



El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Azcapotzalco

México

Martínez Robledos, Marybel

Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?

El Cotidiano, núm. 190, marzo-abril, 2015, pp. 123-143

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32536845015>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?

Marybel Martínez Robledos\*

La complejidad de los órganos y de los organismos constitucionales autónomos —debido a su naturaleza jurídica y política, funciones, mecanismos de elección de sus titulares e incluso niveles y tipos de autonomía— animan un análisis que permita trazar una propuesta de reformas que eliminen tanto su dispersión en el texto constitucional y su uso disímulo, así como el escaso rigor jurídico de que actualmente son objeto. Al hacerlo, necesariamente es menester preguntarnos si estos órganos y organismos fortalecen al Estado o simplemente son un producto de la debilidad e incapacidad para gobernar, a partir de lo cual estaríamos en condiciones de trazar las bases para una Reforma Constitucional —enmarcada en el nuevo constitucionalismo— que permita estructurar, clasificar, denominar y jerarquizar a los entes autónomos.

**A** la luz de las reformas estratégicas impulsadas por el Ejecutivo Federal, resulta de la mayor importancia analizar los entes dotados de autonomía constitucional, no sólo porque cuantitativamente aumentaron de manera significativa, sino porque éstos juegan un papel trascendental en la viabilidad de las mismas, así como en la propia configuración y dinámica del Estado en nuestros días; o mejor aún, en el reacomodo y redefinición del ejercicio del poder público, el cual va más allá de la triada conocida, y por mucho tiempo considerada como perfecta, y que dio vida al principio de la División de Poderes.

\* Maestra en Ciencias Políticas con especialidad en Gobierno y Poder Legislativo, Newport University. Asesora en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, concebidos de manera tradicional, hoy parecen ser insuficientes no sólo en su dinámica, en su estructura y en sus alcances, sino también en su calidad y legitimidad frente a la ciudadanía. Los “pesos y contrapesos” —otroza conocidos y defendidos a ultranza incluso durante los años setenta y ochenta del siglo pasado— han evolucionado o tal vez se han debilitado. En cualquiera de los dos casos, los entes constitucionalmente autónomos son una realidad presente en nuestro andamiaje jurídico, institucional y político, y requieren ser analizados en su contexto específico en aras de impulsar su eficiencia y funcionalidad.

El análisis de los entes referidos presenta, en nuestros días, una gran complejidad debido a su naturaleza jurídica y política, funciones, meca-

nismos de elección de sus titulares e incluso niveles y tipos de autonomía. Su dispersión dentro del texto constitucional dificulta su análisis; su nebulosa definición y escaso rigor jurídico complican la medición de sus resultados. De ahí que se realizara el presente trabajo, el cual pretende, en primera instancia, ubicarlos y clasificarlos para después tratar de entenderlos con el fin de trazar una propuesta de Reforma Constitucional que los ubique con mayor claridad en una realidad jurídica y política diferente.

## **Clasificación de los entes dotados de autonomía constitucional**

En México, actualmente los entes autónomos elevados a rango constitucional son de diversa naturaleza

y suman un total de 18. Desde el punto de vista jurídico-administrativo, éstos se pueden clasificar en: 1) organismos autónomos; 2) organismos autónomos descentralizados del Estado; 3) persona de Derecho Público con carácter autónomo; 4) órganos reguladores en materia energética (autónomos que son parte de la Administración Pública Centralizada); 5) órganos públicos autónomos; 6) órganos autónomos; 7) entidad autónoma del Poder Legislativo; y, 8) tribunales autónomos. Cabe aclarar que la clasificación anterior no es arbitraria, sino que deriva de la denominación que la Ley Fundamental y las leyes en la materia establecen para los entes dotados de autonomía constitucional, tal como veremos más adelante.

## Órganos versus organismos

Es necesario hacer un paréntesis antes de continuar para precisar que uno de los problemas que acusan los entes constitucionalmente autónomos es precisamente su denominación, ya que en el cuerpo constitucional y legal se utilizan los términos de *órgano* y *organismo*, sin que se haga una clara distinción entre éstos o se les defina. Este asunto entraña una problemática de fondo expresada en la forma, por lo que es menester abundar al respecto.

La doctrina tradicional señala la diferencia principal entre *órgano* y *organismo* en su nivel de independencia. Así, atribuye al *órgano* las siguientes características principales: a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; b) está coordinado pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos; c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El *organismo*, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante.

Lo anterior se desdibuja en el nuevo constitucionalismo mexicano, donde las figuras en comento han tenido aprovechamientos disímboles. Por ejemplo: lo mismo se utiliza el término *organismo* para referirse al *Ombudsman* (CNDH) –institución cuya característica y fundamento principales son su autonomía e independencia frente a los Poderes del Estado, incluso frente a otros órganos autónomos–, e igualmente se utiliza para aludir al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En sentido inverso, se ha denominado *órgano* a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que forma parte de la Administración Pública Centralizada.

Se llama *organismos* a los que naturalmente deberían ser *órganos* y viceversa. Además, desde la Constitución se ha dotado de autonomía tanto a los órganos como a los organismos, independientemente de su tipo de autonomía y posición en la distribución del poder público. Sin distingo de jerarquías, funciones y naturaleza, distintos entes han sido dotados de autonomía constitucional de forma un tanto arbitraria.

Bajo el anterior orden de ideas, encontramos por ejemplo que la Constitución establece en el Artículo 6 que “la Federación contará con un *organismo* autónomo especializado”, dando así vida al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en tanto que la ley secundaria establece que “el Instituto es un *órgano* de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”. En suma, no sólo la cantidad y la dispersión de los entes autónomos en la Constitución significan un problema, sino también su nomenclatura, uso disímboles y escasa o nula definición en cuanto a su naturaleza, alcances y distinciones.

Para tener una visión más acabada del tema que nos ocupa, se presenta a continuación un breve análisis de la naturaleza y categorías señaladas, así como de los órganos y organismos que las conforman, deteniendonos sólo en algunos de éstos con el objetivo de evidenciar de mejor manera la problemática existente, idea central del presente trabajo.

## Naturaleza jurídica-administrativa

La naturaleza jurídica y administrativa de los órganos y organismos autónomos, así como la relación que guardan frente a los Poderes del Estado, determinan su grado de autonomía. Así podemos afirmar que, para los efectos que nos ocupan, el término *autonomía* no puede ser usado de manera genérica ni es absoluto, en tanto que no es igual ni tiene el mismo significado para todos los entes que la ostentan, lo cual resulta claro para la teoría, aunque no lo es para la norma. Esto constituye, por tanto, una primera barrera hacia su acercamiento.

El texto legal no precisa ni distingue: es la doctrina la que realiza su mejor intento. Sin embargo, difiere de acuerdo con el autor y la generación a la que éste pertenece. Queda en entredicho jurídico no sólo la denominación del ente, sino también su calidad o nivel de autonomía, lo cual se expresa con claridad en la percepción que la opinión pública tiene acerca de éstos. Los entes autónomos enfrentan hoy en día dos problemáticas: ambigüedad jurídica y poca legitimidad social.

En cuanto a la autonomía, es de señalar que existen diferentes tipos –plena, técnica, de gestión, jurídica, presupuestaria, de gobierno, jurisdiccional, etcétera–, y los entes públicos la ostentan en diferentes grados o de manera diferente. El grado de autonomía está relacionado con la naturaleza del ente y con el grado de independencia que guarde frente a los Poderes del Estado. Para decirlo de otra manera, no es lo mismo la autonomía de un ente del Estado que la de un ente de la administración pública –o cuando menos no debería serlo–; sin embargo, tal distinción parece haber pasado desapercibida en nuestros días.

Al no poder hacer coincidir el Derecho y la política, y al no lograr que uno ceda el paso a la otra y viceversa, todo parece indicar que se ha optado por el atropello y la promiscuidad jurídica.

Hagamos una primera aproximación a estos entes públicos dotados de autonomía constitucional. Los cuadros I.1, I.2, I.3 y I.4 muestran una primera clasificación, de acuerdo con las ocho categorías antes señaladas, sobre la naturaleza jurídica y administrativa de los entes públicos dotados de autonomía constitucional a partir del mandato legal y constitucional–, como un elemento introductorio al tema.

