



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 37, julio-diciembre 2017

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO: UNA VISIÓN INTEGRADORA

AUTONOMOUS PUBLIC BODIES IN MEXICO: A COMPREHENSIVE ANALYSIS

José FABIÁN RUIZ*

RESUMEN: Desde la década de 1990, en México se crearon numerosos órganos autónomos de rango constitucional, quienes ejercen funciones relevantes del gobierno. Sin embargo, la Constitución no prevé esta figura, no regula su modo de creación ni sus características y no aclara cuál es su posición dentro de la estructura institucional del gobierno mexicano. Por lo tanto, el panorama que ofrecen los órganos autónomos no es homogéneo, mediando importantes diferencias entre ellos, las relaciones entre ellos y las demás instituciones de gobierno. Este trabajo presenta un análisis integrador de los mismos, a fin de establecer su posición institucional dentro del gobierno, sus relaciones con los demás poderes públicos, sus áreas de oportunidad y sus potencialidades.

ABSTRACT: Since the 1990s, the Mexican Constitution has created many autonomous public bodies to perform important government functions. However, the Constitution does not establish how these bodies are created, nor their characteristics and does not clarify their position within the institutional structure of the Mexican government. Therefore, the outlook of these autonomous bodies is not homogeneous. There are important differences between them and the relationship between each autonomous body and other institutions of government depending on each case. This paper presents a comprehensive analysis of autonomous bodies, in order to establish their institutional position within the government, their relations with other public authorities and, their weaknesses and opportunities.

Palabras clave: órganos constitucionales autónomos, división de poderes, gobierno en México.

Key words: autonomous bodies, separation of powers, government in Mexico.

* Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, correo electrónico: jose.ruiz@uanl.mx.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Delimitando el concepto*. III. *Modos de abordar la autonomía*. IV. *Los órganos constitucionales autónomos en México*. V. *¿Qué son y qué no son los órganos constitucionales autónomos en México?* VI. *¿Por qué motivos se crean los órganos constitucionales autónomos?* VII. *Funciones y competencias de los órganos constitucionales autónomos*. VIII. *Organización de los órganos constitucionales autónomos*. IX. *Sistema de controles*. X. *Órganos constitucionales autónomos y control democrático*. XI. *Para finalizar*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, la estructura del Estado mexicano comenzó a experimentar la creación de órganos autónomos con rango constitucional. Con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México cuya autonomía constitucional data de 1980, desde 1993 en adelante, en que se otorga autonomía al Banco de México se produjo un vertiginoso incremento de órganos constitucionales autónomos.¹ Así, se incorporan a la Constitución el Instituto Federal Electoral en 1996 (hoy Instituto Nacional Electoral, INE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1999. Órganos pioneros, que constituyen lo que podemos denominar la “primera generación” de órganos constitucionales autónomos en México.

Más recientemente se otorgó autonomía al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Fiscalía General de la República, estos dos últimos en 2014. Este conjunto de órganos, todos ellos establecidos en el actual sexenio, constituyen lo que en este trabajo se denomina la “segunda generación” de órganos constitucionales autónomos en México.

Este incremento de órganos autónomos con rango constitucional genera de inmediato diversas interrogantes: ¿qué son exactamente los órganos

¹ Cabe aclarar que, en el caso de las universidades, la reforma constitucional de 1993 abre la posibilidad de autonomía a todas las universidades públicas, a condición que así lo señale una ley respectiva (artículo 7o. constitucional).

constitucionales autónomos? ¿Por qué se elige esta figura legal para llevar a cabo nuevas funciones de regulación, evaluación y control? ¿Cómo se organizan los órganos autónomos mexicanos? ¿Cuál es su rango dentro de la estructura de poderes del Estado? ¿Qué relaciones guardan, en términos de control democrático, con los órganos tradicionales del gobierno?

Dada la cantidad creciente de órganos autónomos y la relevancia de las atribuciones constitucionales que les han sido asignadas, la realización de un estudio integrador que responda estas cuestiones adquiere relevancia como forma de aproximación a la nueva estructura del Estado mexicano. Ese es el objeto de este trabajo.

II. DELIMITANDO EL CONCEPTO

Desde el punto de vista de las funciones máximas del Estado, se distinguen tradicionalmente la legislación, la ejecución y la jurisdicción. Los órganos-instituciones que las desempeñan son los órganos soberanos del Estado, ubicados en su máxima jerarquía. Sin embargo, más recientemente las Constituciones comenzaron a asignar funciones análogas en relevancia a las tradicionales, a instituciones no soberanas, las que asumen la figura de la autonomía constitucional. De tal forma, nos encontramos en presencia de órganos constitucionales autónomos. Esto es:

Órganos caracterizados por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos.²

Los órganos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la Constitución, participan en la formación de la voluntad estatal pero no son soberanos. Desde un punto de vista etimológico, autonomía es una palabra de origen griego que alude a la potestad de darse leyes a sí mismo, esto es, de darse las propias normas. Aunque la palabra autonomía es polisémica, institucionalmente siempre alude a la capacidad de darse un ordenamiento jurídico.³

² Mazzioti Di Celso, Manlio, *Lezioni di Diritto Costituzionale. Parte I: Nozioni Generali sul Diritto e sullo Stato*, Milán, Giuffrè, vol. 1, 1985, p. 93.

³ Romano, Santi, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, EJE, 1947-1964, pp. 37 y ss.

La autonomía de la que hablamos tiene una doble dimensión: estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas. Desde luego, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidas por la Constitución y las leyes secundarias. Al mismo tiempo pueden darse ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada a fin de cumplimentar sus objetivos.⁴ En este sentido, los órganos constitucionales autónomos: “Tienen la gran ventaja de poder decidir autónomamente su forma de gobierno o gobernanza corporativa, definir el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas de procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de las decisiones”.⁵

La autonomía, como se puede apreciar, es una forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos (soberanos) encargados de llevarlas a cabo. Por tanto, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos. Sin embargo, los órganos autónomos no están subordinados y no dependen de los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa. Están en estrecha relación con aquéllos, con los que colaboran, antes los que rinden cuentas y a cuyo control están sujetos. Por ello, la autonomía no supone separación o independencia absoluta respecto de los órganos soberanos.

Sin embargo, los órganos constitucionales autónomos pueden serlo en distintos grados, según se observen sus diferentes dimensiones constitutivas. El hecho de ser establecidos por la Constitución, con independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de atribuciones (autonomía técnica), la capacidad de

⁴ Labardini Inzunza, Adriana, Conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 197, disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf> (fecha de consulta: 1o. de febrero de 2016).

⁵ Aguilar Villanueva, Luis, *Los retos y desafíos de los órganos autónomos en la nueva gobernanza*, conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 268, disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf> (fecha de consulta: 1o. de febrero de 2016).

regularse a sí mismos (autonomía normativa), la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera y administrativa), y el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control), definen a la autonomía plena.⁶ En cambio, los órganos que sólo presentan algunos de estos atributos pero que aún así poseen rango constitucional son denominados órganos de relevancia constitucional, ya que se encuentran en un espacio intermedio entre los órganos autónomos y los entes públicos federales.⁷

III. MODOS DE ABORDAR LA AUTONOMÍA

La literatura sobre órganos autónomos ha prestado particular atención a los tribunales constitucionales. Los casos de los tribunales alemán, italiano y posteriormente el español, permearon en la literatura sobre el tema. No obstante, las visiones centradas en dichos órganos dieron por resultado conceptualizaciones particularmente exigentes, ya que los tribunales constitucionales son elementos necesarios dentro de un orden jurídico, indefectibles puesto que no pueden ser reemplazados por otros órganos, y la Constitución establece sus elementos fundamentales, situándolos en relación de paridad e independencia respecto de otros órganos constitucionales.⁸

Como señala Ackerman,⁹ estos enfoques presentan dificultades para ser trasladados automáticamente al estudio de los órganos constitucionales latinoamericanos. En especial, porque en sentido estricto pocos órganos constitucionales autónomos cuentan con las características de un tribunal constitucional.

