

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

FERNANDO SERRANO MIGALLÓN

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Más allá de la división tripartita del poder: el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos. 3. Características de los órganos constitucionales autónomos. 4. Los órganos constitucionales autónomos en México. 5. A manera de conclusión: la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa, el Estado mexicano ha experimentado una transformación de grandes dimensiones en su marco institucional, al reconocerse, a nivel constitucional, la existencia de órganos dotados de autonomía que cumplen fundamentalmente con funciones de carácter técnico y de control. Estos órganos son producto del proceso de transición democrática que se ha vivido en nuestro país, caracterizado por cambios graduales que buscan dejar atrás la idea y práctica del ejercicio monopólico del poder.

La estructura constitucional del país se ha visto enriquecida con la aparición en la arena institucional de diversos órganos que no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales, pero

que, a pesar de ello, tienen un papel de suma importancia en el sistema de frenos y contrapesos que existe en México. La aparición en escena de estos órganos, lamentablemente, está ligada a un desprestigio por la actuación ineficiente de los órganos centralizados del Estado¹, por lo que la autonomía constitucional ha sido una solución recurrente en nuestro país cuando se considera que alguna de las funciones estatales, por su importancia, requiere de contextos institucionales distintos a los de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La figura de los órganos autónomos no es propia de México² y su historia data ya de varios años. Desde finales del siglo XIX, como señalara Manuel García-Pelayo, la noción de órgano constitucional empezó a ser implícitamente formulada por Jellinek en 1892 y explícitamente por Santi Romano en 1898, quien desde entonces empezaba a plantearse el problema de la distinción de estos órganos frente a los administrativos³. Conceptos próximos como el de órganos inmediatos construido por Gierke o los de órganos supremos, capitales o fundamentales del Estado empezaron a ser cada vez más comunes entre la doctrina, y, de esta forma, la idea de órgano constitucional y

1 En este sentido se ha pronunciado Ulises Schmill Ordoñez en el comentario a la obra de Moreno Ramírez Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. VII.

2 Véase Córdova Vianello, Lorenzo, "Estado actual y futuro de los órganos autónomos", en A.A. V.V., *Memorias del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público*, México, CDHDF, 2008, p. 38. Córdova señala como ejemplos de este tipo de órganos a los garantes en el derecho italiano, a los defensores del pueblo o a los ombudsmen escandinavos.

3 García-Pelayo, Manuel, "El "status" del Tribunal Constitucional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, enero-abril de 1981, p. 12.

sus fines empezaron a responder a la necesidad inherente a cualquier organización de cierta amplitud y complejidad –y por tanto al Estado– de jerarquizar sus unidades y subunidades de decisión y acción, esto es, sus órganos⁴. Sin embargo, como también apuntara García-Pelayo, la noción de órgano constitucional entró en una cierta penumbra hasta el periodo del nuevo constitucionalismo europeo que sigue a la Segunda Guerra Mundial, en el que el concepto de órgano constitucional adquiere una gran relevancia en la doctrina y en la praxis jurídico-públicas alemana e italiana con motivo de las polémicas en torno al *status* del Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana⁵. La autonomía con la que se pretende dotar a diversos órganos constitucionales y su función como elementos de control, hacen que, a partir de su surgimiento en Europa, la configuración de estos entes trascendiera los límites continentales y empezaran a expandirse también en los diseños institucionales de países en Asia y América. Esta expansión es producto de una nueva concepción del poder, bajo la idea de equilibrio constitucional basada en una serie de controles que deriva de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes que, sin perder su esencia, contempla una nueva distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado⁶.

4 Idem.

5 Ibidem, pp. 12-13.

6 La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en este sentido en la sentencia dictada por el Pleno en la controversia constitucional 32/2005.

2. MÁS ALLÁ DE LA DIVISIÓN TRIPARTITA DEL PODER: EL SURGIMIENTO DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El concepto decimonónico de Estado y sus características han variado sustancialmente a partir de la modificación de los contextos políticos y normativos en que esta forma de organización se desarrolla. El sencillo modelo de la división de poderes se ha vuelto “mucho más complejo, tanto por la intrusión en su funcionamiento de poderes originariamente extraestatales [...] como por fenómenos originados dentro del sistema estatal mismo”⁷. De esta forma, la división tripartita del poder se presenta simplemente como un subsistema dentro de un sistema más amplio conformado tanto por campos de poder ajenos a la organización estatal, como a partir de una nueva organización interna cuyo resultado es una mayor diversificación y dispersión efectiva del poder⁸.