**Cuadro I.1**  
**I. Organismos autónomos**

Entidad	Texto constitucional	Legislación secundaria
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un <i>organismo con autonomía técnica y de gestión</i> , personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 26, Apartado B).	<i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i>  Artículo 52. El Instituto es, conforme a lo dispuesto en el apartado B del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un <i>organismo público con autonomía técnica y de gestión</i> , personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	El <i>organismo</i> que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; <i>contará con autonomía de gestión y presupuestaria</i> , personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 102, Apartado B, párrafo 5).	<i>Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>  Artículo 2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un <i>organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria</i> , personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.
Instituto Nacional Electoral	El Instituto Nacional Electoral es un <i>organismo público autónomo</i> dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 41, Fracción V, Apartado A).	<i>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i>  Artículo 29. El Instituto es un <i>organismo público autónomo</i> dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un <i>organismo público autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 3, Fracción IX).	<i>Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</i>  Artículo 22. El Instituto es un <i>organismo público autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme lo dispone la fracción IX del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Instituto contará con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna.
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	La Federación contará con un <i>organismo autónomo</i> , especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna (Artículo 6, Apartado A, Fracción VIII).	<i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i>  Artículo 33. El Instituto es un <i>órgano de la Administración Pública Federal</i> , con <i>autonomía operativa, presupuestaria y de decisión</i> , encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

<p><b>Cuadro 1.2</b></p> <p><b>2. Organismos autónomos descentralizados del Estado</b></p>		
<i>Entidad</i>	<i>Texto constitucional</i>	<i>Legislación secundaria</i>
Universidad Nacional Autónoma de México	Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía (Artículo 3, Fracción VII).	<p><i>Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México</i></p> <p>Artículo 1. La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública, <i>organismo descentralizado del Estado</i>, dotada de plena capacidad jurídica.</p>
Universidad Autónoma Metropolitana	Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía (Artículo 3, Fracción VII).	<p><i>Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana</i></p> <p>Artículo 1. Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana como <i>organismo descentralizado del Estado</i>, con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>
Universidad Autónoma de Chapingo	Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía (Artículo 3, Fracción VII).	<p><i>Ley que crea La Universidad Autónoma Chapingo</i></p> <p>Artículo 1. Se crea la Universidad Autónoma Chapingo como <i>organismo descentralizado del Estado</i>, con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía (Artículo 3, Fracción VII).	<p><i>Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro</i></p> <p>Artículo 1. Se crea la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro como un <i>organismo público descentralizado</i>, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y dotado de autonomía en los términos de la Fracción VII del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con todas las facultades que en el mismo se establecen.</p>
<p><b>3. Persona de derecho público con carácter autónomo</b></p>		
Banco de México	El Estado tendrá un banco central que será <i>autónomo</i> en el ejercicio de sus funciones y en su Administración (Artículo 28, Párrafo 6).	<p><i>Ley del Banco de México</i></p> <p>Artículo 1. El banco central será <i>persona de derecho público</i> con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

<p><b>Cuadro 1.3</b></p> <p><b>4. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética</b></p> <p><b>(autónomos que forman parte de la Administración Pública Centralizada)</b></p>		
<i>Entidad</i>	<i>Texto constitucional</i>	<i>Legislación secundaria</i>
Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía	El Poder Ejecutivo contará con los <i>órganos reguladores coordinados</i> en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley (Artículo 28, Párrafo 8).	<p><i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i></p> <p>Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la <i>Administración Pública Centralizada</i>.</p> <p><i>Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética</i></p> <p>Artículo 3. Los <i>Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética</i> tendrán <i>autonomía técnica, operativa y de gestión</i>. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.</p> <p>Artículo 4. El <i>Ejecutivo Federal</i> ejercerá sus facultades de <i>regulación técnica y económica</i> en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los <i>Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética</i>, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.</p>

Continúa...

5. Órganos públicos autónomos		
Fiscalía General de la República	El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como <i>Órgano Público Autónomo</i> , dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio (Artículo 102, Apartado A, Párrafo 1).	<p><i>Ley de la Fiscalía de la República</i></p> <p>Artículo 3. El ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República, como <i>Órgano Público Autónomo</i>, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios.</p>
6. Órganos autónomos		
Comisión Federal de Competencia Económica	El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un <i>órgano autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 28, Párrafo 14).	<p><i>Ley Federal de Competencia Económica</i></p> <p>Artículo 10. La Comisión es un <i>órgano autónomo</i>, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.</p>
Instituto Federal de Telecomunicaciones	El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un <i>órgano autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones (Artículo 28, Párrafo 16).	<p><i>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</i></p> <p>Artículo 7. El Instituto es un <i>órgano público autónomo</i>, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.</p>
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un <i>órgano autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 26, Apartado C).	<p><i>Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en Cámara revisora)</i></p> <p>Artículo 5. El Consejo, de conformidad con el Apartado C del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un <i>órgano autónomo</i> del Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios y tendrá por objeto la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, así como de emitir recomendaciones en los términos de esta Ley.</p>

Cuadro 1.4 7. Entidad autónoma del Poder Legislativo		
Entidad	Texto constitucional	Legislación secundaria
Auditoría Superior de la Federación	La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá <i>autonomía técnica y de gestión</i> en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (Artículo 79).	<p><i>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</i></p> <p>Artículo 3. La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta. La Auditoría Superior de la Federación tiene <i>autonomía técnica y de gestión</i> en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.</p>
8. Tribunales autónomos		
Tribunales agrarios	Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá <i>tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción</i> (Artículo 27, fracción XIX).	<p><i>Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios</i></p> <p>Artículo 1. Los Tribunales agrarios son los <i>órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía</i> 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.</p>

Continúa...



8. Tribunales autónomos		
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	El Congreso tiene facultad para expedir leyes que instituyan <i>tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos</i> (Artículo 73, Fracción XXIX- H).	<i>Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios</i>  Artículo 1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo, <i>dotado de plena autonomía para dictar sus fallos</i> , con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Fuente: Cuadros 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 Elaboración propia con la valiosa colaboración de Laura Flores\*, a partir de la Constitución y las *Leyes federales vigentes*, página oficial, Cámara de Diputados.

## 1. Organismos autónomos

Cabe señalar, en primer término, que los *organismos descentralizados* de la Administración Pública Federal forman a su vez parte de la administración pública paraestatal, de los cuales el Poder Ejecutivo de la Unión (Presidente de la República) se auxiliará. Éstos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, y pueden ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal –lo anterior conforme a la Ley–, pudiendo ser sectorizados o no; es decir, que pueden estar agrupados en un sector administrativo (Secretaría de Estado) de acuerdo con sus funciones. A mayor precisión, y siguiendo a Ugalde Calderón, cabe señalar que:

si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así, porque en términos generales la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferir las a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general (Calderón, 2010: 259).

La distinción anterior forma parte de la doctrina moderna y ortodoxa que impera en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sin embargo, parece perder vigencia en el texto constitucional actual, que establece *cinco organismos que gozan de autonomía*: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional Electoral (INE).

\* Licenciada en Ciencias Políticas por la UACM.

Es de hacer notar que el texto constitucional establece diferentes redacciones para dotar a cada ente de autonomía, como podemos observar en el Cuadro 2, redacciones que producen confusión y a su vez diversas interrogantes. Por ejemplo, ¿es lo mismo que la Constitución ordene la categoría de *organismo público autónomo* que la de *organismo con autonomía técnica y de gestión*, o bien, *organismo que contará con autonomía de gestión y presupuestaria*? ¿Los organismos señalados anteriormente son iguales entre sí? ¿Gozan de la misma categoría y jerarquía? ¿Son realmente autónomos? ¿Se puede prescindir de alguno de éstos? ¿Solamente el IFAI es especializado, imparcial y colegiado, como dice el máximo texto? Si la Constitución ordena en el mismo párrafo que el IFAI, además de ser un organismo autónomo cuenta con plena autonomía técnica, ¿esto significa que el resto de los organismos no cuenta con autonomía técnica plena o, mejor aún, que los otros no son autónomos? ¿Cuál es el motivo de la diversidad de las redacciones y cuál es el espíritu con que el constituyente estableció a cada ente su autonomía?

Cuadro 2	
INEGI	La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.
CNDH	El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.
INE	El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.
INEE	El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
IFAI	La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Leyes federales vigentes*, página oficial, Cámara de Diputados.