⁶ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, 2010, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista de la Judicatura Federal*, 29, pp. 255 y 256.

⁷ Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman, John y Astudillo, César (eds.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 52.

⁸ Barile, Paolo, “La Corte costituzionale organo sovrano: implicazione pratiche”, *Scritti di Diritto Costituzionale*, 1957-1967, Padova, CEDAM, pp. 227 y 228.

⁹ Ackerman, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carlos (eds.), *Estudios en homenaje a Emilio Rabasa*, México, UNAM, 2010, pp. 6-10.

En el caso mexicano es dificultoso trasladar estas características, especialmente cuando las funciones que llevan a cabo los órganos constitucionales autónomos históricamente fueron desempeñadas por el Poder Ejecutivo. Dichos órganos, antes de alcanzar su estatus actual, fueron órganos desconcentrados o descentralizados de la administración, lo que no obstaculizó el desempeño de la misma; es decir, se convirtieron en órganos constitucionales autónomos porque sus funciones resultaron estratégicas en la consideración de alguna gestión particular.

La diversidad de órganos constitucionales autónomos y la heteronomía de sus funciones y estructuras, hace que algunos consideren “casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo”.¹⁰ Por lo tanto, debemos explorar qué elementos definen la autonomía en el caso de México.

IV. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

En México no hay ruptura sino continuidad respecto de la literatura tradicional en cuanto a la noción de autonomía. Se entiende así a la posibilidad de que las instituciones rijan su vida interior mediante normas y ordenamientos propios, sin vulnerar el texto constitucional.¹¹ Los órganos constitucionales autónomos forman parte de la estructura del Estado, quien actúa a través de ellos. Desde el punto de vista jurídico, su naturaleza autónoma deviene del propio texto constitucional, que los convierte en poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales. Más aún, tienen personalidad jurídica, independencia presupuestaria y poseen también independencia orgánica, lo que implica autonomía de gestión.¹²

Sin embargo, como apunta Salazar,¹³ la Constitución mexicana utiliza la palabra “autónomo”, “autónoma” y “autonomía”, en reiteradas ocasiones,

¹⁰ *Ibidem*, p. 5.

¹¹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *op. cit.*, p. 257.

¹² Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 30, 2000, p. 158.

¹³ Salazar Ugarte, Pedro, 2014, “Las demasiadas autonomías”, *Nexos* (01-02-2014), disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=18380> (fecha de consulta: 8 de enero de 2016).

aunque con distintos sentidos y diferentes alcances. Entre la enunciación que se hace de la autonomía como atributo de las universidades, o de órganos nacionales de carácter jurisdiccional tales como los tribunales agrarios o de lo contencioso administrativo, hasta llegar a la autonomía plena de órganos como el INE, el INAI, la IFT, o el INEE, entre otros, median importantes diferencias.¹⁴ Tales diferencias dificultan el tratamiento homogéneo y a profundidad de todos los casos. Más aún, ¿cómo distinguir la plena autonomía en tanto característica definitoria de un órgano?

Respondiendo a esta cuestión, Carbonell¹⁵ distingue cuatro características básicas en los órganos constitucionales autónomos de México. Ellas son: 1) dichos órganos están creados por la Constitución; 2) poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional; 3) llevan a cabo funciones esenciales del Estado moderno, y 4) no están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.

A esta noción primaria de autonomía se suma una segunda cuestión: los órganos constitucionales autónomos también lo son respecto de los partidos políticos. En este sentido: “Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder”.¹⁶ Esta dimensión de la autonomía representa más bien una aspiración que una realidad, tal como veremos más adelante.

En sentido estricto, la autonomía respecto de los partidos políticos implica que sus integrantes sean funcionarios técnicos, de reconocido prestigio, pero sin afiliación política. Pueden ejercer una representación social, no una representación política. Este hecho nos enfrenta a su vez a un punto abierto al debate, en tanto los órganos constitucionales autónomos no poseen origen democrático (en el caso de los tribunales constitucionales este hecho ha generado reiteradas discusiones entre partidarios y detractores). Indudablemente, pueden jugar un papel fundamental dentro de un régimen

¹⁴ Para analizar los alcances de la autonomía plena, véase Astudillo, César, 2009, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

¹⁵ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.

¹⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Estudios doctrinales/Instituto de Investigaciones Jurídicas núm 180, 2000, p. 244.

democrático (el caso del INE resulta emblemático en este sentido), sin embargo, la designación de sus integrantes no es el producto de una elección popular. Por lo tanto, aunque no ejercen una representación democrática pueden ampliar la representación social.¹⁷

Acentuando los aspectos relativos a la designación de los titulares de los órganos autónomos, María Salvador Martínez destaca cuatro elementos para definir a dichos órganos: 1) en la elección de sus miembros interviene no sólo el gobierno, sino también el Parlamento, y otras instancias públicas, privadas e incluso, los ciudadanos; 2) sus miembros no pueden ser cesados de forma discrecional por parte del gobierno; 3) no reciben órdenes ni instrucciones por parte de los gobernantes, y 4) no están sometidos a los mecanismos de control habituales de la administración.¹⁸ Los criterios propuestos por la autora resultan apropiados porque destacan aspectos estrictamente procedimentales de la conformación y actuación de estos órganos, que ayudan a precisar sus relaciones con los poderes tradicionales. De esta manera, resaltan una dimensión que debe ser atendida de manera necesaria para avanzar en la formalización de una definición que dé cuenta de los órganos constitucionales autónomos mexicanos.

En nuestro caso, tampoco podemos soslayar el hecho que la Suprema Corte intervino en el debate sobre la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos. En efecto, el 22 de mayo de 2006 la Suprema Corte de Justicia resolvió la controversia constitucional 32/2005. La misma fue interpuesta por el municipio de Guadalajara, Jalisco, en contra de la resolución del Congreso de Jalisco y del gobernador de la entidad, en referencia a una serie de actos jurídicos entre cuyos efectos estuvo la creación de un órgano constitucional autónomo: el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.¹⁹

La Suprema Corte reconoce en dicha controversia, que la Constitución no prevé (ni regula) la creación de órganos constitucionales autónomos, a pesar de que los mismos existen y son jurídicamente aceptados. Su objetivo último es garantizar los derechos fundamentales y controlar la acción de

¹⁷ Ackerman, John, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, UNAM, Siglo XXI, 2007, pp. 84-116.