La división de poderes, que encuentra antecedentes desde la antigüedad clásica con la forma de gobierno mixto y cuya formulación teórica definitiva se da a través de los escritos de Locke y Montesquieu, ha adquirido nuevas dimensiones. Actualmente, como señalara León Duguit, sería absurdo pensar que un Estado pueda funcionar de forma eficaz si la doctrina de la división de poderes se sigue de forma estricta. Y es que la resonancia que encontró la formulación de la teoría de la división de poderes como respuesta al apogeo que en grandes naciones había tenido la monarquía absoluta⁹, fue perdiendo fuerza ante el alejamiento

⁷ García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 57 ss.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona,

de la realidad que las concepciones de aquella época tuvieron en el siglo XX. De hecho, en lugar de una rígida división del poder en tres ramos, se han propuesto otras que parten de un análisis de la dinámica del poder, que se acercan más a la sociedad pluralista de masas que se afianza a partir del siglo XX, distinguiendo aspectos como la decisión política conformadora, la ejecución de esa decisión política y el control de carácter político¹⁰.

Es verdad que muchos de los planteamientos que dieron origen a la división tripartita del poder aún siguen vigentes; sin embargo, muchos otros se han matizado y apuntan hacia direcciones diversas. Nadie podría negar, por ejemplo, que el poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad, pero también es cierto que la clásica división de poderes es cada día más un esquema que puede considerarse obsoleto en muchos aspectos y que no se ajusta a la realidad del Estado contemporáneo¹¹. La revisión a la división de poderes, principal sistema de frenos y contrapesos, de esta forma, se ha tornado indefectible en virtud del redimensionamiento que ha tenido la teoría que de ella deriva. Esta nueva dimensión surge a partir de diversos elementos que se han ido afianzando con el paso del tiempo en la realidad estatal. José Luis Caballero Ochoa señala, entre estos elementos, los siguientes:

El fenómeno globalizador con todas sus implicaciones;

Derecho constitucional mexicano y comparado, 7ª ed., México, UNAM-Porrúa, 2010, p. 409.

10 En este sentido se pronuncia Karl Loewenstein. Véase, por ejemplo, su Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1983.

11 Ackerman, John M., "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina", en Carpizo, Jorge y Carol Arriaga (coords.), Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa, México, UNAM-IIJ, 2010, pp. 16-17.

La integración regional;

El gran número de acuerdos comerciales que existen;

La prevalencia del *ius cogens*;

Los procesos de internacionalización de la tutela de los derechos humanos, incluso a través del surgimiento de verdaderos organismos jurisdiccionales, en donde los compromisos asumidos en el marco de la comunidad internacional rompen los estereotipos de la organización doméstica;

La recomposición interna de una sociedad exigente, que busca controles más severos hacia los órganos y sus titulares, en un ejercicio en donde lo democrático también dignifica por igual a las personas que, como gobernados, pueden exigir cuentas y responsabilizar a los que, representándolos, ejercen el poder político¹².

La combinación de estos elementos ha hecho necesaria una reconceptualización del poder y ha producido procesos de acotamiento entre poderes, lo que ha tenido como resultado el surgimiento en el constitucionalismo contemporáneo de los llamados órganos constitucionales autónomos¹³. La creación de estos entes:

se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en virtud de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y

12 Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 30, febrero de 2001, p. 154.

13 *Ibid.*, p. 155.

de otros factores reales de poder, que habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requiera autonomía de los clásicos poderes del Estado¹⁴.

En el caso de México, debe señalarse también que una sociedad cada vez más plural, que demandaba más espacios de actuación, chocaba frontalmente con un sistema político vertical, cerrado y profundamente autoritario en su funcionamiento¹⁵. Por ello se buscaron garantías democráticas a través de espacios dentro de la esfera de las instituciones públicas, pero que no dependieran y que pudieran, consecuentemente, actuar con autonomía frente al poder político¹⁶. De esta forma, a través de diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos a los que se les han encargado funciones estatales específicas, “con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender

14 Considerando quinto de la sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2005.

15 Córdova Vianello, Lorenzo, op. cit., nota 2, p. 39. Córdova agrega que era necesario que los temas que constituían las demandas principales de la “oposición” al régimen (en el sentido más amplio y genérico –no sólo político– del término), y que son los grandes temas (fundamentales) de toda transición a la democracia (que las elecciones sean una ruta cierta, confiable, abierta y eficaz para integrar a los órganos de representación política, y que los derechos fundamentales sean efectivos y estén protegidos), estuvieran realmente garantizados.