En conclusión, podríamos señalar lo siguiente:

- Por lo que respecta a la CNDH y el INE, hay que dejar en claro que son instituciones que en nuestros días no podríamos concebir sin autonomía, pues es precisamente su fundamento más importante, cuando menos en un Estado democrático y de Derecho. Ambas requieren tomar decisiones sin la interferencia de los poderes públicos y de los partidos, ya que cada una, en el ámbito de su competencia, controla, vigila y garantiza el ejercicio libre de derechos humanos y principios democráticos fundamentales, al tiempo que evita el abuso de la autoridad, la actuación por encima de la ley, la intromisión arbitraria y sesgada. Su autonomía no es para una mejor organización administrativa, sino para la gobernabilidad democrática y para preservar el Estado de Derecho. Paradójicamente, a pesar del reconocimiento y consenso sobre la importancia de estas instituciones, tienen categoría de organismo y no de órgano, como si fueran parte de la administración pública y no del Estado. Se encuentran en la misma escala jerárquica que el INEGI, el INEE y el IFAI, e incluso su redacción es poco afortunada comparada con la de los otros tres organismos, como puede observarse en los cuadros anteriores.
- La autonomía del INEGI, aunque de naturaleza distinta a la de la CNDH, resulta de vital importancia toda vez que garantiza que la estadística quede libre de la manipulación del Poder Ejecutivo; a pesar de ello, no podemos comparar a esta institución con el *Ombudsman*. En el caso del INEE, no obstante su autonomía, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, por lo que su función primordial es auxiliar al Poder Ejecutivo en sus atribuciones y estar coordinado con éste. Caso igual es el del IFAI, en donde la ley establece textualmente que el Instituto es “un órgano de la Administración Pública Federal”. Nótese que no dice *organismo*, sino *órgano*, que, como ya habíamos apuntado, revela una contradicción con el texto constitucional. A lo anterior debemos agregar que tampoco establece que sea descentralizado, lo cual genera una laguna, aunque la teoría considere que se da por sentado. En suma, la autonomía de estos organismos es administrativa; son autónomos de la autoridad central para un ejercicio más especializado y eficiente de la función específica que se les ha encomendado. Están descentralizados pero no son independientes. Su fundamento es adelgazar al Estado o acotar al Presidente de la República, afinando sus funciones.

## 2. Organismos autónomos descentralizados del Estado

El Artículo 3° constitucional, en su Fracción VII, establece que “las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”. Es decir, se les dota de “autonomía de gobierno”, al tiempo que el texto de la Ley Fundamental resguarda la autonomía en la libertad de cátedra e investigación (véase Cuadro 3).

Cuadro 3	
UNAM	La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública –organismo descentralizado del Estado– dotada de plena capacidad jurídica.
UAM	Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
Universidad Autónoma de Chapingo	Se crea la Universidad Autónoma de Chapingo como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio.
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Se crea la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y dotado de autonomía en los términos de la Fracción VII del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con todas las facultades que en el mismo se establecen.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos en *Leyes federales vigentes*, página oficial, Cámara de Diputados.

En lo referente a los organismos descentralizados del Estado, de acuerdo con Laura Isabel Guerra Reyes,

debe enfatizarse que la creación de dichos organismos pretende la descentralización del Estado, no de la administración pública, lo que significa que sus atribuciones no se desprenden de las asignadas al Ejecutivo, sino que se desgajan de las atribuciones genéricas del Estado. Por ello, este tipo de organismos no queda subordinado a los poderes federales en una relación de jerarquía o tutela, sino que guarda una relación de coordinación y de colaboración. Como características de estos organismos señalaremos las siguientes: a) es una creación de la ley; b) tiene personalidad jurídica propia; c) cuenta con patrimonio propio; d) no se adscribe al ámbito de ninguno



de los poderes del Estado; d) su objeto consiste en la prestación de una parte del servicio público de educación; e) está dotado de una amplia autonomía prevista en el Artículo 3° constitucional (Guerra, 2014).

La Constitución no otorga explícitamente la autonomía, sino que faculta a la ley para ello. Es decir, otorga la autonomía de manera indirecta o, si se prefiere, la reconoce. Delega a la ley secundaria su establecimiento y lo hace suyo. La autonomía universitaria implica su facultad de autorregulación, de autoorganización, de autogestión administrativa y de autogobierno. La Universidad ha de colocarse en tal forma ajena a las cuestiones políticas, que su desarrollo técnico no se vea impedido por ellas en ningún momento, como lo expresara el legislador Efraín Brito: “la nota esencial de la autonomía es la abstención del Estado en el establecimiento de las normas y en la elección de los funcionarios de la Universidad”.

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independiente entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto (González, 2009: 18).

Así, la autonomía universitaria asegura la no injerencia ni intervención en la construcción de nuevos saberes, así como en el desarrollo científico y cultural. Asegura la libertad de expresión y el libre pensamiento. Evita que el conocimiento sea cooptado por intereses políticos. Garantiza la pluralidad y la diversidad. Es resultado de la historia de nuestro país; es el producto más acabado para posibilitar el ejercicio de las libertades, derechos y garantías que le son inherentes al ser humano.

### 3. Persona de derecho público con carácter autónomo

El Estado —señala Acosta Romero— es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuan-

do entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado ni su voluntad cambia. A quien se le atribuye la imputabilidad de los derechos y las obligaciones del poder público es al Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior tratados internacionales con otros países como actuar en el interior contratando y obligándose con particulares o con otras personas del derecho público. Por su parte, Jellinek define al Estado como “la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en determinado territorio”.

Bajo el anterior orden de ideas, la doctrina ha coincidido en que “persona de derecho público” es todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Algunos tratadistas lo consideran un concepto jurídico fundamental, como el primer objeto del derecho, en virtud del cual se ha establecido todo un orden jurídico. Las nuevas doctrinas constitucionales en el mundo consideran que el Estado no es la única persona de derecho público; los nuevos esquemas de división y ejercicio del poder público han dado cabida a nuevas personas de igual naturaleza jurídica a la del Estado.

Lo expresado con antelación ha sido asumido por el Derecho mexicano y encuentra su expresión más acabada en el Artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al definir entes públicos federales como “las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Es decir, de acuerdo con tal definición, *todos los órganos autónomos establecidos en la Ley Fundamental son personas de derecho público*, y no sólo el Banco de México; sin embargo, es el término o figura jurídica con que se califica a la entidad pública en comento de manera exclusiva en el texto constitucional. Lo anterior puede derivar en confusiones no porque sea erróneo el calificativo, sino por la diversidad de éstos para el resto de los entes autónomos. El Artículo 28 constitucional, en sus párrafos sexto y séptimo, ordena que

el Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con

un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el Banco Central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del Artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos [...] el Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

De acuerdo con la Ley del Banco de México, el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México, lo cual tiene su antecedente en el Transitorio Quinto de la Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993: “el Banco de México, organismo descentralizado del gobierno federal, se transforma en la nueva persona de derecho público”.

Alfonso García Martínez apunta que la autonomía del Banco de México implica que ninguna autoridad puede ordenarle conceder financiamiento —es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores—, con lo cual se garantiza el control interrumpido del instituto central sobre el monto del dinero en circulación. La finalidad de la autonomía es que la operación del Banco Central sea conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional. Uno de los pilares que sustenta su autonomía está en la forma escalonada en que está integrada la Junta de Gobierno y las normas a que está sujeto su funcionamiento (García, s/f: 11, 12).

#### **4. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (autónomos que forman parte de la Administración Pública Centralizada)**

Estos órganos son producto de la Reforma Energética de 2013, concretada en sus aspectos secundarios y reglamentarios en 2014, los cuales gozan de autonomía otorgada por la Constitución y, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, forman parte de la Admi-

nistración Pública Centralizada, junto con la oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 28 de la Constitución, cuyo objeto es regular su organización y funcionamiento, así como establecer sus competencias, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal: a) la Comisión Nacional de Hidrocarburos; y, b) la Comisión Reguladora de Energía, que tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

Destaca en la ley que “en el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias [...] a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal” Por su parte, “[...] el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético”, para lo cual “podrán contar con las oficinas estatales o regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal”.

Los titulares de su órgano de gobierno son elegidos bajo el criterio de profesionalización y experiencia en la materia; su designación no recae cien por ciento sobre el Ejecutivo, sino que guardan, al igual que los “organismos” referidos en el punto anterior, cierta independencia de éste al intervenir una de las Cámaras del Congreso, procedimiento que alude al tradicional principio de división de poderes, cuyo sistema de “pesos y contrapesos” es predominante. Es de precisar que la Constitución, en su Artículo 28, párrafo 8, ordena que “el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley”. Es decir, aunque resulte paradójico, son órganos del Poder Ejecutivo pero autónomos. Nótese que no son *organismos*, sino *órganos*. Los anteriores se analizarán más adelante y con mayor detalle bajo las teorías de la regulación, a partir de lo cual podemos adelantar que pesa sobre éstos la duda fundada de si con su creación se acotan las facultades del

Ejecutivo o se asegura un procedimiento de repartición del poder en facciones diferente al de otrora.