¹⁸ Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 339 y 340.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, Controversia constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, p. 912.

los poderes clásicos del gobierno, a través de la acción de entes ajenos a la influencia de distintos grupos sociales.²⁰

La creación de dichos órganos se realiza de manera independiente de los tres poderes tradicionales, y se les asigna funciones estatales específicas en busca de una mayor especialización, agilidad y transparencia en su actuación. Dichos órganos suponen una evolución de la doctrina de la separación de poderes, pero no la destruyen. Los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado, situándose “a la par de los órganos tradicionales”. Afirma la Corte: “Su misión principal, se reitera, radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales”.²¹

A partir de esta ubicación funcional, la Corte establece sus notas distintivas.

Las características esenciales que se desprenden y que tienen dichos órganos son:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.²²

En resumen, las funciones estatales ya no son atribuidas exclusivamente a los tres poderes tradicionales (soberanos). En la actualidad, algunas funciones que tradicionalmente correspondieron a la órbita del Poder Ejecutivo son realizadas por los órganos autónomos que no sólo se sitúan al mismo nivel de los órganos tradicionales del Estado, sino que además colaboran en neutralizar a los primeros, al tiempo que establecen una red de relaciones entre ellos. Se multiplican así los espacios para la toma de decisiones.²³

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ Matute González, Carlos, “Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 2016, pp. 19 y 20.

V. ¿QUÉ SON Y QUÉ NO SON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO?

A partir de las distintas visiones revisadas hasta ahora, podemos sintetizar las características de los órganos constitucionales autónomos en tres puntos centrales:

1. En el caso mexicano, se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones.
2. Se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control.
3. Sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo. Sin embargo, no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados en sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria.
4. Aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos *ad hoc*, todos ellos son responsables en los términos del título IV de la Constitución, y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.²⁴

²⁴ Cabe mencionar que en el amparo en revisión 1066/2015, sobre una recomendación emitida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (6 de abril de 2016) la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las recomendaciones emitidas por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pueden ser sujetos de control por vía juicio de amparo (p. 31). En efecto, la Corte señala que la Constitución establece distintas garantías constitucionales. Algunas son de índole no jurisdiccional, como las recomendaciones emitidas por la CNDH y sus facultades de investigación ante graves violaciones de los derechos humanos (pp. 34-36). Por consiguiente, no existe una jerarquía entre las distintas garantías constitucionales, sino que hay complementariedad entre ellas mismas (p. 38).

En consecuencia: “Lo anterior justifica que este tipo de procesos constitucionales, entre los cuales se encuentran las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentren excluidos de los actos sujetos a análisis vía juicio de amparo, pues el diseño de cada garantía responde a cierta lógica y objetivos, por lo que el margen de protección asignado a cada mecanismo no puede sujetarse a otra garantía que responde a un esquema de protección diverso” (p. 41). Por lo tanto, la Corte estableció que las recomendaciones emitidas por el presidente de la CNDH, no puede ser revisadas por la vía del amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 1066/2015, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=186911> (fecha de consulta: 28 de marzo de 2017).

De acuerdo a estos criterios, consideramos aquí como órganos constitucionales autónomos del Estado mexicano a: el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y la Fiscalía General de la República.

En cambio, quedan fuera de nuestra definición, en primer lugar, las universidades autónomas, que son órganos de relevancia constitucional, reconocidas en la Constitución, pero a condición que una ley respectiva establezca su autonomía. Sin embargo, no cumplen con la mayoría de los criterios aquí establecidos, por lo que no se les considera órganos constitucionales autónomos.

Distinto es el caso de los tribunales agrarios (artículo 27, XIX) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (artículo 73, XXIX-H). En ambos casos, la Constitución señala que serán instituidos por ley y están dotados de “autonomía y plena jurisdicción”, los primeros, y de “plena autonomía para dictar sus fallos”, el segundo lo que refiere, más bien, a la capacidad autónoma de tomar decisiones jurisdiccionales.

En el caso de los tribunales agrarios, donde las opiniones sobre su autonomía constitucional tradicionalmente se dividieron debido a la propia redacción constitucional, la interpretación aquí propuesta surge del artículo 1o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, donde se establece: “Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional”.²⁵

A su vez, el artículo 74, II, señala la “autonomía técnica y de gestión” de la Auditoría Superior de la Federación, que depende de la Cámara de Diputados, lo que la convierte en otro órgano de relevancia constitucional. Finalmente, los artículos 116 y 122 establecen la autonomía de distintos órganos de orden local.

²⁵ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/159.pdf> (fecha de consulta: 28 de enero de 2016).

VI. ¿POR QUÉ MOTIVOS SE CREAN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS?

En el caso mexicano, una nutrida literatura académica se ha ocupado de analizar el papel que los órganos constitucionales autónomos desempeñan dentro de los procesos políticos, históricos y sociales. Esta extensa literatura puede ser organizada en cinco grandes argumentos orientados a esclarecer la intención que guía la creación de dichos órganos, el objetivo que intentan cumplir dentro de la estructura estatal, y sus características.

Veámoslo más a detalle:

- a) En primer lugar, algunos autores enfatizan la complejidad creciente que presenta la administración moderna.²⁶ Por lo tanto, se genera la necesidad de entender las funciones gubernamentales de una forma diferente, desvinculando su actuación tanto de los poderes constitucionales tradicionales como de los poderes fácticos, para lo que se crean los órganos constitucionales autónomos. Dichos órganos pretenden contribuir “a la despartidización, descorporativización y democratización de los órganos de gobierno del Estado”.²⁷
- b) Frente a esta argumentación, otros autores destacan el tema de la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y de la política, en general. Señalan que ante la disminución de la confianza ciudadana en las instituciones, con la consiguiente merma en la legitimidad de la acción gubernamental, los órganos autónomos están llamados a jugar un papel fundamental en tanto suponen la posibilidad de que funcionarios de origen “ciudadano” se encarguen de importantes áreas de la administración, con autonomía de los partidos políticos.²⁸
- c) Como síntesis de los dos anteriores, está el argumento de la probidad técnica, que redundaría a favor de una mayor eficiencia en la gestión. En este sentido, cabe recordar que en algunos de estos órganos se establece como requisito para ocupar los puestos jerár-

²⁶ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

²⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”, *Derecho y Cultura*, 2, 2001, p. 17.

²⁸ Vázquez Irizarry, William, “La era de los órganos autónomos”, *Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, pp. 6 y ss.

quicos, una reconocida trayectoria profesional, formación especializada y probidad técnica. El hecho de que sus consejeros sean, además de profesionales destacados, ciudadanos no vinculados de forma directa con los partidos políticos, cerraría un círculo virtuoso que se debe traducir en una imagen de imparcialidad ante la opinión pública.²⁹

- d) En cuarto lugar también se insistió en que, a partir de la década de 1990, ante un activismo social creciente que demandaba participación en los procesos políticos, frente a un “sistema político vertical, cerrado y profundamente autoritario en su funcionamiento”,³⁰ la única alternativa para generar espacios de participación era crear órganos que no estuvieran dentro de la órbita del poder. La creación de los primeros órganos autónomos respondió a esta lógica. En este contexto, los órganos constitucionales autónomos son “la vía tendiente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política en un Estado de derecho”.³¹
- e) Un último argumento es de carácter histórico. Desde la década de 1980, los países de América Latina, por convicción de sus gobiernos y/o por presiones internacionales, comenzaron a implementar políticas de reforma de carácter neoliberal, que en el ámbito de la administración pública fueron acompañadas por la nueva gestión pública. Como señala Shepherd,³² por regla general estas reformas fueron llevadas a cabo por equipos reducidos de personas, habitualmente tecnócratas. Frecuentemente, estos equipos operaron a través de enclaves establecidos por fuera de las estructuras ministeriales. De tal forma, sólo rendían cuentas al presidente, quedando protegidos de intereses externos, contaban con financiamiento

²⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 179 y 180.