16 Ibidem.

eficazmente las demandas sociales”¹⁷. Esto, sin embargo, no quiere decir que estos órganos no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales¹⁸.

3. CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

La importancia en la vida institucional mexicana de los órganos constitucionales autónomos hacen que debamos descartar la imagen de estos entes como fenómenos pasajeros, como una moda o como algo utilizado exclusivamente por regímenes autoritarios para simular su compromiso con la rendición de cuentas¹⁹. Y es que los rasgos que los definen, han hecho de ellos elementos fundamentales en la vida democrática del país. No obstante lo anterior, es necesario no perder de vista, que precisar rasgos comunes a los órganos constitucionales autónomos puede ser más un ejercicio de prospectiva que de identificación y una búsqueda más que un recuento²⁰. De hecho, Ackerman ha señalado que, a grandes rasgos, existen dos enfoques teóricos dominantes para analizar los órganos constitucionales autónomos. El primero de ellos, al que identifica como “enfoque maximalista”, parte del esquema desarrollado por Manuel García-Pelayo al analizar el status

17 Considerando quinto de la sentencia a la controversia constitucional 32/2005.

18 Ibidem.

19 En este sentido Ackerman, John M., op. cit., nota 11, p. 4.

20 Caballero Ochoa, José Luis, op. cit., nota 12, p. 155.

del Tribunal Constitucional español²¹. Bajo esta perspectiva, este tipo de órganos tendrían cuatro características fundamentales: 1) Configuración inmediata por la Constitución; 2) Ser componentes fundamentales de la estructura constitucional; 3) Participar en la dirección política del Estado, y 4) Paridad de rango y relaciones de coordinación con otros órganos del Estado.

Sobre la primera de estas características, García-Pelayo señala que los órganos constitucionales

son establecidos y configurados directamente por la Constitución, con lo que quiere decirse que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones constitucionalmente relevantes, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su *status* institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben *ipso iure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos²².

Esta configuración directa por las normas constitucionales es, según el profesor español, una consecuencia lógico-institucional de la importancia decisiva que la Constitución concede a estos órganos²³.

21 Ackerman, John M., op. cit., nota 11, p. 5.

22 García-Pelayo, Manuel, op. cit., nota 3, pp. 13-14. Las ideas de este autor retoman los planteamientos de Jellinek, Stern, Wolff y Bachof.

23 Ibidem. Esto porque “de un lado [...] en ellos se condensan los poderes últimos de decisión del Estado siendo, así, el vertice dell’organizzazione statale, y, de otro, porque son la expresión orgánica no sólo de la división de las tareas en distintas unidades del sistema estatal, sino también y ante todo de la idea del Estado proyectada por la Constitución”.

Sobre la segunda característica, es decir acerca de la idea de que estos órganos deben ser componentes fundamentales de la estructura constitucional, García-Pelayo menciona que en cada Estado existen órganos constitucionales peculiares, de acuerdo con los principios, valores y criterios organizativos que lo inspiran²⁴. De esta manera, cada estructura constitucional cuenta con órganos que, según la expresión de Barile, son necesarios e indefectibles, cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional. Esto porque todo sistema está integrado por unos componentes y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos cuya importancia es tal, que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema²⁵.

La tercera característica esencial que García-Pelayo atribuye a los órganos constitucionales es su participación en la dirección política del Estado, esto es, en la formación de la voluntad estatal, en la dirección del poder supremo del Estado, en las funciones de dirección y estructuración políticas, en el *indirizzo politico generale*, etc. En otros términos, y siguiendo a Santi Romano, García-Pelayo refiere que estos órganos son partícipes inmediatos en la soberanía a los que está confiada la actividad directa del Estado²⁶.

