque confunde la política pública (a veces no se sabe si se refiere a ella como ciencia o como actividad pública) con la conducción o dirección política. En efecto la conducción o dirección política de una dependencia corresponde al titular (por eso es que rinde cuentas ante el Congreso del estado de su ramo), pero no excluye de sus funciones constitucionales que “ejecute” la ley y mucho menos que regule, por ejemplo, los reglamentos del Ejecutivo deben ser refrendados.

De igual manera, los órganos desconcentrados o descentralizados no son ajenos a la política pública (entendida como técnica para enfrentar problemas). Todo acto regulador supone que se diseña o emite para enfrentar un problema, que se ha hecho un diagnóstico, que se elige como la mejor solución de entre otras posibles, que se instrumenta, etc. Un acto de regulación es un acto de política pública. Asimismo, si se aceptara la definición de regulación que presenta la iniciativa, tendría que aceptarse que los órganos desconcentrados o descentralizados emiten reglamentos, lo cual es facultad del Ejecutivo o que emitirían normas para establecer sanciones o prohibiciones lo cual infringiría la reserva de ley, entre otros problemas.

La diferencia relevante no es entre política pública y regulación sino en precisar la función de conducción de la política y a qué órganos administrativo corresponde. Dado nuestro sistema constitucional las funciones de conducción corresponden al Ejecutivo y a los Secretarios de Estado. Esas son sus responsabilidades constitucionales. Por eso el Presidente es el jefe de la Administración y tal función es legitimada por el principio democrático. Quién conduce lo deciden los electores.

Ahora bien en el contexto anterior ¿cuál es la función de los órganos reguladores?

La discusión tiene sentido respecto de ciertas funciones públicas y, en particular, de ciertas exigencias de desempeño de la actividad pública. Es decir, se trata de funciones públicas en áreas relevantes de la economía (energía, telecomunicaciones, para citar los casos de la iniciativa), de la garantía de

condiciones generales de funcionamiento de la economía consideradas de interés público, (competencia económica, sistema de pagos, datos personales) o bien para mejorar el desempeño de la administración (mejora regulatoria, acceso a la información pública), etc.

El tipo de funciones y la exigencia de desempeño conduce a que la decisión pública deba tener determinadas características: ser altamente especializada y objetiva. Ambos rasgos son relevantes para dar seguridad y confiabilidad institucional.

El siguiente paso, es instrumental ¿cuál es la mejor forma de alinear la organización administrativa para tal propósito?

La organización jerarquizada o la autónoma son opciones. La revisión de experiencias muestra casos de éxito con ambos tipos de organización. Chile por ejemplo ha tenido logros relevantes en telecomunicaciones teniendo un regulador centralizado y jerarquizado. Lo cierto es que hay una tendencia dominante a favor de reguladores autónomos, las razones para este esquema tienen su apoyo en considerar que la autonomía de los mandos centrales es útil para establecer distancia de decisiones clientelares tales como designar a funcionarios responsables por razones distintas a sus méritos y conocimientos o bien tomar decisiones para favorecer o no a un administrado por favores políticos o personales.

La autonomía permite configurar un ámbito institucional para darle al órgano las características que permitan dar a la decisión las características estimadas como adecuadas (objetividad y confiabilidad): funcionarios con conocimientos y experiencia en la especialidad del órgano (lo cual no es muy diferente al objetivo del servicio profesional de carrera) así como el contexto para que sus decisiones sean tomadas a partir de una racionalidad de la ciencia, técnica o *lex artis*. De esta suerte, la decisión administrativa como decisión de gobierno y de política pública, se ve beneficiada del prestigio del mejor conocimiento disponible para dar certidumbre y de esta suerte, proveer al ambiente de negocios de las virtudes del Estado de Derecho.