³⁰ Córdova Vianello, Lorenzo, “Incumplimiento de la ley y pérdida de credibilidad en las instituciones”, Gutiérrez Garza, Esthela (ed.), *Cambiar México con participación social*, México, Siglo XXI, UANL-Senado de la República, 2011, p. 267.

³¹ Escudero Álvarez, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 78, 2006, p. 48.

³² Shepherd, Geoffrey, “El desafío de la reforma administrativa en América Latina”, *Reforma y Democracia, CLAD*, 13, 1999, pp. 1-11.

especial y se sujetaban a normas particulares, las que permitían mayor libertad respecto de las políticas salariales y mayor flexibilidad administrativa. Estos enclaves —organismos autónomos— se utilizaban en Chile desde finales de 1930.

Si aplicamos los criterios mencionados al caso mexicano, observamos que todos ellos contribuyen a explicar la creación de estos órganos, especialmente en distintos momentos históricos. Así, en la década de 1990 la creación de espacios de participación ciudadana y de protección de derechos fundamentales resultó central en un contexto de creciente deslegitimación de los poderes tradicionales del Estado, especialmente el Ejecutivo. En cambio, los órganos constitucionales autónomos creados en los últimos años están asociados a las reformas estructurales implementadas por la actual administración, algunas de las cuales son exponentes claras de las políticas neoliberales. No debería sorprendernos que se recurra a esta forma organizativa que opera por fuera de la administración central y de los poderes tradicionales del Estado. Todo esto, en un contexto de complejidad creciente de la administración, sus funciones y su gobernanza.

Sin embargo, tampoco debemos dejar de atender a las críticas, que desde diversos sectores, especialmente el académico, se esgrimieron contra la creación de tales órganos. Dussauge Laguna reseña algunos de estos cuestionamientos: la tendencia de crear órganos constitucionales autónomos (“autonomitis”), como una patología mexicana; su creación responde a una moda o “cliché” extendida entre nosotros; su actuación debilita al gobierno, aunque sin favorecer al Estado; su presencia genera problemas de coordinación institucional, distorsiona de forma nociva a la división de poderes. Como demuestra el autor, muchos de estos argumentos presentan importantes inconsistencias explicativas, generando un debate que permanece abierto.³³

VII. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Un hecho resulta evidente al analizar las funciones que les han sido asignadas a los órganos constitucionales autónomos en México: su diversidad.

³³ Dussauge Laguna, Mauricio, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, 138, 2016, pp. 228-238.

Salazar³⁴ señala justamente este hecho: algunos se orientan a la garantía de derechos, otros son instancias de control del poder; algunos tienen autoridad regulatoria, otros técnicas punitivas o de investigación. Además de esto, algunos se orientan a brindar servicios a los gobernados, mientras que otros actúan frente al Estado y finalmente, algunas más gestionan áreas de operación de intereses privados. Asimismo, cada una de estas funciones atiende a objetivos específicos en los distintos órganos autónomos. De acuerdo a Ugalde (2014),³⁵ quién realiza una concisa sistematización, la misión de cada uno de los órganos constitucionales mexicanos son las consignadas en el cuadro 1.

CUADRO 1

OBJETIVO DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO, EN 2014

<i>Órgano</i>	<i>Misión</i>
Banxico	Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda
INE	Fortalecer el régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
CNDH	Proteger los derechos humanos.
INEGI	Coordinar y armonizar la generación y administración de información geográfica de interés nacional.
INEE	Evaluar la calidad del sistema educativo nacional.
Cofece	Proteger el proceso de competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados.
IFT	Regular el espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones.
Coneval	Medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social.

³⁴ Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*

³⁵ Ugalde, Luis Carlos, 2014, “En la marea de la baja calidad del Estado”, *Nexos*, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=20787> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2010).

Órgano	Misión
INAI	Garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales.
Fiscalía General	Procurar justicia eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos.

FUENTE: Ugalde.

La diversidad de funciones y objetivos de los órganos constitucionales autónomos dificulta la posibilidad de realizar un tratamiento integrador del tema. Sin embargo, llegados a este punto, una nueva interrogante se presenta de inmediato, ¿con qué herramientas cuentan los órganos constitucionales autónomos para cumplir sus objetivos?

VIII. ORGANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Para responder a la pregunta precedente, realizaremos un análisis tomando al propio texto constitucional como fuente central. De tal forma, siguiendo el modelo de análisis propuesto por Salvador Martínez,³⁶ para los casos de Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y España, atenderemos cuatro dimensiones esenciales. En primer lugar, el propio carácter de la autonomía constitucional, qué elementos la definen y caracterizan; en segundo lugar, el grado de autonomía funcional con que cuentan los órganos constitucionales autónomos; en tercer lugar, la autonomía personal de sus miembros, la base de qué requisitos, las posibilidades de remoción de sus miembros y bajo qué condiciones; finalmente, atenderemos al patrimonio y la financiación de dichos órganos. Veremos cada cuestión a detalle, pero antes debemos remarcar tres cuestiones centrales.

La primera, señalada por la propia Suprema Corte de Justicia en la ya citada controversia 32/2005, es que no existe ninguna disposición constitucional que autorice la creación de los órganos constitucionales autónomos. Por consiguiente, no hay procedimientos preceptuados ni un formato institucional establecido para los mismos. Su creación, por lo tanto, asume las características

³⁶ Salvador Martínez, María, *op. cit.*, pp. 31-36.

que quieran otorgarles los legisladores en cada reforma puntual. Esto se nota en las normas que establecen a los distintos órganos: en el caso del Banco de México, la redacción constitucional en la materia resulta general y profundiza poco en detalles técnicos y organizativos. Debemos recurrir entonces a su ley orgánica para conocer a profundidad tales detalles. En cambio, en los órganos de más reciente creación, la Constitución abunda en puntualizaciones, algunas de las cuales podrían ser desarrolladas en la legislación secundaria. Por tal motivo, y al tomar como fuente central del análisis al texto constitucional, el lector notará que en los distintos cuadros que se presentan a continuación sólo se hará referencia a aquellos órganos a los que la Constitución menciona de manera explícita en los diferentes rubros de análisis. Así, el número de órganos incluidos en cada cuadro puede variar, ya que el texto no es uniforme respecto del tratamiento que se realiza sobre la materia.

En segundo lugar, en algunas Constituciones de América Latina se organizan a los órganos constitucionales autónomos bajo un título común (Bolivia, Ecuador, Venezuela), estableciendo así de forma explícita sus formas de actuación y coordinación. Esto tampoco ocurre en México. Como menciona Ackerman, y a diferencia de lo que ocurre en los casos anteriormente citados, ...los reformadores mexicanos no se han atrevido a agrupar estos organismos bajo un solo título o capítulo en la Constitución o darles una regulación común. Cada organismo está constituido por un artículo diferente de la carta magna, muchas veces a una gran distancia los unos de los otros”.³⁷

Por lo tanto, y utilizando la expresión de Ackerman,³⁸ en lugar de un “rediseño estructural generalizado”, estamos frente a un ejercicio de emparchado institucional, que arroja resultados irregulares. Esto se evidencia en que los artículos que establecen, y en algunos casos configuran a los órganos autónomos, están dispersos a lo largo del texto constitucional.