Finalmente, Manuel García-Pelayo señala que todos los órganos constitucionales pertenecen al mismo rango jurídico-político. En este sentido refiere que estos órganos:

No son agentes, comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino

24 Ibid., p. 15.

25 Ibidem.

26 Ibid., p. 22.

que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos. De acuerdo con el principio de división de funciones y poderes del Estado, la paridad jurídica de los órganos constitucionales es compatible con el predominio de uno de ellos con relación al ejercicio de sus propias competencias, y con las potestades que el orden constitucional pueda conferir a otros órganos para el nombramiento de sus titulares, para iniciar su acción o para ciertas formas de control, siempre que no afecten a su independencia decisoria²⁷.

Ahora bien, dado que considera que el Estado no es un simple agregado, sino un sistema de órganos relacionados entre sí, mutuamente condicionados y de cuya integración surge como producto la unidad de acción y decisión del Estado, García-Pelayo afirma que la independencia jurídica del órgano respecto a una voluntad extraña en lo que se refiere al ejercicio de sus competencias no excluye la interdependencia organizativa o sistemática de los órganos entre sí, sino que más bien supone que el producto de la acción de los unos sea condición para la acción de los otros o que, cuando menos, tenga efectos sobre ella²⁸. Las relaciones de coordinación entre los órganos constitucionales y su paridad en el rango son, así, rasgos esenciales de estas entidades públicas.

27 Ibid., p. 23.

28 Ibidem.

El enfoque de García-Pelayo es asociado por Ackerman con un enfoque en el que sólo son dignos de este nombre, los entes que cumplen a cabalidad las características señaladas. No obstante lo anterior, como señala el propio Ackerman, el contexto mexicano en el que surgieron los órganos autónomos no permite trasladar orgánicamente este enfoque que fue diseñado para entender la naturaleza de los Tribunales Constitucionales en Europa, pues más que colocarse al mismo nivel que los otros poderes estatales, en la realidad latinoamericana lo que se busca a través de estos órganos es ejercer de manera libre y autónoma la función de control de la gestión pública²⁹. En consecuencia, dado que la aplicación estricta de las categorías de García-Pelayo a los órganos autónomos mexicanos resulta problemática, muchos autores han preferido adoptar un enfoque negativo o minimalista cuando buscan conceptualizar a entidades como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o el Banco de México³⁰.

Desde el enfoque minimalista, no haría falta cumplir con una serie de características estrictas para llegar a ser un órgano constitucional autónomo, sino sería suficiente simplemente contar con un respaldo constitucional explícito y no formar parte de los otros órganos del Estado³¹. La idea que podría estar detrás de este enfoque es que debido a las diferencias que se encuentran entre los órganos constitucionales autónomos que existen en nuestro país, encontrar sus características es demasiado complicado. José Luis Caballero, por ejemplo, ha señalado que las reformas constitucionales que han introducido estos órganos “no han tomado

29 Ackerman, John M., op. cit. nota 11, pp. 7-8.

30 Ibid., pp. 9-10.

31 Ibidem.

en consideración ubicarlos en un solo rango y proponer rasgos comunes que los identifiquen en lo esencial y que, ulteriormente, permitan hacer las distinciones propias de su competencia técnica”³². Sin embargo, este autor refiere como notas que comparten los órganos constitucionales autónomos las siguientes:

1. Independencia de los poderes.- La aparición de los órganos constitucionales autónomos responde a una evolución, tanto en el discurso como en la praxis, del papel de los poderes en el Estado contemporáneo, en el que éstos aun cuando son parte del Estado, no se encuentran subordinados a los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial. De esta forma, los órganos autónomos contribuyen no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, producen mecanismos de control constitucional y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales.

2. Autonomía.- La autonomía de estos órganos supone como requisito *sine qua non* su pertenencia al Estado como nota común, pero también se refleja en: a) su previsión directa en el propio texto constitucional; b) la independencia presupuestaria, y c) su independencia orgánica.

3.- Entidades apolíticas.- A través de esta característica se resalta la autonomía de los órganos constitucionales autónomos respecto de los poderes tradicionales, los cuales sí están directamente inmersos en la praxis política. Además, con ella se privilegia de cierta forma el componente “ciudadano” en la integración de

32 Caballero Ochoa, José Luis, op. cit. nota 12, p. 155.

algunas de estas entidades y se enfatiza que lo propio de estos órganos es su competencia técnica en una materia específica, que debe mantenerse ajena al juego de los partidos.