La falta de reflexión de la iniciativa sobre las funciones de los órganos, la conduce a un segundo error: considerarlos en un grado “de abstracción” que pierde de vista las diferencias entre sus respectivas funciones, su distinta posición en la estructura administrativa y, en consecuencia, el distinto sentido de su autonomía.

Al considerar dentro de un mismo tipo organizativo, a los órganos mencionados al inicio de esta colaboración, no se distingue entre aquellos cuya función es *ad extra* (CRE, COFETEL; CFC) y aquellos con funciones *ad intra* (COFEMER, CNH). Hay otros más, no incluidos en la iniciativa, cuyas funciones son mixtas (IFAI). Los primeros tienen como sujetos regulados a agentes económicos públicos o privados; los segundos se ocupan fundamentalmente de sujetos públicos en sus relaciones *intra-administrativas*.

Así por ejemplo, mientras la COFETEL ejerce funciones de autoridad respecto de las empresas telefónicas, la COFEMER revisa los proyectos de normas de la COFETEL o la CNH se encarga de establecer las reglas técnicas para la exploración y explotación de los hidrocarburos como parte del patrimonio nacional a cargo de Pemex.

En el caso específico de la COFEMER la evaluación del costo beneficio es, o debería ser, expresión de los criterios de política regulatoria del Ejecutivo, la manifestación de Impacto Regulatorio es un instrumento técnico de una decisión de política que determina el criterio de eficiencia aplicable. No hay mayor decisión de política pública que el criterio de eficiencia de un gobierno (por ejemplo, si se trata de reasignación de recursos se puede elegir entre modelos que sean proclives o refractarios a la redistribución) La distinta función administrativa, la diversidad de reguladores y regulados y de funciones jurídicas lleva a que la iniciativa sea una herramienta basta. En estas circunstancias es deseable que el órgano de mejora regulatoria, como órgano técnico del Ejecutivo tenga un fuerte respaldo y una mayor cercanía a éste. Debería ser su voz, en versión técnica. Los casos más exitosos dan cuenta de eso. La autonomía orgánica podría ser un despropósito.

La función reguladora como lo dibuja la iniciativa afecta las actividades de los particulares, establece obligaciones, restricciones, límites. Por lo mismo, debe cuidarse de que haya capturas por los grupos de interés. Esto que es destacado en la propia iniciativa al citar como fuente los textos de la OCDE, se contradice cuando parece considerar como deseable la representación de los intereses al seno de los reguladores (COFEMER). Dice la iniciativa:

Además del caso emblemático de la Cofetel antes descrito, también están los casos de la Cofemer, de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias. En el primer caso, ese órgano desconcentrado no tiene un órgano colegiado profesional y especializado en mejora regulatoria que vigile y evalúe su desempeño y sus resultados, que represente a los destinatarios de la regulación, y en particular, que revise aquellas manifestaciones de impacto regulatorio relevantes, es decir, aquellas que tengan un importante impacto en las actividades productivas o en la economía nacional.

Tomada en serio, como debe tomarse una propuesta de esta envergadura, significa que los grupos de interés no solamente tendrían derecho a participar en el procedimiento de consulta, sino también para tomar parte de las decisiones a cargo del órgano de gobierno. Tal propuesta es delicada ya que crearía un conflicto de intereses y violentaría un principio elemental en los órganos de separación entre reguladores y regulados.

¿Cuál es la relación entre la autonomía y la naturaleza desconcentrada o descentralizada de los reguladores?

La siguiente cuestión es abordar la cuestión acerca de si la mejor forma para el diseño institucional es la desconcentrada o la descentralizada.