## 5. Órganos públicos autónomos

La Fiscalía General de la República es la única institución que tiene la denominación de *órgano público autónomo*. Existen otros entes denominados *órganos autónomos*, pero no son calificados como públicos, acotación que se hace para poner de manifiesto la diversidad conceptual que acusa la redacción del texto constitucional en la materia que nos ocupa. La Ley Fundamental, en su Artículo 102, Apartado A, establece que

el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios [...] la Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción [...] el Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

Esta reforma se publicó el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2014, la Cámara de Diputados votó la Ley de la Fiscalía General de la República, con una mayoría de 370 votos a favor, 43 en contra y 6 abstenciones. Al cierre de este artículo, la citada ley se encuentra en calidad de Minuta en la Cámara de Senadores para los efectos conducentes. Destacan las nuevas facultades y obligaciones en materia anticorrupción y electoral, además de que esta nueva institución encargada de la organización del Ministerio Público garantizará independencia y objetividad en las actividades que realice respecto de la investigación y persecución de los delitos.

El establecimiento de la Fiscalía ha sido considerado un paso indispensable para avanzar en la modernización del sistema jurídico penal y de sus instituciones ante la exigencia de una mejor justicia en el país, además de ser un órgano situado a buena distancia de la influencia política y de cualquier tipo de subordinación. Dicho de otro modo, y en palabras del coordinador de los diputados federales priistas, “la aspiración es para muchos que este nuevo órgano no sea usado facciosamente como arma política en contra de unos, o bien, para esconder los delitos de otros. El tiempo y sólo el tiempo develará la verdad”.

Destaca que el titular de la Fiscalía durará en su encargo nueve años y será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado (con el voto de tan sólo 42 legisladores). El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley, remoción que 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. Por lo que respecta a los titulares de las dos fiscalías especializadas, serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República, lo cual puede ser objetado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Es preciso recordar que en su momento, y de manera pública, el presidente Enrique Peña Nieto, durante su campaña, señaló de manera determinante y literal que “la responsabilidad de la procuración de justicia a nivel federal es del Presidente de la República, y no considero conveniente que el Ejecutivo delegue esa responsabilidad”, consideración que muy pronto fue rebasada por la realidad del país.

## 6. Órganos autónomos

El galimatías existente en el cuerpo constitucional y la problemática referida en los apartados anteriores, particularmente en lo referente al uso disímulo de los términos *organismo* y *órganos*, se hace valer de manera contundente para este apartado, en donde nuevamente se denomina como *órganos* a los que tradicionalmente se denominarían *organismos*. La Carta Magna establece como *órganos autónomos* a la Comisión Federal de Competencia Económica, al Instituto Federal de Telecomunicaciones y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Lo ordenado en el texto constitucional contrasta notablemente con la teoría, la cual señala que los órganos autónomos del Estado ejercen una función primordial, de ahí que se hayan elevado a rango constitucional y se encuentren estrechamente vinculados y en coordinación con los tres Poderes, sin que ello implique una subordinación ni dependencia de éstos. De ahí su autonomía, misma que de ninguna manera puede ser entendida como *soberanía*, ya que únicamente se refiere a la distribución de competencias en materias específicas. En otras palabras, estos órganos no son soberanos en tanto que no son absolutos ni se encuentran separados o por encima de los Poderes ya constituidos; por el contrario, guardan interdependencia con éstos aunque, como se dijo líneas arriba, no están subordinados.

Acertadamente señala Alfonso Caso que la autonomía no es ajena a la organización del Estado, sino simplemente descentralizada de las funciones del mismo.

Bajo el anterior orden de ideas, podríamos decir entonces que los únicos entes, en el caso mexicano, que guardan las características que la teoría le ha conferido a los órganos son el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos, la Fiscalía General de la República y el Banco de México, a pesar de que sólo uno de éstos tenga la denominación de *órgano*. Miguel Carbonell da luz en el análisis que nos ocupa al señalar que

una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que, en la actualidad, la división de poderes se ha enriquecido, porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino también a los llamados *órganos constitucionales autónomos*. Aunque dichos órganos quizá no son *poderes* en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional, una serie de atribuciones y funciones muy relevantes (Carbonell, 2006: 55).

Los órganos constitucionales autónomos, para Ugalde Calderón, “son indispensables en la evolución contemporánea del Estado constitucional de Derecho”; su existencia no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, “[...] pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado”. Entonces, a partir de lo hasta aquí expuesto, con certeza diríamos que una cosa es la evolución del Estado expresado en un nuevo constitucionalismo y otra es el galimatías existente en la Ley Fundamental con respecto a la autonomía otorgada a los entes públicos (Calderón, 2010: 253).

Los entes autónomos —en su más pura expresión dentro del Estado contemporáneo, específicamente dentro del Estado mexicano— han trastocado la estructura de la doctrina clásica de la división de poderes; la han modificado y lo han hecho al amparo de las propias facultades que ésta les otorga. Bajo esta lógica, es claro que los Poderes del Estado se han ampliado: no son ya tres sino que precisamente son estos tres los que han acordado la existencia de otros para controlarse a sí mismos y para controlar a los demás, para agilizar y profesionalizar las decisiones públicas, para transparentar, para regular, para desmonopolizar las propias decisiones y contar con mayor legitimidad social. El poder debe limitar al poder para evitar que

caiga en excesos; esta ha sido la lógica imperante sobre la cual descansó la teoría de la división de poderes, cuando menos en lo referente al poder legítimo y formalmente constituido. Así, distribución de funciones y control han sido las máximas para salvaguardar el Estado de Derecho. En suma, “la división del poder concilia la autonomía de los órganos de gobierno y la concurrencia de sus facultades y atribuciones con el fin de armonizar mejor los intereses del conjunto social” (Pedroza: 175). En palabras de Fernández Ruiz, “hoy por hoy, la separación tripartita de las funciones y de los órganos depositarios del poder público, que tanta aceptación tuviera a nivel planetario durante muchos años, se encuentra en retirada en el derecho constitucional contemporáneo, con la aparición de diversos órganos constitucionales autónomos de nuevo cuño” (Ruiz, 2006: 255). Así, “mucho del problema se debe a que la naturaleza jurídica de la descentralización sigue la suerte de las transformaciones que tienen las instituciones del derecho público en los últimos tiempos. Como resultado, no implica sólo la antigua demanda sobre el modo de distribución material y territorial del poder, sino que ahora se exigen nuevas posibilidades para atender las funciones del Estado —entiéndase independencia y especialización—” (Roqué, s/f: s/p).

Son entonces *órganos extra poder*, como los calificara Altamira Gigena, con autonomía funcional y autarquía financiera. Órganos, podríamos decir a manera de conclusión y para distinguirlos de los demás, con una autonomía genuina —mejor aún, *pura* (al menos constitucional y jurídicamente dada)—, características que distan mucho de las que gozan los órganos autónomos establecidos en nuestra Constitución, ya que están ligados estrecha, incondicional e inevitablemente al Poder Ejecutivo, excepto la Fiscalía General de la República (por lo menos en su diseño normativo y constitucional).

Los órganos autónomos que establece la Norma Fundamental resultan ser híbridos jurídicos, entes deformes debido a su modificación genética, la cual deriva de su naturaleza política y que de alguna manera guardan cierta distancia e independencia en el ejercicio de sus funciones. Aunque forman parte de la administración pública, no están totalmente subordinados a ésta. Auxilian al Ejecutivo Federal, pero sus órganos de gobierno o titulares no se caracterizan por su subordinación incondicional, ya que su designación depende de una de las Cámaras del Congreso, obedece a su grado de profesionalización y experiencia en la materia, así como a la decisión mayoritaria de los partidos políticos representados en el Congreso.

## 7. Entidad autónoma del Poder Legislativo

De acuerdo con los artículos 74 y 79 de la Carta Magna, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados

revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, [lo cual realizará] a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación, [quien] tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley [...] La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación [...] Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

La Cámara de Diputados ejerce, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), una de sus facultades más importantes, quizá la más importante dentro de la teoría de la división de Poderes: la facultad de control. La ASF es una institución técnico-especializada, supervisada por la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y ésta, a su vez, concretamente lo hace por medio de la Unidad de Evaluación y Control, definida por la ley como un órgano técnico, encargado de auxiliar a la Comisión en su atribución de evaluar el desempeño de la ASF, a efecto de proponer acciones para elevar la calidad de su labor; aportar elementos para mejorar el proceso de fiscalización superior; perfeccionar el marco jurídico aplicable y, en funciones de contraloría, vigilar que sus servidores públicos se conduzcan en términos de lo que disponga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás legislación aplicable.

El Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación (2011-2017), en su apartado denominado Marco de Actuación, señala que “como *órgano técnico* especializado

de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, la actuación de la ASF se rige por un marco jurídico, técnico y ético”. En realidad es un organismo y no un órgano. Pésele a quien le pese, por hoy es una unidad administrativa de la Cámara de Diputados, por medio de la cual ejerce la más importante de sus funciones. Su autonomía radica en la independencia con que debe ejercer sus atribuciones —es decir, libre de presiones e injerencias políticas, concretamente de colores partidistas—. De ahí que se deba sujetar a las mejores prácticas internacionales en materia de fiscalización. La autonomía de esta entidad actualmente goza de corta reputación, fundamental porque su titular es elegido por el acuerdo de las mayorías partidistas en la Cámara de Diputados, porque es un órgano que depende de la representación nacional de los partidos políticos y por sus limitadas facultades sancionadoras.

Es de señalar que en diversos momentos, los titulares de la ASF han pugnado por su real autonomía, por su independencia plena y total deslinde de la Cámara de Diputados. El argumento central de las posiciones contrarias a esta propuesta precisamente alude a la división de Poderes y a la función de control que el Poder Legislativo debe ejercer sobre los actos del Ejecutivo, primigenia de éste y a la cual no debe dimitir, de acuerdo con los fundamentos de nuestro sistema político y constitucional.

## 8. Tribunales autónomos

### *Tribunales agrarios*

Los Tribunales agrarios surgen como resultado de la lucha agraria y de las legítimas demandas de los campesinos, las cuales tuvieron su mejor expresión en la Revolución Mexicana de 1910, gesta que forma parte del amplio proceso de Reforma Agraria experimentado en nuestro país durante el siglo XX y que demandó diversas acciones para dar solución a los problemas del agro. Después de un amplio recorrido legislativo, la Reforma Constitucional del 6 de enero de 1992 dio vida a una nueva etapa en la historia jurídica, política y social del Derecho Agrario, al otorgar a los Tribunales agrarios la potestad para administrar justicia a través de magistrados, propuestos por el Ejecutivo Federal y ratificados por la Cámara de Senadores, y en sus recesos por la Comisión Permanente. En suma, se arrebató la justicia agraria al Poder Ejecutivo.

La argumentación esgrimida siguió la suerte de los otros entes autónomos, establecer por mandato constitucional



su independencia en su estructura orgánica para alcanzar de manera efectiva sus fines al ejercer una función pública fundamental, la cual, por razones de su especialización e importancia social, requería autonomía. Es una respuesta que, aunque no alcanzó a convencer, en la práctica alcanzó para justificar por qué debería la justicia agraria estar alejada del Poder Judicial, resistiendo incluso a la reforma de 1994, impulsada en el gobierno de Ernesto Zedillo y que fue calificada por muchos como un “golpe de Estado”.

La naturaleza jurídica de los Tribunales agrarios los materializa como órganos jurisdiccionales autónomos; a pesar de ello, han tenido que defender tal calidad, toda vez que, por un lado, han existido iniciativas para incorporarlos al Poder Judicial y, por el otro, hay quienes los han considerado órganos administrativos y no jurisdiccionales, siguiendo la vieja práctica del intervencionismo ante los conflictos de las tierras.

Es de señalar que los Tribunales agrarios están facultados para resolver la controversia y están en posibilidad de ejecutar su resolución; en otras palabras, tienen plena jurisdicción o aplicación del derecho objetivo al caso concreto, que se realiza juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Los órganos son funcionalmente independientes y sus integrantes se colocan en una posición de imparcialidad en relación con las otras partes; además, la aplicación de sus normas regula conductas ajenas (desinterés objetivo).

La historia agraria de nuestro país se ha negado a ceder al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial la facultad de resolución. El escamoteo de los derechos, la servidumbre y la dolorosa emancipación de los campesinos en nuestro país hacen de la materia agraria un tema sensible, que ha ameritado un tratamiento especial además de especializado.

Por lo que respecta a la justificación de la autonomía, el magistrado Antonio Luis Betancourt Sánchez señala:

como ya se expuso, del texto de la exposición de motivos de la reforma constitucional a la Fracción XIX del Artículo 27 constitucional se desprende una motivación clara y expresa en cuanto a dotar de autonomía total, como es jurídica, política y administrativa, a los Tribunales agrarios, al mencionar que se elevó al rango constitucional a los mencionados órganos por motivos referentes a la importancia de la impartición de justicia agraria, por lo cual, a efecto de garantizarla, se propuso la creación de tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción desvinculados del Poder Ejecutivo, por razones de congruencia

con las demás reformas al cancelarse el reparto agrario y dejar de ser el titular del Poder Ejecutivo la autoridad máxima en materia agraria en el país, como del momento histórico en que se formuló la reforma en el año de 1992. Por lo cual se desprende que en ese contexto la importancia de la autonomía del órgano jurisdiccional referida desde el punto de vista jurídico, político, administrativo y presupuestal, a su obligación de juzgar o resolver desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél, es decir, de que se resuelva en un sentido determinado porque un superior jerárquico así lo indique, son autónomos porque dictan sus sentencias sin influencias ajenas al procedimiento ni por presiones externas. Consecuentemente, se concluye que todo órgano jurisdiccional debe tener este tipo de independencia o autonomía. Por lo tanto, en los Tribunales agrarios este tipo de autonomía se debe a dos circunstancias: primero, debido a la separación orgánica del Poder Ejecutivo, y segundo por su independencia o autonomía para resolver conforme a Derecho (Betancourt, 2012).

### ***Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa***

El Artículo 73 de la Ley Suprema ordena, en su Fracción XXIX, que el Congreso tiene facultad

para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

El Tribunal en cuestión no forma parte del Poder Judicial, que de cierta forma fue alejado de la égida del Poder Ejecutivo en el año 2000. Debido a su autonomía, ha sido ampliamente cuestionada su dependencia presupuestal del Ejecutivo, por considerarla no sólo violatoria de la Constitución sino también porque fractura el clásico principio de división de poderes. Los magistrados son nombrados por el Presidente de la República —el pleno de la Sala Superior tiene derecho a presentar una propuesta— con aprobación



del Senado, para ejercer su encargo por un periodo de quince años en el caso de los magistrados de la Sala Superior, y diez años para los magistrados de Sala Regional, contados en ambos casos a partir de la fecha de su nombramiento, pudiendo ser removidos sólo en caso de responsabilidad, dejar de cumplir con alguno de los requisitos aplicables, cumplir 75 años de edad o padecer incapacidad física o mental para ejercer el cargo.

En síntesis, la autonomía en el caso de los Tribunales no es clara y es diferente para los agrarios y para los administrati-

vos. El texto constitucional a los agrarios los dota de autonomía y plena jurisdicción, en tanto que a los de justicia fiscal y administrativa solamente los dota de plena autonomía para dictar sus fallos. Bajo esta tesitura vale preguntarnos: ¿podrá impartir justicia un órgano con autonomía limitada? ¿La justicia es entonces parcial? A continuación, los cuadros 4, 4.1 y 4.2 ofrecen un panorama general sobre las diferencias existentes entre los entes autónomos, derivadas del mandato legal y constitucional, en cuanto a su autoridad, número de integrantes, formas de elegibilidad, duración en el cargo y posibilidades de reelección.