En tercer lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, nuestra Constitución, a través de sus reformas sucesivas, es hoy un texto largo y detallista, lo que da por resultado el desarrollo de artículos reglamentarios. Esto es, artículos “que parecen tener en común que el desarrollo de verdaderos programas de gobierno y el diseño de auténticas políticas públicas”.³⁹

³⁷ Ackerman, John, *op. cit.*, p. 18.

³⁸ *Ibidem*, p. 20.

³⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio introductorio: Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, 2017, pp. 12 y ss.,

Buenos ejemplos de esto son los artículos 28 (donde se establece el Banco de México, la Cofece y el IFT) y 41 (donde se ubica el INE).

Por otra parte, también encontramos en el texto constitucional un exceso de regulación desigual, incluso tratándose de instituciones semejantes. Si se comparan las disposiciones constitucionales respecto del Banco de México, con las establecidas acerca de los órganos constitucionales autónomos de reciente creación, se advierten diferencias de alcance y profundidad en la normativa. A este hecho se suma la falta de sistematización y de orden en las materias reguladas, junto a una deficiente ubicación de las mismas.⁴⁰ Todo sumado genera que:

Si bien la Constitución se ha actualizado y modernizado significativamente, de tal modo que su texto vigente incorpora ya los elementos y las instituciones principales del constitucionalismo contemporáneo, lo cierto es también que las continuas reformas y adiciones que ha sufrido han dado por resultado un texto cada vez más extenso, desordenado, asistemático y descuidado desde el punto de vista técnico.⁴¹

El resultado es un texto reglamentario y desordenado:

Autonomía constitucional. Los órganos constitucionales autónomos se encuentran establecidos y configurados en la Constitución. En este sentido, como señala Guerra Reyes,⁴² el hecho resulta diferenciador puesto que mientras que el órgano autónomo se encuentra plasmado en la Constitución, el organismo descentralizado es producto de la ley.

La fórmula que se repite en la Constitución para la mayoría de los casos (nueve de diez), es que se trata de organismos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esto los convierte en personas jurídicas de derecho público, con potestad normativa o reglamentaria. Estas normas deben ser publicadas de manera oficial, en nuestro caso, en el *Diario Oficial de la Federación*.⁴³

disponible en: http://www2.juridicas.unam.mx/constitucionreordenadaconsolidada/files/Estudio_Introductorio.pdf (fecha de consulta: 25 de marzo de 2017).

⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-LXII Legislatura, Cámara de Diputados, *op. cit.*, pp. 10-13.

⁴¹ *Ibidem*, p. 1.

⁴² Guerra Reyes, Laura Isabel, “Órganos constitucionales autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, agosto de 2014, disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html (fecha de consulta: 8 de enero de 2016).

⁴³ Pedroza de la Llave, *op. cit.*, p. 179.

Junto con estas características genéricas, en algunos casos puntuales la Constitución abunda en detalles. Así, en el caso del IFAI destaca que es un organismo especializado, imparcial, colegiado, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna (artículo 6o., N VIII). En el INEGI, además de autonomía técnica y de gestión, se destaca que tiene las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere (artículo 26, B). En los casos de la Cofece y del IFT se puntualiza que serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente: dictarán sus resoluciones con plena independencia; ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias; emitirán su propio estatuto orgánico mediante un sistema de votación por mayoría calificada; podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general; las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio (artículo 28). Finalmente, en el caso del INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño (artículo 41, A).

Como se puede apreciar, a partir de un enunciado genérico, las características que definen la autonomía de cada órgano se establecen *ad hoc* y no guardan similitud.

Autonomía funcional. Nuevamente, la tesis 32/2005 destaca que los órganos constitucionales autónomos poseen funciones específicas con el fin de obtener mayor especialización, agilidad, control y transparencia en la atención de las demandas sociales. Al mismo tiempo, su actuación no está sujeta a los depositarios tradicionales del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). De tal forma, cuentan con competencias propias y con la independencia funcional para llevarlas a cabo.

Autonomía personal. En la designación de los miembros de la mayoría de los casos intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo (como sucede también con el Poder Judicial), aunque no hay una fórmula común. Todo esto se aprecia en el cuadro 2, donde se describen los mecanismos de designación de los miembros de nueve órganos autónomos, ya que en la Constitución no se detallan los mecanismos de designación para el caso del Banco de México.

CUADRO 2

MECANISMOS DE DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

<i>Órgano</i>	<i>Mecanismo de designación</i>
INEE	El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, que designará al integrante que deba cubrir la vacante por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente.
INAI	La Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente en un plazo de diez días hábiles.
INEGI	El presidente designará a sus miembros con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
Coneval	Serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente en un plazo de diez días hábiles.
Cofece	Serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo, de forma escalonada.
IFT	Serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo, de forma escalonada.
INE	En la designación participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.
Fiscalía General	El Senado contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al

Órgano	Mecanismo de designación
	Senado una terna y designará provisionalmente al fiscal general, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el fiscal general designado podrá formar parte de la terna.
CNDH	El Consejo Consultivo está integrado por diez consejeros que son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El presidente de la comisión, que lo es también del Consejo, es elegido en los mismos términos descritos.

FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El punto a destacar aquí es la participación del Ejecutivo y el Legislativo de manera conjunta en la elección de autoridades que se supone deben ser apolíticas, no partidistas y neutrales dentro del proceso político. La experiencia comparada demuestra que a la larga, los miembros de estos órganos autónomos terminan respondiendo de una u otra manera a las preferencias del partido mayoritario en las cámaras participantes, en caso de una distribución más fragmentada de los grupos parlamentarios, a la de los partidos con mayor representación. El Reino Unido representa al primer caso, mientras que Francia y España al segundo. Como resultado de este proceso:

La realidad demuestra que los nombramientos que dependen del Gobierno y del Parlamento, es decir, de los partidos políticos, se realizan atendiendo no sólo, pero también, a razones de conveniencia política. La existencia de requisitos de elegibilidad y de causas de incompatibilidad no ha evitado hasta ahora que los partidos elijan a «personas de confianza». De esta forma se otorga a los partidos una vía excepcional para influir o interferir en la actividad de estos organismos.⁴⁴

Nuestro país no parece ser la excepción a este fenómeno. Sin embargo, la experiencia demuestra que no siempre la conformación partidista de un órgano constitucional autónomo da por resultado una actuación políticamente sesgada. Como demuestran Alonso y Aziz Nassif⁴⁵ en su trabajo sobre el

⁴⁴ Salvador Martínez, María, *op. cit.*, p. 384.

⁴⁵ Alonso, Jorge y Aziz Nassif, Alberto, *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo general del IFE (1996-2005)*, México, CIESAS, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana, 2005.

Consejo General del IFE en 1996, si bien los consejeros fueron propuestos por los partidos políticos con representación parlamentaria, la relación de los consejeros con los mismos no fue la causa central de su nombramiento: “Sino en varios casos, la cercanía con el tema electoral y el perfil de ser personas que trabajaban como académicos. Además, el margen para torcer el rumbo era muy limitado por la formación de una mayoría de consejeros que se ubicó en una posición de independencia”.⁴⁶

Tal como señalan los autores, cinco de los consejeros que fueron propuestos por los partidos opositores lograron coincidir en varias de sus propuestas. Para tal fin se reunía, discutían y consensuaban sus propuestas, que luego eran defendidas en el Consejo.⁴⁷ Este bloque logró establecer un punto de equilibrio que permitió impulsar medidas que dieron por resultado transformaciones significativas en el sistema político.