La iniciativa plantea dos cuestiones para plantear que la descentralizada es la más adecuada, el primer argumento señala que como descentralizado el regulador tendría mayor autonomía fortalecer la autonomía y las capacidades jurídicas de decisión; el segundo argumento es estratégico: como descentralizado el Senado pueda ratificar a los miembros del órgano de gobierno Dice la iniciativa:

Objetivos de la Iniciativa

A dicho fin, la Iniciativa plantea los siguientes objetivos específicos:

1. Naturaleza jurídica: transformar los órganos desconcentrados en “organismos descentralizados autónomos”.
2. Autonomía: alejar los intereses e influencias coyunturales y políticas, tanto del sector privado como de los funcionarios de la administración pública en turno, de las decisiones que tomarán los nuevos organismos descentralizados autónomos cuando tienen que aplicar el marco regulatorio.
3. Seguridad presupuestaria: dar seguridad jurídica al presupuesto de los organismos descentralizados autónomos.
4. Colaboración de los Poderes: dar facultades al Poder Legislativo para intervenir en el nombramiento de los funcionarios de los organismos descentralizados autónomos.

...

¿Puede el Senado intervenir en los nombramientos de aquellos órganos-desconcentrados y organismos descentralizados cuyo mandato es salvaguardar la rectoría del Estado, que a su vez está a cargo tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo?

¿Puede el Congreso de la Unión legislar la organización de los órganos-responsables de la regulación económica de forma distinta a la tradicional para el efecto de fortalecer la rectoría del Estado?

A juicio de los que suscribimos la presente Iniciativa consideramos que sí, por las facultades constitucionales implícitas que tiene el Poder Legislativo para controlar y vigilar al Poder Ejecutivo, facultades que son necesarias para dar cumplimiento a sus facultades explícitas previstas en los artículos 25, 26 (apartado A), 27 (párrafos 1º a 7º), 28 (párrafos 1º a 5º), 73 (fracciones X, XXIX-D, XXIX-E y XXX), 76 y 90 de la Constitución Federal pues la rectoría económica del Estado es una

responsabilidad compartida entre los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno (véase anexo A.3).

No obstante, a efecto de evitar un nuevo conflicto jurídico entre los Poderes, los que suscribimos la presente Iniciativa, proponemos una reforma constitucional para establecer una nueva figura de organización de la administración pública paraestatal donde se encuadren aquellos órganos desconcentrados que tengan dentro de su objeto la regulación y el fomento de actividades económicas, que de ser aprobada, pasarían a denominarse como “organismos descentralizados autónomos”.

La impresión que se aprecia en la iniciativa de que un descentralizado tiene per se mayor autonomía es errónea. Pero también esquivada una cuestión previa: ¿qué sentido tiene crear una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio?

En cuanto al primer aspecto, la distinción que hace la iniciativa entre desconcentrados y descentralizados es meramente formal, su limitación, la ausencia de análisis funcional. La pregunta básica es: ¿la función administrativa encomendada al estado requiere de personalidad y patrimonio propio?

La persona jurídica es un invento que tiene su raíz en la necesidad económica de crear masas económicas separadas del patrimonio de las personas físicas y acotar la responsabilidad que posteriormente se traspone a la organización política considerándola como una persona jurídica dotada igualmente de la aptitud para adquirir derechos y obligaciones.

La creación de personas jurídicas dotadas de patrimonio independiente de la personalidad jurídica del estado, tiene igualmente una explicación en la necesidad de crear masas económicas separadas cuando la función lo requiriese, es decir, fundamentalmente cuando se trate de funciones administrativas económicas. La teoría jurídica da cuenta de lo anterior al distinguir los sujetos públicos que ejercen funciones de autoridad o imperium de aquellas entidades públicas que tienen a su cargo funciones económicas a las que las califica como establecimientos para distinguirlas de los órganos dotados de competencia. Así pues, si la administración emite un reglamento, expropia un bien, otorga un permiso, clausura un negocio, lo relevante es el poder para hacerlo, la competencia, resulta irrelevante tener personalidad jurídica y patrimonio propios; en cambio si produce, o vende un bien, o presta un servicio, por ejemplo, explota, vende, importa, exporta petróleo, explota la sal de un yacimiento, obtiene recursos de sus actividades, requiere celebrar contratos, es un establecimiento que requiere, como unidad económica, de un patrimonio y de una personalidad propia, y aun cuando pudieran ser funciones que se realicen con la personalidad jurídica del estado, resulta más adecuado, más eficiente, crear una entidad orgánicamente y patrimonialmente autónoma para su funcionamiento. Sus relaciones jurídicas son patrimoniales fundamentales.