4. El estatuto de los titulares.- Los titulares de estos órganos y sus principales colaboradores asumen un perfil que intenta conciliar formación profesional con imparcialidad; honorabilidad, con conocimientos técnicos; el ser apolíticos, con una fuerte vinculación hacia la sociedad; el ser apartidistas con el consenso de los mismos partidos representados en el Poder Legislativo. La nota común, de esta manera apunta al hecho de que se requieren personas de gran peso moral, así como con un conocimiento de primer nivel en la materia propia del órgano como titulares del mismo³³.

A estos rasgos comunes pueden agregarse las razones que, de acuerdo con lo planteado por Ileana Moreno, justifican la autonomía de estos órganos³⁴. La primera de ellas es la neutralidad política, que es necesaria cuando las funciones que ejerce el órgano pueden desvirtuarse por la injerencia de intereses de partido en la toma de decisiones. Este aspecto es fundamental en el caso de los órganos que regulan algún sector, pues en estos casos se busca que toda decisión se tome con base en consideraciones estrictamente técnicas y, en consecuencia, se requiere que sus funcionarios sean especialistas en la materia regulada. Tratándose de órganos autónomos que no ejercen funciones de regulación, la neutralidad radicará, por su parte, simplemente en decidir conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. El segundo elemento que justifica la autonomía de estos

33 Ibid., pp. 155-160.

34 Moreno Ramírez, Ileana, op. cit. nota 1, pp. 30-38.

órganos es la legitimidad. En este sentido, Moreno señala que dado que a veces el Estado carece de credibilidad en el ejercicio de una función³⁵, en ocasiones se encomienda esa función a un órgano autónomo cuya imparcialidad no esté en tela de juicio a fin de recuperar la confianza perdida. El tercer argumento para la autonomía de estos órganos constitucionales es la especialización técnica, pues comúnmente estos entes aparecen en sectores que requieren una regulación específica. La cuarta razón para justificar el hecho de dotar de autonomía a estas entidades es el que estén dotados de un estatuto orgánico que implica una garantía de autonomía técnica, autonomía de gestión, personalidad jurídica, así como patrimonio propios y autorregulación³⁶. Miguel Carbonell, por su parte, menciona que los órganos

35 Entre las causas de esta ausencia de credibilidad se encuentran: la toma sistemática de decisiones que atienden a criterios políticos y no a lo ordenado por la ley, la corrupción en alguna institución o la interferencia de la rama ejecutiva en una función. *Ibid.*, p. 34.

36 Ileana Moreno señala al respecto que “La autonomía técnica significa que el órgano autónomo no se ceñirá a los lineamientos de la administración centralizada de las ramas clásicas [...] La autonomía de gestión implica que la entidad puede actuar libremente, sin la intervención directa y continua de un superior jerárquico, el cual sólo determinará lineamientos a grandes rasgos. Es decir, toma sus propias decisiones internas [...] Por otro lado, es importante contar con personalidad jurídica propia, pues permite al órgano actuar por su propio derecho, sin la representación de otro órgano. El patrimonio propio es necesario en tanto que permite al ente aprovechar sus recursos materiales de la forma en que le parezca correcta. [Finalmente] hay personas públicas con facultades de autorregulación. Esto se traduce en contar con la libertad de emitir su propio reglamento, en oposición a que un ente superior jerárquicamente –o cualquier otro ente ajeno– dicte el conjunto de reglas que ordenan su funcionamiento interno. Por supuesto, ello es distinto al supuesto de contar con una ley orgánica, ya que ésta tendría que ser emitida por el Congreso General, que es el órgano facultado para dictar leyes”. *Ibid.*, pp. 39-40.

constitucionales autónomos se crean tanto en el derecho como en la práctica política comparados por dos motivos: a) por la necesidad de desarrollar funciones nuevas –normalmente más complejas– que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; y b) por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política³⁷.

Los rasgos comunes y las razones que justifican la creación de órganos autónomos, ofrecen una idea general sobre estos entes públicos cuya aparición en México ha respondido a necesidades particulares que hacen que las funciones que tienen encomendadas sean por demás diversas. Precisamente esta divergencia de funciones, provocó que la determinación de los elementos esenciales de estos órganos no fueran claros en el ámbito de la teoría constitucional. Esta situación, sin embargo, se ha ido dejando de lado y, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado cuáles son las características esenciales de dichos órganos. Para la Corte los órganos constitucionales autónomos:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución;
- b) Deben mantener con los órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y

37 Carbonell, Miguel, “Órganos constitucionales autónomos”, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. V., México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 380.

d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad³⁸.