Otros países de la región muestran experiencias similares, por lo que no se puede suponer de forma automática que la conformación partidista de un órgano dé por resultado la conformación de mayorías dominantes afines al gobierno. Para que esto no ocurra, resulta fundamental que no sólo haya equilibrio en la capacidad de los partidos para postular a los miembros de los órganos constitucionales autónomos, sino también que haya vetos cruzados para poder objetar a quiénes no reúnen las condiciones establecidas *a priori*.

Con respecto a la composición de cada órgano, la duración de sus miembros y posibilidad de reelección, los datos se pueden observar en el cuadro 3. Para la realización del mismo se recurrió exclusivamente a la Constitución. Por tal motivo no se incluye al Banco de México en el cuadro, ya que en el texto constitucional no especifica puntualmente su composición. Según la Ley del Banco de México, la conducción del mismo corresponde a la Junta de Gobierno, compuesta por cinco miembros designados por el presidente con la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente de darse el caso. De entre ellos, el Poder Ejecutivo selecciona al gobernador del banco, siendo los demás subgobernadores. El gobernador dura en su cargo seis años, y los subgobernadores ocho años, pueden ser reelegidos en sus funciones, siempre que no sobrepasen los 65 años de edad.⁴⁸

⁴⁶ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 32.

⁴⁸ Ley del Banco de México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf> (fecha de consulta: 29 de marzo de 2017).

CUADRO 3

COMPOSICIÓN, DURACIÓN Y REELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

<i>Órgano</i>	<i>Miembros</i>	<i>Duración</i>	<i>Reelección</i>
INEE	5	7 (renovables de forma escalonada)	Si (una)
INAI	7	Presidente 3 Consejeros 7	(sólo el presidente puede ser reelegido, una vez)
INEGI	5	—	—
Coneval	7	Presidente 5 Consejeros (renovables de forma escalonada, cada 4 años serán ratificados o sustituidos los 2 consejeros de mayor antigüedad)	Si (una vez los consejeros y una vez el presidente)
Cofece	7	Presidente 4 Consejeros 9	No (sólo el presidente puede ser reelegido, una vez)
IFT	7	Presidente 4 Consejeros 9	No (sólo el presidente puede ser reelegido, una vez)
INE	11	Presidente 9 Consejeros 9	No podrán ser reelectos
Ministerio Público	un (fiscal general)	— 9 —	
CNDH	11	Presidente 5 Consejeros (renovables de forma escalonada, cada año serán ratificados o sustituidos los 2 consejeros de mayor antigüedad)	Sí (una)

FUENTE: elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede apreciar en el cuadro 3, la diversidad en la composición, la duración de mandatos y la posibilidad de reelección de sus miembros difiere

considerablemente entre los órganos, por lo que no es posible establecer criterios comunes en este tema. Un hecho a destacar es que se establece en el artículo 60. de la Constitución, para el caso del INAI: “En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género”. Cabe preguntarse entonces ¿por qué la equidad de género sólo es deseable para el INAI y no para la conformación de los demás órganos constitucionales autónomos, en los que no se establece tal objetivo?

El cuadro 4 muestra los requisitos de idoneidad exigidos para los siete órganos en los que la Constitución aborda la materia. Se advierte de inmediato que es en los órganos de reciente creación donde tales exigencias son establecidas con mayor especificidad. Puntualmente, en el caso de la Cofece, además de la formación y experiencia profesional, se establecen dos limitantes que deben ser destacadas: no haber tenido cargos de elección popular ni de responsabilidad de gobierno, y no haber ocupado en los tres años anteriores a su designación ninguna función directiva “en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano”. En el caso del IFT se limita a no haber ocupado cargos de elección popular o responsabilidades de gobierno. Vale aclarar que en el caso de la CNDH, la Constitución no establece ningún requisito especial.

CUADRO 4

REQUISITOS DE IDONEIDAD PARA LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

<i>Órgano</i>	<i>Requisitos de elegibilidad</i>
INEE	Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley.
INAI	Los integrantes deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución.
INEGI	[La ley establecerá] los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno.
Coneval	Deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social.

<i>Órgano</i>	<i>Requisitos de elegibilidad</i>
Cofece	<p>Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Ser mayor de treinta y cinco años;</p> <p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;</p> <p>IV. Poseer título profesional;</p> <p>V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;</p> <p>VI. Acreditar, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;</p> <p>VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y</p> <p>VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano.</p>
IFT	<p>Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Ser mayor de treinta y cinco años;</p> <p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;</p> <p>IV. Poseer título profesional;</p> <p>V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;</p> <p>VI. Acreditar, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;</p> <p>VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento</p>

Fiscalía General	Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.
------------------	--

FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un punto a considerar en este tema, es el referido al régimen de incompatibilidades establecido para los miembros de los órganos constitucionales autónomos. Existe al respecto una fórmula común: “no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia”. Sin embargo, en el caso de la Coneval se agrega la prohibición de no pertenecer a ningún partido político. Tratándose de la Cofece y del IFT se establece, además, que los comisionados no pueden desempeñar empleos públicos o privados, con excepción de los cargos docentes, y que estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto; es decir, no intervendrán en caso de conflicto de intereses.

Sin embargo, nuevamente la experiencia comparada nos muestra que además de la captura por parte de los partidos políticos, los intereses privados suelen tener su vista puesta en esos órganos. El caso de Estados Unidos ha sido paradigmático en la materia. Para que esto ocurra, los intereses privados suelen utilizar distintos mecanismos a fin de “capturar” a los órganos constitucionales autónomos. Entre ellos destacan: la designación de sus miembros debe contar con el visto bueno del sector regulado; por motivos de supervivencia, a estas agencias no les interesa implementar medidas que perjudiquen económicamente al sector; finalmente, a los comisionados no les interesa enemistarse con los representantes de un sector en el que tienen expectativas laborales una vez que dejen su puesto en el órgano autónomo.⁴⁹ Como resultado:

...hay quienes afirman que es el hecho de que las “agencias independientes” sean “independientes” del Presidente lo que hace que las mismas sean vulnerables a las presiones de intereses privados y, para resolver este problema, proponen integrarlas al Ejecutivo. Desde una óptica contraria hay quien considera, sin embargo, que la solución no es integrar a las “autoridades

⁴⁹ Salvador Martínez, María, *op. cit.*, p. 387.

independientes” en el Ejecutivo, sino fortalecer su posición frente a los grupos regulados mediante el apoyo continuado a su labor tanto por parte del Congreso como de la Presidencia.⁵⁰

Con respecto a los mecanismos de remoción, los consejeros y comisionados sólo podrán ser removidos en los términos del título IV de la Constitución, acerca de la responsabilidad de los servidores públicos.

Sin embargo, hay dos innovaciones al respecto. En el caso de la Cofece y del IFT, los comisionados también podrán ser removidos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, cuando sean culpables por falta grave en el desempeño de sus funciones. En el caso del Ministerio Público, el fiscal podrá ser removido por el Poder Ejecutivo por las causas graves que establezca la ley, no obstante, la remoción puede ser objetada por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, en un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el fiscal será restituido en el ejercicio de sus funciones. De todos estos mecanismos da cuenta el cuadro 5, de los ocho órganos en los que la Constitución aborda la materia.