Cuadro 4	
Institución	Características
INEGI	<p>Órgano de Gobierno: Junta de Gobierno.            Integrantes: cinco (vicepresidentes).            Designados: por el Presidente de la República.            Aprobados: por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente.            Órgano Superior Ejecutivo: Presidencia del Instituto, nombrado por el Ejecutivo Federal de entre los miembros de la Junta de Gobierno.            Duración en el cargo: Presidente, seis años. Vicepresidentes, ocho años.            Reelección: sí, hasta por dos ocasiones.</p>
CNDH	<p>Titular: Presidente CNDH.            Elegido: 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente.            Método: sin intervención del Ejecutivo.            Duración en el cargo: cinco años.            Reelección: sí, por una sola vez.</p>
INE	<p>Órgano superior de dirección: consejo general.            Integrantes: un consejero Presidente y diez consejeros electorales.            Elegidos: 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.            Duración en el cargo: nueve años.            Reelección: No podrán ser reelectos.</p>
INEE	<p>Órgano superior de dirección: La Junta.            Integrantes: cinco consejeros.            Designados: por 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente, de entre una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.            Duración en el cargo: periodos de siete años en forma escalonada.            Reelección: sí, por una sola ocasión.            Particularidades: si la Cámara de Senadores no resuelve dentro del plazo legal, ocupará el cargo quien dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal. Si por segunda vez la terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de ésta designe el Ejecutivo Federal.</p>
IFAI	<p>El Instituto            Integrado: por cinco Comisionados.            Nombrados: por el Ejecutivo Federal.            Duración en el cargo: siete años.            Reelección: no, sin posibilidad de reelección.            Particularidades: la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría o la Comisión Permanente dentro del plazo legal.</p>

**Cuadro 4.1**

<i>Institución</i>	<i>Características</i>
UNAM	La Junta de Gobierno nombra al Rector. Rector: será el Jefe nato de la Universidad, representante legal y presidente del Consejo. Duración en el cargo: cuatro años. Reelección: sí, podrá ser reelecto una vez.
UAM	La Junta Directiva nombra al Rector General. Rector General: será el representante legal de la institución. Duración en el cargo: cuatro años. Reelección: no podrá ser reelecto.
UACH	La comunidad universitaria se gobernará a sí misma y nombrará al Rector. Rector: será el representante legal de la institución. Duración en el cargo: cuatro años. Reelección: sí, no podrá ser reelecto más de una sola vez.
UAAAN	Consejo Universitario, será la máxima autoridad y elegirá del Rector. Rector: será la máxima autoridad ejecutora y representante legal. Duración en el cargo: cuatro años. Reelección: no podrá ser reelecto.
CNH y CRE	Órgano de Gobierno Integrantes: siete comisionados, incluido su Presidente. Nombramiento: por el Presidente de la República. Designación: por 2/3 de los miembros presentes de Cámara de Senadores de entre una terna propuesta por el Presidente de la República. Duración en el cargo: periodos escalonados de siete años de sucesión anual. Reelección: sí, con la posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un periodo igual. En ningún caso la persona que se desempeñe como comisionado presidente podrá durar más de catorce años en dicho encargo. Particularidades: cuando el Senado no resolviere dentro del plazo legal, ocupará el cargo de comisionado la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.
BANXICO	Junta de Gobierno y un gobernador Integrantes: cinco miembros (subgobernadores). Gobernador: nombrado por el Ejecutivo Federal de entre los miembros. Designación: por el Presidente de la República. Aprobados: por la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Duración en el cargo: seis años el gobernador y los subgobernadores ocho años. Reelección: sí.
ASF	Titular: Auditor Superior de la Federación. Designados: por 2/3 miembros presentes de la Cámara de Diputados. Método: sin intervención del ejecutivo. Duración en el cargo: ocho años. Reelección: sí, podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez.

**Cuadro 4.2**

<i>Institución</i>	<i>Características</i>
CFCE/ IFETEL	Órganos de gobierno Integrantes: siete comisionados, incluyendo el comisionado Presidente. Duración en el cargo: nueve años. Designados: en forma escalonada. Propuestos: por el Ejecutivo Federal. Ratificados: por el Senado. Presidente: de cada uno de los órganos será nombrado por 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Senadores de entre los comisionados. Reelección: no, por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo.

Continúa...

<i>Materia</i>	<i>Instituciones</i>
CONEVAL	<p>El CONEVAL</p> <p>Integrantes: un Presidente y seis Consejeros.</p> <p>Nombrados: 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.</p> <p>Particularidades: el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República.</p> <p>Duración en el cargo: cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, el Presidente cinco años.</p> <p>Ratificación: sí, para un segundo periodo y por una sola vez.</p>
FGR	<p>Fiscal General de la República</p> <p>Duración en el cargo: nueve años.</p> <p>Designado: 2/3 de los miembros presentes del Senado de la República, de entre una terna enviada por el Ejecutivo.</p> <p>Reelección: ¿?</p> <p>Particularidades: si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p>
Tribunales agrarios	<p>Tribunal Superior Agrario</p> <p>Integrantes: cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá.</p> <p>Designados: por la Cámara de Senadores por la Comisión Permanente.</p> <p>Propuestos: por el Presidente de la República.</p> <p>Duración en el cargo: seis años.</p> <p>Ratificación: sí. Concluido dicho término, si fueren ratificados serán inamovibles.</p>
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	<p>Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</p> <p>Integrantes: trece magistrados que integran la Sala Superior.</p> <p>Integrantes: magistrados de Sala Superior, de Sala Regional y Supernumerarios de Sala Regional.</p> <p>Nombrados: el Presidente de la República.</p> <p>Aprobados: Cámara de Senadores o Comisión permanente.</p> <p>Duración en el Cargo: los magistrados de Sala Superior, quince años improrrogables; los magistrados de Sala Regional y los magistrados Supernumerarios de Sala Regional, por un periodo de diez años.</p> <p>Reelección: no.</p>

Fuente: Cuadros 4, 4.1 y 4.2 Elaboración propia, con base en lo establecido en la Ley Fundamental y las leyes federales en la materia, página oficial de la Cámara de Diputados.

<b>Cuadro 5</b>	
<i>Materia</i>	<i>Instituciones</i>
Economía	Banco de México, Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones.
Democracia electoral	Instituto Nacional Electoral.
Derechos Humanos	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Educación Superior	Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.
Impartición de Justicia	Tribunales agrarios y Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Procuración de Justicia	Fiscalía General de la República.
Fiscalización y Rendición de Cuentas	Auditoría Superior de la Federación, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Evaluación y Estadística	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Fuente: Elaboración propia.

En suma, los entes autónomos indiscutiblemente son parte del Estado, aunque las materias de las que se ocupan no están ya sujetas a sus tres Poderes tradicionales. Entonces, ¿a quién, a quiénes o a qué sí están sujetas?

## Consideraciones

Sin duda son muchas las aristas desde donde se pueden analizar los entes dotados de autonomía constitucional, y que escapan al presente artículo. El análisis debe ser a profundidad y bajo el auspicio de la mejor tradición jurídica posible, si en verdad existe la disposición de someterlos a un proceso de reingeniería constitucional y legal. Entre los elementos que podrían ser analizados están:

- *Intervención de las Cámaras.* Es de hacer notar que, excluyendo a las Universidades Autónomas —cuyos órganos de gobierno son elegidos por la comunidad académica— y a la Auditoría Superior de la Federación —que es una entidad de la Cámara de Diputados—, quedan trece entes autónomos, de los cuales solamente dos (INE y CONEVAL) tienen órganos de gobierno que son elegidos por la Cámara de Diputados. Al resto —es decir, a diez— los elige la Cámara de Senadores.
- *Los periodos de duración en el cargo* para los integrantes de los órganos de gobierno o titulares y las posibilidades de reelección son también muy diferentes: pueden oscilar entre los cuatro y los quince años e incluso pueden ser vitalicios (véanse Cuadro 4 y siguientes).
- *Los mecanismos de elegibilidad* para los órganos de gobierno o titulares son también diferentes (véanse Cuadro 4 y siguientes). Aunque a simple vista parezca una sutileza, no tiene el mismo significado ser designado o nombrado por el Ejecutivo, que nombrado, designado o ratificado por una de las Cámaras del Congreso, e incluso ser designado por éstas y no ser objetado por el Ejecutivo o viceversa. En suma, vale la pena analizar el tópico tanto por economía y claridad procesal como para establecer la autonomía.
- *Las remuneraciones económicas* (sueldos) de los órganos de gobierno o titulares resultan también ser incomprendiblemente diferentes entre sí, lo cual merece un estudio al respecto en aras de su homologación.

## ¿Fortaleza o debilidad del Estado?

Por lo que respecta a la autonomía —que para efectos de este trabajo hemos denominado “pura”, también conocida

como “plena” —, conforme al consenso de los especialistas y las tendencias internacionales es deseable, pertinente y necesaria para ciertos entes, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral, el Banco de México y la Fiscalía General de la República, incluso para el Instituto Nacional de Geografía y Estadística. En razón de ello, no discutiremos sobre su pertinencia, al asumir que es una condición *sine qua non* en las democracias modernas, toda vez que estas instituciones fortalecen al Estado al complementar su andamiaje institucional y contribuir al control.

A pesar de lo antes señalado, cabe destacar que la fortaleza referida no necesariamente ha logrado permear el ánimo social, de ahí que los entes dotados de autonomía constitucional —incluidos los citados en el párrafo anterior— no han podido gozar de legitimidad social, pese a que han sido concebidos para legitimar la acción política. Es decir, la autonomía constitucional de la cual gozan no ha sido una garantía; cuando menos no lo ha sido en la mayoría de ellos.

