

## AUTONOMÍAS ADMINISTRATIVAS EN LA CONSTITUCIÓN\*

SUMARIO: I. *¿Autonomías?* II. *Autonomías domésticas.* III. *Autonomía desconcentrada.* IV. *Autonomías constitucionales.*

### I. ¿AUTONOMÍAS?

Autonomía o independencia es lo mismo, así se entiende también liberación. Los pueblos africanos buscaron y lucharon en la década de los sesenta por su liberación e independencia del yugo colonial: británico, francés, portugués, italiano; en sus Constituciones, preámbulo y texto, se evoca y se enfatiza su conquista, se pone como garante: el pueblo.

Así, en la década de los noventa, al derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), surgen las independencias de las repúblicas bálticas: Letonia, Lituania y Estonia; las autonomías del bloque soviético: Hungría, Rumania, Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia. En el seno de estas dos últimas nacen otras autonomías: República Checa y República Eslovaca y de la otra varias: Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Yugoslavia. No escapa la misma URSS de la era de los alumbramientos de autonomías y es sustituida por la Comunidad de Estados Independientes (CEI) que agrupa a Repúblicas independientes en una especie de Confederación.

Algo de esa independencia y autonomía han perdido los quince países de la Unión Europea, en aras de intereses comunes. Han fabricado poderes que están por encima de los poderes internos de cada nación, cada una de las Constituciones de los quince países ya no puede lucir el título de ser la suprema ley, hay normas superiores que las segregan u obligan a reformarse. La UE por su propia condición resta independencia a los gobiernos y a los pueblos que lo forman. Tal vez se esté dando a luz a un tipo especial de Confederación de Economías Europeas.

\* Publicado en Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Estudios en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, México, Porrúa, 1999.

Existen fenómenos semejantes en América Latina, Asia y África, se agrupan países para defender sus economías de las de otros países también agrupados, son nuevas nociones económicas que inevitablemente reducen la libertad de cada nación, la independencia nacional adquiere un sentido diferente, se aleja de los modelos tradicionales de independencias de los pueblos.

Eso ocurre fuera de los países pero se da también en su geografía interna. El territorio de cada país se divide en varias o muchas partes y cada una de éstas es o quiere ser autónoma. Es división y condición que siempre ha existido, la historia de la política y el derecho las registran, ambos como testigos o como autores. Está de actualidad esas separaciones, tácticas y legales. Reciben, adoptan o crean denominaciones distintas, a veces conservan los nombres antiguos, no les cambian el letrero. En nuestro derecho es de cuño viejo el membrete: municipio y estado y alguna vez en lugar de estado, departamento por obra de la Constitución de 1836; hubieron también rótulos de audiencias y provincias de patente española y entre los antiguos mexicanos se estilaron barrios.

Rica es la veta de nombres, reinos, califatos, emiratos, cantones, regiones, comunidades, divisiones, colectividades, etcétera, pero todos encubren territorios autónomos política y jurídicamente. Su evolución histórica en los continentes, en los países que los conforman es larguísima, de geometrías y regímenes sin dimensión y rango iguales, pero con una sola vena para ser y vivir autonomía.

Ayer y hoy esas autonomías, externas e internas, se forman igual, por imposiciones o arreglos geográficos, políticos, legales o militares. Animam a las autonomías el imperativo de autogobierno y libertad propia de los pueblos, de las personas. En lo externo, es vital ser independiente para las naciones, pero pueden estar unidas en mayor o menor número como pasa con la Unión Europea, forman una unión sin que sea obstáculo para ésta la independencia de aquéllas. Sucede lo mismo con las partes de un país, la autonomía que reclaman o de que gozan no anula o destruye la unidad del país, no la hacen imposible; aquí se reitera el fenómeno, imposición o arreglo y se conservan dos arterias de vida nacional: autonomía y unidad, así entendidas. No rivalizan, no son excluyentes, son partes autónomas que hacen posible un todo unido.

China, para poner un ejemplo, ha logrado antes de que terminara el siglo XX una gran unidad, la incorporación o regreso de Hong Kong el 1o. de julio de 1997.

China es una, Hong Kong forma parte de ella, es una autonomía con el nombre de *región administrativa especial*. Se aplicó la sabia fórmula del líder reformador de China, Deng Xiaoping, “un país dos sistemas”. Antes muchos años atrás, China había implantado y existen regiones administrativas autónomas como es el legendario Tíbet. Algo semejante podrá ocurrir al regreso de Macao (si Portugal cumple su compromiso en 1999, como lo hizo Inglaterra en aquél 1997), y tal vez, pero hasta el siglo XXI, con Taiwán.

## II. AUTONOMÍAS DOMÉSTICAS

Nación autónoma sí, respecto de otra nación o naciones; regiones o comunidades autónomas sí, del jefe supremo del país, presidente o parlamento; autonomías domésticas sí, de la suprema autoridad de la administración pública.