Cuando se trata de funciones de autoridad la personalidad jurídica y el patrimonio propio son innecesarios, inclusive, puede resultar inadecuada para ejercer algunas funciones públicas. Podría argumentarse que casos como el IFAI o el IMPI ejercen funciones de autoridad y son descentralizados. El anterior no es un argumento para justificar que así deban serlo, igual podrían ejercer sus funciones sin serlo. El IFAI, por ejemplo, no resuelve el problema de falta de recursos para enfrentar sus atribuciones en materia de datos personales por ser descentralizado.

Órganos sin personalidad y patrimonio pueden ser no solamente autónomos sino independientes, según sea su diseño institucional. El Poder Judicial, el Congreso, el Senado, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio y no se duda de su independencia. En cambio, organismos descentralizados pueden estar bajo las instrucciones del Ejecutivo, cuando en su órgano de gobierno, la mayoría de sus miembros son designados por el Ejecutivo o están bajo su poder de jerarquía.

Si la función que ejerce un regulador corresponde a funciones asignadas constitucionalmente al Ejecutivo, se crea un problema adicional: se priva a éste de una facultad originaria y se ejerce por un sujeto distinto al constitucionalmente facultado. Es el caso de las atribuciones para otorgar concesiones, sea de servicios públicos o bien de bienes del estado, al tratarse del ejercicio de un acto propio del dueño. Y el descentralizado no lo es.

La cuestión, de la autonomía, y lo que es más relevante, la autonomía adecuada para cada función, depende más de un trabajo de relojería fina que de soluciones como la de la iniciativa.

Dentro de este trabajo de relojería fina está lo que creo es uno de los temas fundamentales, sino es que el principal en la iniciativa: la designación de los miembros del órgano de gobierno. Cómo se nombran y quién tiene el poder de nombramiento. Tengo la impresión de que si la Corte hubiese validado las facultades del Senado, la cuestión de la personalidad jurídica y el patrimonio propio serían irrelevantes.

Debe reconocerse que la iniciativa plantea una preocupación de la mayor validez, cómo se garantiza que quienes sean nombrados tengan las calificaciones y el carácter idóneo para la función y cómo evitar que lo anterior sea burlado por el Ejecutivo (y también por el Senado agregaría yo).

El problema es de la principal relevancia, la experiencia indica que se han designado a funcionarios cuyas calificaciones profesionales y técnicas han sido cuestionadas. Lo anterior traiciona el modelo, como he dicho en algún otro lugar. La cuestión es si la iniciativa garantiza que así sea y establece las garantías adecuadas para ello.

La hipótesis de la iniciativa es: si el Senado ratifica se garantiza la idoneidad técnica y profesional de los funcionarios. Para ello se llama a la colaboración de los poderes. La ratificación sería entonces una garantía de la calificación técnica

de funcionarios de un órgano de la administración, a cargo de un órgano político. La iniciativa se apoya en experiencias recientes (COFETEL y CNH) de nombramientos cuestionables. Veamos, lo más sencillo sería decir que eso no es así recurriendo a ejemplos muy fácilmente localizables de funcionarios de órganos reguladores ratificados (no objetados) por el Senado con igual o mayores cuestionamientos. Pero eso sería banalizar el problema. Creo que problema central tiene que ver con la pregunta siguiente.

¿Cuál es la relación entre el diseño institucional de los reguladores y la responsabilidad constitucional del poder ejecutivo y el legislativo?