Pareciera entonces que el clima de complicidades y corrupción en que se encuentra inmerso el sistema político mexicano y la clase gobernante ha querido utilizar como válvula de escape estas instituciones autónomas. El discurso que se ha esgrimido como argumento principal para su edificación ha sido garantizar la objetividad, imparcialidad, especialización y profesionalismo, como si estos elementos no fueran ya una condición indispensable para el servicio público y como si estas condiciones sólo le fueran intrínsecas a las autoridades de estos entes. Peor aún, como si se posibilitaran al alejarlas de los poderes constituidos o pretendiendo negar inclinaciones partidistas.

El discurso oficial y reiterado sobre las bondades de los entes autónomos no ha soportado las mínimas pruebas de confianza ante la opinión pública. Los medios de comunicación dan cuenta precisa de ello; las notas denuncian la opacidad, el sospechosismo, los amiguismos y las reparticiones facciosas de que han sido objeto estos órganos, que si bien gozan de autonomía constitucional, ésta no ha logrado objetivarse ni legitimarse.

Esta falta de legitimidad, sin duda, debilita al Estado, al tiempo que el exponencial número de entes autónomos debilita al Poder Ejecutivo, pues ha significado el reparto del poder en diferentes parcelas no como una solución democrática, sino como respuesta a diferentes complicidades. El Poder Ejecutivo se visualiza escaso porque cede el control político, lo fracciona y lo reparte, lo cual atenta contra la naturaleza de nuestro sistema político. El Poder Legislativo

participa y avala dicha distribución del poder, atentando contra la naturaleza de la autonomía, pues es claro que son las cúpulas de los partidos políticos dominantes quienes, a través de las Cámaras del Congreso, resultan beneficiados.

Un sistema político sumergido en la corrupción no puede crear entes públicos que estén fuera de ella, a pesar de que gocen de autonomía dada por la Norma Suprema. Por ello, en un intento de atemperar el desbordamiento y el desorden político y ante la incapacidad de conducir los procesos “democratizadores”, los Poderes del Estado, principalmente el Ejecutivo, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, han tenido que asumir su incapacidad, dimitir a sus funciones primigenias y cederlas a otros entes, a otros poderes que, aunque reales y ahora legales, no necesariamente son legítimos y, por sus resultados, tampoco todos son deseables.

En este sentido, es oportuno recordar la suerte que han tenido nuestros organismos reguladores. Para ello, analicemos primero “la regulación”, otrora función del Estado que hoy se ha delegado a entes autónomos, amparados en la idea que Faya Rodríguez expresa acertadamente acerca de que en nuestros días “existe un gran consenso sobre la necesidad de contar con reguladores para ciertos sectores o industrias, tales como los monopolios naturales anteriormente en manos del Estado, y para sectores de alto impacto colectivo como el ya abordado de las telecomunicaciones, servicios financieros, energía, transporte, propiedad intelectual y monopolios” (Faya en Arellano, 2013: 4).

La idea de la regulación impulsada desde el siglo pasado en el Estado liberal, y particularmente la revolución neoliberal que tuvo como sus principales impulsores a Margaret Thatcher y Ronald Reagan, han pretendido tener en los órganos reguladores del Estado una respuesta de atemperamiento que pretende inhibir las inequidades, monopolios y excesos del capitalismo, para dar paso a un entorno económico equilibrado, sustentando en la sana competencia económica que genere riqueza y promueva el desarrollo y crecimiento de áreas y sectores económicos relevantes para las naciones, orientado al bien público y beneficio de los ciudadanos-consumidores, como si la política económica pudiera ser rebasada por éstos y como si la planeación, programación y desarrollo no fueran sus tópicos fundamentales.

En aras de lo anterior, la discusión sobre la naturaleza de los órganos reguladores está más vigente que nunca, a pesar de que la existencia de éstos está inacabada, particu-

larmente en lo que respecta a la conveniencia de que los reguladores económicos deben formar parte del aparato administrativo, toda vez que la regulación pertenece sustancialmente a la rectoría del Estado y éste no puede claudicar a sus obligaciones constitucionales y funciones primigenias. La conducción de la política económica pertenece al Estado y la regulación forma parte insustituible de esta política, por lo que no puede permanecer ajena al Poder Ejecutivo y dejar de estar bajo el escrutinio del Legislativo, resolviendo en última instancia, en caso de controversia, el Poder Judicial. Sintetizando en palabras de Faya, la razón se funda en que “el regulador económico forma parte de una red integrada de reguladores que persiguen fines comunes o conexos donde el punto de unión es precisamente su pertenencia a la administración”.

Así, es menester señalar que la autonomía de los reguladores no puede ser independencia, pues el órgano regulador debe garantizar unidad de acción y responsabilidad frente al pueblo y a los otros dos Poderes, en tanto que pertenece a uno. En suma, no puede ostentarse la rectoría si no se tiene la regulación. Si el Estado no tiene la rectoría a través de sus Poderes, entonces, ¿quién la tiene? Si los ciudadanos no confían en los Poderes del Estado y éstos no confían en sí mismos, en su capacidad técnica y operativa, en su probidad, en su honradez, en su solvencia ética, en su imparcialidad y en su profesionalismo, queda claro entonces que la autonomía no es la respuesta al problema. Si pensamos que “incrementar el bienestar de los ciudadanos es el objetivo principal de una democracia liberal y lograr este objetivo depende, en buena medida, de un sistema económico con mercados competitivos. Si esta condición se cumple, es posible pensar que, en el largo plazo, los beneficios del crecimiento económico se repartan de manera más equitativa en la sociedad” (Mena Vázquez), bajo esta lógica, los órganos reguladores –producto de las reformas estratégicas– deberían desde ahora estar garantizando un mínimo de prerrogativas y de beneficios tanto a las empresas como a los consumidores, lo cual no está sucediendo.

Como ejemplo de lo anterior tenemos que, por encima de las reformas constitucionales y legales aprobadas por el Legislativo y publicadas por el Ejecutivo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones dictó disposiciones sobre la portabilidad numérica para telefonía celular no en beneficio de los usuarios, sino de las empresas de telefonía celular, al retrasar la entrada en vigor por un plazo de tres meses (por un acuerdo unilateral) y establecer una serie

de requisitos que dificultan la decisión de los usuarios y que van más allá de la ley y de sus derechos como ciudadanos-consumidores. Este asunto se encuentra en controversia constitucional y pendiente de resolución al cierre de este artículo, mediante un recurso interpuesto por el Senado, denominado “solicitud de resolución prioritaria”.

Los comisionados del recién nacido Instituto están en entredicho, al igual que su autonomía. Esa “sana distancia” impulsada por el ex Presidente Zedillo y que comenzó hacia el Revolucionario Institucional, defendida, perpetrada y perfeccionada por ciertos grupos de poder, parece ser justo la medida de la “perniciosa cercanía” con los poderes no instituidos. La regulación falló con Ernesto Zedillo, con Vicente Fox y con Felipe Calderón, y hoy parece que falla nuevamente con Enrique Peña.

A la luz de las teorías de la regulación, el ejemplo anterior se ubica ya en su justo lugar. Siguiendo a Mena, quien a su vez lo hace con Hartog, podemos diferenciar dos teorías primigenias (la del interés público y la económica de la regulación). La lógica de la teoría del interés público es que el gobierno debe ser el instrumento para corregir las desventajas que se derivan de la competencia imperfecta, mercados no equilibrados, falta de mercados y resultados no deseados en los mercados. La lógica de la teoría económica de la regulación es que la industria se apropia de la regulación, es diseñada y operada principalmente para su beneficio, de tal suerte que el papel del gobierno —en este caso, del órgano regulador— es el de aliado o ayudante de los principales jugadores de la industria.

Bajo este orden de ideas, es de tomar en cuenta la opinión del ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, vertida en dos artículos que publicó el periódico *El Financiero* en diciembre de 2014, con motivo del aniversario de Telmex, en donde afirma que “por bien diseñada que esté una reforma, ésta fracasa durante su ejecución cuando los gobiernos se vuelven complacientes o cómplices de los monopolios privados. Hay regulaciones esenciales y regulaciones innecesarias”. El ex Presidente cuestiona los resultados que hoy vive el país en materia de telecomunicaciones y refiere datos de la OCDE que caracterizan a Telmex-Telcel y la califican como una empresa ineficiente y abusiva: “Slim resultó ser un empresario hábil que aprovechó la débil regulación del Estado para establecer la posición dominante de Telmex [...] Su fortuna descomunal exhibe a gobiernos neoliberales permisivos que durante años mantuvieron una regulación ausente que facilitó su acción monopólica”.