Las características señaladas por la Corte ofrecen luz sobre un tema en el que no existían definiciones concretas, sino simplemente construcciones doctrinales que hasta cierto punto podían considerarse divergentes. La importancia práctica de las construcciones de la Corte, sin embargo, va más allá, pues a través de la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional se han determinado, por ejemplo, los alcances de la creación de órganos autónomos no sólo a nivel federal, sino también en las entidades federativas³⁹ o la legitimación activa de los órganos constitucionales en las controversias

38 ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, Tesis P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647. En el mismo sentido, véase ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS, Tesis P./J. 12/2008, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

39 En la controversia constitucional 32/2005, por mencionar un caso, la Corte determinó que la creación por parte del Órgano Reformador de la Constitución del Estado de Jalisco, de un órgano constitucional autónomo denominado Instituto de Transparencia e Información Pública (independiente de los tres poderes constituidos) como órgano garante del derecho a la información en la entidad, no violaba ninguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si se atendía a que, por una parte, la garantía constitucional del derecho a la información contenida en el artículo 6º de la Ley Suprema, deja implícitamente a cada una de las entidades federativas la regulación y, por ende, establecer las estructuras necesarias para el adecuado desarrollo de esa garantía en el ámbito de su esfera territorial y, por otro lado, que conforme a los artículos 39, 40 y 41 de la propia Norma Fundamental, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno, por lo que es válido que a través de sus procedimientos de reforma a las constituciones locales, creen órganos autónomos.

constitucionales aún antes de que se estableciera expresamente en la fracción I del artículo 105 constitucional.

4. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

Nuestro texto constitucional contempla diversos órganos del Estado a los que otorga autonomía; sin embargo, no todos ellos deben ser tomados como órganos constitucionales autónomos, pues algunos pueden ser considerados “órganos auxiliares” u “órganos de relevancia constitucional”. Estos últimos, como señala Miguel Carbonell, compartirían algunas, pero no todas, las características que definen a los órganos constitucionales autónomos. Normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales. En este sentido, podrían ser considerados órganos auxiliares o de relevancia constitucional, por ejemplo, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que depende de la Cámara de Diputados; el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral, ambos integrados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴⁰.

Con esta distinción en mente, a pesar de que en el texto constitucional se encuentran diversos órganos a los que se dota de cierta autonomía,

40 Carbonell, Miguel, op. cit. nota 37, p. 380. Carbonell agrega además que en los tres casos mencionados “es la propia Constitución la que los crea y les asegura un ámbito competencial propio y definido, concediéndoles en algunos supuestos incluso facultades de órganos límite; es decir, de órganos que toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero manteniéndolos orgánicamente ubicados dentro de uno de los poderes tradicionales”.

puede decirse que los órganos constitucionales autónomos que derivan del texto constitucional son:

a) El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3º), definido en el texto constitucional como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio al que le corresponde evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior;

b) El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (artículo 6), descrito como 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, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley;

c) El Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía (artículo 26), que estará a cargo del Sistema Nacional en la materia y cuyos datos serán considerados oficiales y de uso obligatorio para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios. El Instituto es considerado en el texto constitucional como un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia;

d) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26), que

es definido como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de 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 que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones;

e) El Banco de México (artículo 28), que de acuerdo con el texto constitucional será un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado;

f) La Comisión Federal de Competencia (artículo 28), que es definida como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados;

g) El Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28), que es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones;

h) El Instituto Nacional Electoral (artículo 41), que la Constitución define como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. El Instituto tiene a su cargo, para los procesos

electorales federales y locales, entre otras, las siguientes funciones: la capacitación electoral; la geografía electoral; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Por otra parte, para los procesos electorales federales, tiene encomendadas las siguientes tareas: los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; la preparación de la jornada electoral; la impresión de documentos y la producción de materiales electorales; los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, así como el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales;

i) La Fiscalía General de la República (artículo 102), que será la entidad en la que se organizará el Ministerio Público y se constituye, de acuerdo con el texto constitucional, como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios;

j) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102), que será un organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. La Comisión Nacional, de acuerdo con lo señalado en la Constitución, cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Porsu parte, nivel local, en el texto constitucional también se establecen organismos autónomos. En los artículos 116 y 122 se determina, por ejemplo, que las Constituciones de los Estados y las leyes del Distrito Federal establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6 de la Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. Asimismo, según lo establecido en el apartado B del artículo 102 constitucional, las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán organismos de protección de los derechos humanos cuya autonomía deberá estar garantizada en las normas correspondientes.