CUADRO 5

MECANISMO DE REMOCIÓN PARA LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

<i>Órgano</i>	<i>Remoción</i>
INEE	Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de la Constitución.
INAI	Sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de la Constitución y serán sujetos de juicio político.
INEGI	Estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución.
Coneval	(El presidente) sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.
Cofece	Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 388.

<i>Órgano</i>	<i>Remoción</i>
	Serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución y de juicio político.
IFT	Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley. serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución y de juicio político.
Fiscalía General	El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.
CNDH	(El presidente) sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Patrimonio y financiamiento. Los órganos constitucionales autónomos disponen de autonomía e independencia financiera, lo que significa que pueden realizar sus presupuestos y ejercerlos de acuerdo a sus propias decisiones. Sin embargo, cabe aclarar que, aunque los órganos constitucionales autónomos realicen sus propios presupuestos, es la Cámara de Diputados quien debe aprobarlos y también pueda imponer recortes, con lo cual se abre la posibilidad de que la aprobación presupuestal se utilice como mecanismo de presión sobre los propios órganos.

La autonomía financiera ha sido tratada en la literatura como autonomía de gestión, aludiendo entonces a la capacidad para resolver sobre la administración y manejo de los fondos en general, junto con los recursos humanos y materiales utilizados para llevar a cabo sus tareas. En este sentido, la autonomía de gestión implica la autonomía de determinación presupuestal, que posibilita al órgano proyectar sus necesidades económicas a partir de su plan de actividades; la autonomía administrativa, que permite llevar a cargo las gestiones administrativas de forma independiente; y la autonomía

de fiscalización, estrechamente vinculada a los procesos de transparencia y rendición de cuentas.⁵¹

Sintetizando. Como surge del tratamiento realizado, el texto constitucional reconoce en la actualidad a diez órganos constitucionales autónomos, de acuerdo a la definición propuesta en este trabajo. Los temas y objetivos a que responden dichos órganos son numerosos y diversos. De tal forma:

Más allá de la autonomía compartida, son muy distintos: algunos son órganos de garantía de derechos, otras instancias de control del poder, unos más autoridades regulatorias, técnicas, punitivas o de investigación. Además, unos brindan servicios a los gobernados, otros actúan ante el Estado y unos más gestionan áreas de operación de los llamados poderes privados.⁵²

A su vez, en la mayoría de los casos, el texto abunda en cuestiones que sería saludable dejar para su tratamiento a las leyes secundarias respectivas. Sin embargo, se advierte la diversidad de criterios existentes respecto de la organización interna de los distintos órganos. El resultado es un texto que presenta una variedad de alternativas. Como afirma Valadés:

Cada uno de esos organismos tiene su propia modalidad en cuanto a la designación de sus integrantes: unos lo son por el Senado y otros por la Cámara de Diputados; en unos casos los aspirantes se autoproponen y en otros son postulados por el presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia, por las instituciones de educación superior o por las propias cámaras. En unos hay ternas, en otras listas abiertas. Los presidentes de esos organismos son nombrados por alguna de las cámaras, a iniciativa propia o del presidente de la República, o bien son elegidos por sus pares. En algunos organismos se excluye a quienes tengan militancia de partido, en otros da lo mismo. En cuanto a su duración, oscilan entre los 5 y los 9 años. Unos son reelegibles, otros no. En suma, para el diseño de estos organismos la regla es que no hay reglas.⁵³

Si a los hechos reseñados, sumamos finalmente que los órganos constitucionales autónomos no están agrupados de acuerdo a algún criterio de

⁵¹ Astudillo, César, *op. cit.*, p. 64.

⁵² Salazar Ugarte, Pedro, “Las demasiadas...”, *cit.*

⁵³ Valadés, Diego, “La soberanía burocrática”, *Reforma*, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7061/8997> (fecha de consulta: 25 de marzo de 2016).

ordenación, el resultado en la materia es un texto desordenado y complejo. Frente a este hecho cabe formular al menos dos preguntas centrales. ¿Se puede buscar la forma de establecer algunas disposiciones comunes que permita unificar, en la medida de lo posible, la estructura y funcionamiento de dichos órganos? ¿Tal regulación debería establecerse en el texto constitucional?

IX. SISTEMA DE CONTROLES

Los órganos constitucionales autónomos están a su mismo nivel que los órganos soberanos tradicionales. Sin embargo, esto no los exime de control por parte de aquéllos. Puntualmente, la Constitución crea un mecanismo de control transversal a todos ellos. El artículo 74 de la Constitución, numeral VIII, establece entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Adicionalmente, encontramos en la Constitución seis modalidades de control, sólo para cuatro de los órganos autónomos existentes, tal como se aprecia en el cuadro 6.

CUADRO 6

MECANISMO DE COORDINACIÓN Y CONTROL PREVISTOS PARA LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

<i>Órgano</i>	<i>Mecanismos de coordinación y control</i>
Cofece	Presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de La Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas. Contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

<i>Órgano</i>	<i>Mecanismos de coordinación y control</i>
IFT	Presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de la Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas. Contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.
INE	Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.
CNDH	El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar encontramos la presentación de un programa de trabajo y/o de informes de gestión ante los poderes de la Unión (CNDH) a algunos de ellos (en el caso de la Cofece y del IFT ante los poderes Ejecutivo y Legislativo).

En segundo lugar puede haber lugar a comparecencias ante la Cámara de Senadores (CEFE, IFT), o ambas Cámaras del Congreso (CNDH). Incluso en el caso del CEFE e IFT, es el Ejecutivo quién puede solicitar dichas comparecencias.

En tercer lugar, en el caso del INE, existe una Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, que tiene como tarea la fiscalización de todos los ingresos y egresos de la institución.

La cuarta modalidad nuevamente rige de forma constitucional explícita para cuatro de los órganos autónomos. El artículo 3o., IX, establece que el INE registrará sus actividades con apego, entre otros principios, a la transparencia. Para el caso del IFAI, el artículo 6o., VIII, de la Constitución dispone que se registrará, entre otros, por el principio de transparencia y máxima publicidad. Finalmente, para los casos de la Cofece y de la IFT, el artículo 28 señala que: “Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos”. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su numeral IX incluye a los órganos constitucionales autónomos. No deja de llamar la atención que la Constitución establezca como principio rector la transparencia para cuatro de ellos, y con redacción disímil según los casos. Nuevamente, cabría plantearse la posibilidad de unificar la redacción constitucional para todos los órganos.

En quinto lugar, y relacionado con lo anterior, en los casos del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Nacional Electoral, la Constitución establece la figura de un contralor, la que no se establece para el caso de los demás órganos constitucionales autónomos.

Finalmente, cabe aclarar que todos los funcionarios de los órganos constitucionales autónomos mexicanos están sometidos a una sexta forma de control, que es la establecida en el título IV de la Constitución.

En función de la diversidad de mecanismos de control descritos, los que se aplican a cuatro de los órganos autónomos, surge de inmediato la pregunta de si ¿es posible unificar algunos de estos mecanismos entre las distintas autonomías?

X. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y CONTROL DEMOCRÁTICO

Para finalizar este trabajo dejamos una última interrogante a analizar, ¿qué aportan los órganos constitucionales autónomos en materia de control institucional?