La misma suerte corre la máxima institución para la democracia electoral en nuestro país, el Instituto Nacional Electoral, a pesar de que no queda duda de la necesidad e importancia de su autonomía, la cual descansa en su “despolitización” o “despartidización”, características que en los hechos contrasta notablemente. En palabras de José Woldenberg, la autonomía “es la capacidad de la institución para tomar decisiones sin la interferencia de los poderes públicos y los partidos. Los legisladores y partidos tienen representantes en los consejos, en las comisiones, en algunos comités. Forman parte de los circuitos de deliberación, y están ahí para defender sus intereses y eventualmente hacer avanzar sus propuestas. Pero carecen de voto porque la responsabilidad de las decisiones recae en los consejeros que categóricamente están por encima de los intereses partidistas” (Woldenberg, 2014).

Si bien es cierto que la democracia no se reduce a los procesos electorales, sí implica —como señala Morlino— comicios libres, limpios y justos. Siguiendo a Bartton, podemos también afirmar que si bien las elecciones y la democracia no son sinónimas, las elecciones son un elemento fundamental para establecer gobiernos democráticos y un requisito indispensable para la consolidación democrática. El Diccionario del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral lo define como “la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral”.

En este sentido, las naciones democráticas —desde algunas décadas— coinciden en que los órganos electorales deben ser neutrales, lo cual implica —como bien señala Rosa María Mirón Lince— características para la conducción certera de elecciones libres y limpias: su profesionalismo, su permanencia y su autonomía, características que junto con la competencia e integridad de las autoridades electorales son un sustrato indispensable para el éxito y credibilidad de las elecciones (Mirón, 2011).

En el mundo y en México existe un gran consenso frente a la pertinencia y necesidad de contar con órganos electorales autónomos. Así, Lorenzo Córdova Vianello considera que

uno de los principios sin los cuales es imposible concebir hoy en día a las instituciones electorales es su autonomía [...] la autonomía se traduce en que los órganos electorales asuman sus funciones y tomen sus decisiones sin la injerencia del resto de los poderes u organismos del



Estado, así como de los partidos políticos y del resto de los grupos de interés públicos y privados que existen y gravitan en la vida y en la discusión de los asuntos públicos [...] la autonomía de una autoridad electoral no es sólo una premisa constitucional o el resultado de un determinado diseño institucional. Por supuesto que el carácter autónomo que la Constitución le imprime a los órganos electorales y las variantes de la arquitectura institucional de los mismos favorece que éstos se conduzcan de manera independiente a intereses externos o ajenos a ellos. Sin embargo, la autonomía debe verse como algo que se reivindica y se concreta día a día con cada una de las decisiones que las autoridades electorales toman en ejercicio de sus atribuciones (Córdova, 2014).

A pesar de la teoría y de las bondades que se les atribuyen a estos órganos, la realidad es harto distinta, pues ni el INE ni su antecesor —el IFE— han podido gozar del prestigio y confianza social deseados. La ciudadanía no confía y no ha confiado en sus órganos electorales ni en el mecanismo de elección de sus consejeros, y menos aún en quienes los elijen. La principal motivación para transformar al organismo electoral fue precisamente fortalecer su autonomía y garantizar su imparcialidad; sin embargo, esta transformación ha sido objeto de críticas por considerar que sus grandes facultades ponen en juego ambos elementos.

Finalmente, la gran mayoría de los entes autónomos no ha superado la prueba de la imparcialidad. La opinión pública, durante la designación de sus autoridades, ha señalado la politización, la partidización y el desaseo, lo cual ha generado desconfianza y falta de certeza por parte de la ciudadanía hacia estas instituciones.

## Conclusiones

Las instituciones cuya autonomía fue tradicionalmente justificada hoy se han extendido a otras áreas debido a que la configuración de las fuerzas políticas se ha complejizado; los actores políticos fundamentales responden a intereses de partidos y de grupos políticos y económicos. Los vacíos de poder existentes han propiciado la repartición del poder público bajo la máscara de la autonomía. El control ya no es entre Poderes —de acuerdo con el principio clásico—, sino entre partidos, entre grupos e incluso entre mafecillas. Así, paradójicamente, contrario a la tendencia

de adelgazar al Estado para hacerlo moderno, eficiente, eficaz y orientado a los ciudadanos, las instituciones y su burocracia han crecido: el Estado es obeso pese a su “nueva” configuración. Los problemas de fondo no se han resuelto y la solución no se antoja próxima.

En este sentido, se propone como una aproximación al establecimiento del orden reformar la Constitución en siete puntos fundamentales:

*Primero.* Concentrar a todos los entes autónomos en un capítulo específico para evitar su dispersión en el texto constitucional.

*Segundo.* Clarificar la naturaleza jurídica de los entes autónomos, lo que implica revisar su denominación para evitar lagunas y dobles interpretaciones.

*Tercero.* Definir qué se entiende por autonomía plena y sus alcances, así como los diferentes tipos de autonomía.

*Cuarto.* Categorizar y jerarquizar a los entes autónomos de acuerdo con su tipo de autonomía.

*Quinto.* Homologar, adecuar y perfeccionar la terminología que hace referencia a los entes autónomos.

*Sexto.* Revisar los mecanismos de elegibilidad de las autoridades de los entes autónomos bajo criterios de economía procesal, transparencia y equilibrio entre los Poderes, así como entre las Cámaras del Congreso.

*Séptimo.* Homologar las características, prerrogativas y obligaciones de las autoridades de los entes autónomos.

En síntesis, nombrar, agrupar, definir, homologar y jerarquizar a los entes autónomos del Estado es un pendiente legislativo que debe resolverse paralela y urgentemente a la luz de las reformas estratégicas. Es necesario ordenar el texto constitucional para mejorar después el andamiaje legal a fin de construir la plataforma jurídica idónea que posibilite las reformas estratégicas.

## Bibliografía

- Arellano Trejo, E. (2013). *Principios de actuación de los órganos reguladores*, núm. 62, marzo. Disponible en <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Reporte-62-organos-reguladores.pdf>.
- Betancourt Sánchez, A. (2012). *La consolidación de los Tribunales Agrarios como Órganos Constitucionales Autónomos. Derecho Agrario*. Disponible en <<http://antonioluisbetancourt.blogspot.mx/2012/07/la-consolidacion-de-los-tribunales.html>>.

- Carbonell, M. y Salazar, P. (2006). "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos" en *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 55-59.
- Córdova Vianello, L. (2014). "Autonomía e institucionalidad electoral" en *El universal*. Disponible en <<http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/04/69898.html>>.
- Faya Rodríguez, A. (2010). *Fortalecer a los reguladores cambiando las reglas del juego en México*. Estudio elaborado para la Red Mexicana de Competencia y Regulación impulsada por CIDAC. México: Centro de Investigación para el Desarrollo. 37.
- Fernández Ruiz, J. (2006). *Derecho administrativo y administración pública*. México: Porrúa.
- García Martínez, A. (s/a). *La Banca en México*. Disponible en <<http://www.ur.mx/LinkClick.aspx?fileticket=P7PKJ2%2FgBTM%3D&tabid=3872&mid=6440&language=en-US>>.
- González Pérez, L. y Guadarrama López, E. (2009). *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <<http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/autonomia.pdf>>.
- Guerra Reyes, L. (2014). "Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas" en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en <[www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html)>.
- Mirón Lince, R. (2012). "La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales" en *Desafíos y horizontes de cambio: México en el siglo XXI*. México: 3er. Congreso Nacional de Ciencias Sociales. 122-149.
- Ortiz, F. (1995). "El Senado como garante del Pacto Federal". *Revista del Senado de la República* núm. 1.
- Pedroza de la Llave, S. *Los Órganos Constitucionales Autónomos*. Disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>>. 175.
- Rivas Romero, O. (2001). *La organización de las elecciones en Iberoamérica: un análisis crítico para el caso de México*. México: TEPJF/IFE/UAQ/ONU.
- Roqué Fourcade, E. (s/f). "Órganos y sujetos de derecho público en el ordenamiento mexicano. Introducción al estudio orgánico de la administración pública". *Ámbito jurídico.com.br*. Disponible en <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4030](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4030)>.
- Ugalde Calderón, F. (2010). "Órganos Constitucionales Autónomos". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29. Disponible en <<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>>.
- Woldenberg, J. (2014). "Autonomía para el INE". *Reforma*, marzo. Disponible en <<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=23068&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=23068>>.