La pregunta refiere en específico a qué órgano constitucional es el responsable principal del buen funcionamiento de los órganos reguladores ¿el ejecutivo?, ¿el senado? Dicho en otros términos, ¿quién debe rendir cuentas de que un órgano regulador tenga un buen desempeño. ¿El presidente de la República? , ¿el secretario del ramo?, ¿los líderes del senado?

Dependiendo de la respuesta viene otra ¿quién es el responsable del nombramiento de los funcionarios que toman las decisiones en los órganos reguladores?, ¿cuáles son las responsabilidades derivadas del acto de nombramiento?

Si lo que hacen los reguladores corresponde al ámbito administrativo y el Ejecutivo y sus secretarios de estado son los responsables constitucionalmente de rendir buenas cuentas del estado en que se encuentra un determinado ramo, entonces la autonomía de los órganos y el diseño del nombramiento debe estar diseñado en la necesaria o proporcional para hacer posible el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales y a la vez la garantía de que las decisiones se tomen con una buena técnica. Si eso depende de un buen nombramiento, entonces la responsabilidad principal es del Ejecutivo, ya que de ahí depende que pueda hacer frente a dos tipos de responsabilidad específica la responsabilidad en eligiendo e invigilando. Cuando lo anterior se trastoca y la autonomía se lleva al extremo, se imposibilita el cumplimiento de las responsabilidades, pues se releva al ejecutivo de sus funciones de conducción. De ahí la importancia de la precisión del diseño de manera que se conserve aquellas atribuciones del Ejecutivo y del secretario para conducir la política, mediante los instrumentos de planeación (PND y programas) como normativos (reglamentos) así como en el grado en que se sacrifican los poderes de jerarquía, particularmente el de nombramiento. Un inadecuado diseño conduce a problemas de desacuerdos y conflictos declarados entre los mandos del gobierno y los reguladores, problemas de gobernabilidad, en asistematicidades en la rendición de cuentas y en una disfuncionalidad con el principio democrático.

La intervención del senado, no es la solución a los problemas de fuga del ejecutivo (la fuga se legitima si la Corte renuncia a entrar al fondo del cuestionamiento), por el contrario puede acrecentarlo. Por ejemplo, la necesidad de un acuerdo político entre las fracciones parlamentarias, es enormemente atractiva para la lógica del

quid pro quo. La intervención del Senado no garantiza que sea un mejor procedimiento, con la diferencia de que no son los principales responsables.

Es cierto que en el derecho comparado interviene en Congreso en la designación, pero eso solamente muestra que hay un problema compartido.

El nombramiento de un funcionario como al que nos referimos, involucra dos tipos de valoraciones: la técnica y la política. Los reguladores aplican técnica pero también definen política pública. La primera es una cuestión cognoscitiva, la segunda es una decisión de preferencias u opciones sociales. Un procedimiento que garantice un adecuado nombramiento debería considerar los dos aspectos. La iniciativa no considera cómo satisfacer los dos aspectos.

Creo que la iniciativa tiene el mérito de articular una posición acerca de los órganos reguladores y da el motivo para reflexionar acerca de la experiencia y los resultados y de pensar en los rumbos. Sin embargo creo que se queda corta ante las expectativas.

El camino a la desconstitucionalización de la Constitución

Una última cuestión. La iniciativa es un ejemplo más de la estrategia para dar respuesta a cuestiones declaradas inconstitucionales por la Corte. Si una ley es inconstitucional, la solución es constitucionalizar lo objetado. En este caso si resultó inconstitucional la intervención del senado en órganos desconcentrados, pero constitucional en descentralizados, entonces se sube de rango lo inobjeto. Esta como otras propuestas van configurando una Constitución de lo ordinario: se constitucionaliza lo ordinario y a la vez se ordinariza la Constitución.

El proceso va conformando una Constitución obesa con mayores problemas de conflictos en el sistema, los conflictos intraconstitucionales se incrementan. Una aparente solución en el corto plazo, en el largo plazo se vuelve un boomerang para sus creadores.