En respuesta a esta interrogante, algunos destacan el potencial contramayoritario que poseen los órganos constitucionales. El argumento contramayoritario resulta bien conocido: se basa en el hecho de que la Suprema Corte, un órgano cuya integración no responde a criterios de selección democrática, puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes y, de esta forma, anular una decisión de la mayoría legislativa. La objeción central de este argumento es, como resulta evidente, el carácter no democrático de la judicatura.

Sin embargo, como plantea Rivera León,⁵⁴ aunque el argumento contramayoritario está formulado pensando en las decisiones de la Corte, ésta no es el único órgano estatal capaz de adoptar tales decisiones. Rivera distingue entonces cuatro agentes capaces de tomar medidas contramayoritarias: 1) una contramayoría legislativa, esto es cuando el propio Congreso adopta decisiones en contra de la propia mayoría a la que representa; 2) una contramayoría administrativa, representada por el Ejecutivo; 3) una contramayoría judicial, cuando los jueces rechazan una decisión legislativa, y 4) una contramayoría diversa en el orden institucional, esto es: “Aquellas decisiones contra-mayoritarias tomadas desde un marco institucional, pero fuera de las categorías expuestas. Ejemplo de estas decisiones en México serían una decisión tomada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o por un órgano constitucionalmente autónomo que atente contra una mayoría...”⁵⁵

Desde luego, los órganos constitucionales autónomos, tal como han sido analizados en este trabajo, pueden adoptar decisiones contramayoritarias en el sentido que no son órganos elegidos democráticamente. Su misión no es la de representar a la ciudadanía, sino ejercer funciones puntuales con carácter técnico, no partidista, en todo caso, en beneficio de la ciudadanía; en el desempeño de sus competencias pueden adoptar decisiones que vayan en contra de las preferencias de los órganos soberanos del Estado e incluso, en contra de las preferencias de la mayoría de la opinión pública.

Justamente esta puede ser vista como una ventaja adicional de los órganos autónomos. Dado que su composición prevé mandatos más prolongados que

⁵⁴ Rivera León, Mauro Arturo, “Esbozo de teoría contramayoritaria: consideraciones de la *countermajoritarian difficulty*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, (28), 2011, pp. 407-428.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 415.

el de los de los ocupantes del Ejecutivo y el Legislativo, y su renovación es no coincidente con aquéllos, este hecho, sumado a su carácter autónomo, otorga un horizonte temporal más estable a sus regulaciones. De tal forma, estas agencias contramayoritarias y autónomas pueden generar expectativas positivas en cuanto a la estabilidad de sus resoluciones, lo que redundará en una mayor confianza por parte de los diferentes actores involucrados.⁵⁶

En el caso mexicano, los órganos de la primera generación jugaron un fuerte papel contramayoritario (los casos de Banxico, el IFE hasta el 2003 y la CNDH son ejemplos claros). Tratándose de los órganos creados en la segunda ola (durante el actual sexenio), su origen reciente abre una interrogante a futuro respecto del papel que efectivamente van a jugar. Sin embargo, esta posibilidad abre una expectativa que de momento no podemos avizorar.

XI. PARA FINALIZAR

Los órganos constitucionales autónomos son instituciones establecidas por la Constitución, por fuera de los poderes tradicionales (soberanos) del gobierno, aunque al mismo nivel jerárquico que aquéllos. Su objetivo es desempeñar funciones altamente especializadas y técnicas, establecidas en la propia Constitución. Son órganos contramayoritarios, que ejercen un control institucional dentro de la estructura estatal, especialmente en referencia a los órganos tradicionales del poder.

En todos los casos son designados con la participación del Ejecutivo y de alguna de las cámaras del Legislativo. Sus miembros poseen mandatos no coincidentes con el ciclo electoral (habitualmente incluso más extensos que los cargos de origen democrático), lo cual otorga estabilidad e independencia a las políticas públicas bajo su dirección y control.

Sus miembros, que no pueden ser removidos por las demás autoridades de forma arbitraria e inconsulta, son independientes de los partidos políticos (al menos formalmente) y grupos fácticos, lo que les otorga una autonomía decisoria digna de ser destacada. Dicha autonomía se expresa en la capacidad de emitir regulaciones propias hacia la sociedad y los sectores específicos, vinculados con su actuación, y, a su propio interior,

⁵⁶ Majone, Giandomenico, “The Credibility Crisis of Community Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), 2000, pp. 288 y ss.

la posibilidad de autoorganizarse de la forma más adecuada para cumplir sus fines específicos.

Entre las causas que motivan su creación se encuentran la pérdida de legitimidad social de las autoridades tradicionales, enmarcada por la complejidad creciente de la administración pública y de las tareas a su cargo, lo que requiere de funcionarios altamente capacitados y sin afiliación partidista o funcional, dado el desprestigio mencionado. Además, durante la década de 1990, se agrega la necesidad de generar espacios de participación y gestión fuera de la órbita del régimen otrora hegemónico, a fin de acompañar la transición democrática. En la actualidad, la necesidad de gestionar algunas de las reformas estructurales impulsadas.

Los órganos constitucionales autónomos desempeñan tareas asociadas tradicionalmente con la órbita de actuación del Poder Ejecutivo, pero lo hacen de una forma no partidista, técnica y fuera de la administración tradicional. Son órganos situados al mismo nivel que los poderes tradicionales del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control. Su presencia supone una evolución de la teoría tradicional de la separación de poderes, ampliándola; abren espacios de negociación y diversidad en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, el fenómeno aquí analizado, más allá de estos elementos comunes, unificadores, presentan una diversidad que resulta imposible de soslayar, por lo tanto, creemos oportuno, finalizar el trabajo retomando dos propuestas a futuro.

En primer lugar, la figura de los órganos autónomos en México adopta en cada momento la forma que el propio legislador considera oportuno darles, colocándolos en el artículo constitucional relacionado con la materia relacionada. Las disposiciones constitucionales relativas a su estructura y funcionamiento son diversas y en algunos casos, francamente, reglamentarias. En otros, no se aclara nada al respecto. Sería conveniente establecer en la Constitución un título especial que los agrupe, al mismo tiempo que establezca sus rasgos comunes, requisitos generales y demás cuestiones relevantes aquí abordadas. En este sentido, suscribimos la propuesta realizada por otros analistas que nos precedieron en el tratamiento del tema.⁵⁷

⁵⁷ Salazar, Pedro y Salgado, Luis, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, en Serna de la Garza, José María (ed.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 591-605; Ackerman, John, *op. cit.*, pp. 18 y ss.;

En segundo lugar, sería deseable restringir los elementos reglamentarios en el articulado referido a éstos, remitiendo a las leyes secundarias que reglamentan su funcionamiento, tal como se propuso recientemente en un trabajo ya citado.⁵⁸

De tal forma, la reorganización del texto constitucional, en lo referido a los órganos constitucionales autónomos, aportaría claridad respecto de actores clave del Estado mexicano. Un tema de tal relevancia así lo amerita.

C

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-LXII Legislatura, Cámara de Diputados, *op. cit.*, pp. 13-19.

⁵⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto 2017, disponible en: <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenadaconsolidada/reordenada-consolidada> (fecha de consulta: 25 de marzo de 2017).

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2016.

Fecha de dictamen: 24 de marzo de 2017.