Estos son los órganos constitucionales autónomos que se contemplan en el texto constitucional. Como puede apreciarse, las funciones que cumplen son muy variadas, por lo que, como señala Pedro Salazar, sería interesante realizar una taxonomía de estas autonomías para identificar sus particularidades, ya que del conjunto apenas pueden encontrarse algunas generalidades, como que son órganos que realizan tareas de enorme relevancia estatal⁴¹. Sin embargo, más allá de la autonomía compartida, estos órganos son muy distintos pues “algunos son órganos de garantía de derechos, otros instancias de control del poder, unos más autoridades regulatorias,

41 Salazar Ugarte, Pedro, “Las demasiadas autonomías”, Nexos, núm. 434, febrero de 2014, p. 47.

técnicas, punitivas o de investigación. Además, unos brindan servicios a los gobernados, otros actúan ante el Estado y unos más gestionan áreas de operación de los llamados poderes privados”⁴².

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

La variedad reflejada en el texto constitucional respecto a los órganos constitucionales autónomos plantea dificultades para determinar su naturaleza jurídica, pues la multiplicidad de sus funciones genera ambigüedades al momento de tratar de agrupar los rasgos que los caracterizan y el lugar que ocupan en el ordenamiento jurídico. Y es que el simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente y se le otorgue cierto grado de autonomía, no resulta suficiente para considerarlo un órgano constitucional autónomo, ya que en muchas ocasiones éstos se encuentran incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales o no cumplen con alguna de las características que podrían determinar su adecuación al perfil o los fines que la doctrina ha adscrito a este tipo de órganos. No obstante lo anterior, puede decirse, retomando las características que se han mencionado, que los órganos constitucionales autónomos son entes pertenecientes al Estado, establecidos directamente por la Constitución y que cuentan un estatuto orgánico que asegura su independencia funcional y financiera, para asegurar que cumplan, sin influencias nocivas de carácter externo, alguna función estatal primordial, manteniendo, para ello,

42 Ibidem.

relaciones de coordinación con los demás órganos del Estado.

No debe olvidarse, sin embargo, como señalan Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, que en las constituciones vigentes en nuestra época se ha mantenido o incorporado de una manera u otra la división de poderes, lo que demuestra que no existe todavía una concepción que sustituya a la teoría desarrollada por Montesquieu. Pero es necesario tener presente también que esta teoría ha sufrido ajustes, pues la división de poderes no es rigurosa; por el contrario, actualmente posee un carácter flexible que obliga a entender este principio en el sentido de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público⁴³. Precisamente por ello, debe dejarse de lado la idea de que la solución de problemas que han cobrado carta de naturalización en nuestro país se logra con la creación de órganos autónomos, pues si bien éstos han servido como catalizadores del cambio, muchas veces carecen de un marco normativo que les permita operar de forma coordinada para lograr los equilibrios que fortalezcan la operación estatal. La tendencia debería ser, por tanto, contraria a la que se ha venido afianzando en México; quizá sería mejor apostar a no engrosar la lista de autonomías en aras de un mejor diseño institucional del Estado a través de mecanismos de control, colaboración y profesionalización de los órganos ya existentes. Para alcanzar estos fines, sería conveniente necesario considerar la fórmula planteada por García-Pelayo hace ya más de tres décadas cuyo eje era la integración, caracterizada por la “síntesis dialéctica entre pluralidad y unidad,

43 Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.* nota 9, pp. 411-412.

por la superación de la antinomia entre la simple suma o agregación, de un lado, y la uniformidad o la socialización en pautas homogéneas, de otro; por la transformación en interdependencia del antagonismo entre independencia total y dependencia unilateral⁴⁴. Esta idea integradora sumada a equilibrios fuertes y a la colaboración institucional podrían evitar que las autonomías siguieran creciendo en proporción a los problemas que las instituciones adscritas a los tres poderes tradicionales no han podido resolver.

44 García-Pelayo, *op. cit.* Nota 3, p. 27.