Así la organización de la administración contemporánea reconoce órganos y organismos que la integran, que la forman; cuando los primeros se unen en una relación de jerarquía se da la centralización administrativa que es la forma de organización más antigua, pero los segundos son individualidades, entes autónomos, ajenos a un sometimiento jerárquico, son organismos con fisonomía jurídica propia que nacen y viven plenamente en el curso del siglo presente y que representan una nueva forma de organizar a la administración.

Conviven las dos formas de una administración, partes de un todo: centralización y descentralización o autonomía administrativa. Fueron una necesidad indiscutible, para tener una administración eficiente y eficaz, estas autonomías, que inventó el derecho administrativo francés con el nombre de establecimiento público y que sirvió de modelo a las administraciones europeas y latinoamericanas.

Los organismos descentralizados, en su momento de aparición, modernizaron la administración occidental, la hicieron flexible, ligera, expedita y especializada. Superaron los achaques de la vieja administración centralizada conocida de lenta, pesada, inoportuna, impreparada, ineficaz, o sea “burocrática”, sinónimo de pésima administración. Era obstáculo irremediable para la atención pronta y eficiente de los servicios públicos. El establecimiento público francés salvó a los servicios públicos, fue dotado para ello de medios legales, técnicos y administrativos que lo colocaron fuera del engranaje de la administración pública centralizada.

Sin dejar de formar parte de la administración —igual pasa al establecimiento galo— el organismo descentralizado cuenta con una dotación semejante de medios que lo configuran como autónomo. Es la principal y hasta diríamos la esencial nota que hace y viste al organismo descentralizado. Si pierde autonomía, pierde fisonomía, pierde fuerza y no estará en situación de cumplir con su objeto.

Ser autónomo significa para el descentralizado no estar sujeto a los poderes jerárquicos de la centralización; seguir el camino propio que le impone su objeto distinto y separado al que adopta la centralización y tomar sus decisiones técnicas y económicas sin requerir de autorizaciones y aprobaciones previas y posteriores para su validez y ejecución de la centralización. En la medida en que el descentralizado no tenga la libertad para disponer de sus bienes, de elaborar y ejecutar su presupuesto y decidir la suerte de sus cometidos, en la misma dejará de ser descentralizado, y se corre el riesgo de caer, de estar en la centralización y sólo conservar el membrete de descentralizado.

O se es centralizado o descentralizado, pues las prendas legales para cada caso son diferentes. No hacer la separación legal cumplidamente es dar origen a múltiples dudas, interpretaciones y errores que finalmente atrofian a la administración. Se sabe que ayer y hoy el establecimiento público francés no ha gozado de una absoluta autonomía como para que se pudiera pensar en dos administraciones ni que estuviera totalmente desligado del poder central. Existe un cordón umbilical entre las dos formas de organización que se llama tutela administrativa que representa un grupo de poderes legales que se reserva el poder centralizado para vigilar y comprobar que el descentralizado cumple con su papel propio. Luego si el cordón aumenta sus poderes, es decir, que permita mayor injerencia en la acción del descentralizado, éste palidece.

En México la posición del descentralizado por servicio —así conocido por atender un servicio público— no ha sido legalmente afortunada. Aunque empezaron a surgir en la década de los veinte, su primera regulación legal se hizo en 1947 con la Ley para el Control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. No se previó en ésta como requisito para estar en presencia o constituir un descentralizado que éste tuviera autonomía. Don Gabino Fraga en su *Derecho administrativo*, siguiendo a los autores franceses, sí lo imponía como esencial.

Después vinieron otras leyes, de 1965 y 1970 con el mismo nombre de la ley de 1947 y la vigente Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986, que tampoco hacen valer como requisito la autonomía. No lo prevé así el artículo 90 reformado de la Constitución, ni su ley reglamentaria: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. Por el contrario, otras leyes administrativas contribuyen a pensar que los descentralizados federales carecen de autonomía o la dosis de ésta es mínima, se advierte por ejemplo en los mandatos de Ley General de Bienes Nacionales, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Estas leyes imponen autorizaciones previas a decisiones de aquéllos, establecen supervisiones a procedimientos administrativos que siguen los descentralizados, prevén sanciones administrativas para los funcionarios por los errores que cometen, todas aplicadas por autoridades administrativas centralizadas.

Nada más fácil que comprobar que los organismos descentralizados están sujetos en México a una fuerte intervención por parte de la administración pública centralizada, que va más allá de una tutela administrativa. En los mismos ordenamientos orgánicos —Ley del Congreso de la Unión y Decreto del Ejecutivo Federal— de los organismos se constata esta realidad, muy a pesar de que en algunos se expresa autónomo, que se torna fórmula sacramental. Tal vez la UNAM sea el más autónomo de todos.

Durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, en los primeros meses, se produjo un escándalo en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado, se habló de desvío de recursos a fines distintos a cargo de él, de desorden en las inversiones, de compromisos adquiridos más allá de su capacidad presupuestaria, en fin, serias dudas sobre su comportamiento legal y eficiente. Esto provocó dos cosas: desconfianza del Ejecutivo en el Instituto, en los descentralizados, en el manejo honesto de sus recursos y una gran reforma legal del presidente. Esta última fue trascendental y está vigente.

Se escogió a un grupo de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal representantes por los recursos y bienes propios de casi el 80% del total de todos los organismos y empresas (que entonces llegaban a 600 aproximadamente) para someterlos a un control e intervención de la administración central que significaron la pérdida de su autonomía ya de por sí precaria. Presupuestos y bienes bajo riguroso control le-

gal y administrativo. La lista primera fue en aumento y consecuentemente disminuyó la fama o crédito de la autonomía en los descentralizados.

Es imposible sostener hoy, con respaldo legal, que los descentralizados son autónomos. De hecho, uno que otro, según la fuerza política del personaje que lo dirija. Ahora después de los años transcurridos de la reforma *diazordacista*, los descentralizados —los pocos que quedan— ya se acostumbraron a vivir sin autonomía o casi sin ella. Son descentralizados sí pero muy lejos de su antiguo modelo francés, son sin el requisito para serlo de la autonomía.

En el camino andado, más de cincuenta años, el descentralizado en México fue despojado de otro atributo de origen: prestar un servicio público únicamente. Ahora su objeto cubre también otras áreas y campos: áreas estratégicas, áreas prioritarias, servicio social, obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (artículo 14, Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Puede coincidir una de estas áreas con la prestación de un servicio público pero no necesariamente. Esta ley remite al artículo 28 constitucional que tiene como áreas estratégicas: “correos, telégrafos y radiotelegrafía”, las tres comprenden servicio público; “petróleo y los demás hidrocarburos”, la actividad petrolera es variada y compleja y no toda es servicio público, lo es la venta y distribución del petróleo y el gas al público en general; “petroquímica básica”, que no es servicio público, al margen de reconocer su papel esencial en la economía del país; “minerales radioactivos y generación de energía nuclear”, que no representa un servicio público sin mengua de constituir una gran riqueza nacional; “electricidad”, es un servicio público, prestado ayer por empresas extranjeras concesionaria y hoy en monopolio del gobierno federal.

Remite la ley de entidades (artículo 6o.) al solo párrafo 4 del artículo 28 examinado, y omite así las áreas estratégicas del párrafo 7: “acuñación de moneda y emisión de billetes”, que son servicio público que presta el Banco de México.

Tanto el párrafo 4 del artículo 28, como el 6o. de la ley, tienen también como área estratégica “las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”, es decir, que la ley del órgano legislativo federal tiene libertad absoluta para decidir qué es área estratégica, qué puede involucrar la prestación de un servicio público y qué puede o no estar a cargo de un descentralizado.

Para conocer las áreas prioritarias, la ley de entidades (párrafo 2, artículo 6o.) nos envía a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución. Por lo pronto el artículo 25 no dice qué son o cuáles son, sólo se refiere a las “áreas prioritarias del desarrollo” (párrafo quinto), pero sin identificarlas; en el artículo 26 ni siquiera las menciona y sólo el artículo 28 se ocupa de ellas: “La comunicación vía satélite y ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución”, implican ambas áreas servicio público y la segunda un servicio público en monopolio del gobierno federal desde que el presidente Lázaro Cárdenas lo expropió a empresas extranjeras y lo puso en manos de varios descentralizados, el principal Ferrocarriles Nacionales de México y que ahora en 1998 el servicio estará bajo custodia de concesionarios particulares, después de su remate bajo la fórmula neoliberal de la privatización de las empresas públicas.

A la pobre imagen de área prioritaria que dan los tres artículos constitucionales se agrega la siguiente idea que recoge el artículo 6o., en su párrafo 2: “se consideran áreas prioritarias... (aparte de los artículos 25, 26 y 28) particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares”, que la empobrece más. No se impone que sea una ley del Congreso la que lo decida, como sucede con el área estratégica; ley o decreto del Ejecutivo pueden inventarlas y desde luego que sea un descentralizado el que se responsabilice de una, pero esto último no es obligatorio, un centralizado o un desconcentrado pueden ser los escogidos. Además, satisfacer un interés nacional o una necesidad popular no implica siempre la presencia de un servicio público.

En suma, área estratégica y área prioritaria no son objeto ineludible de un servicio público, ni tampoco de la atención inevitable de un descentralizado.

De lo previsto en la fracción III del artículo 14 de la Ley de Entidades, como actividad propia del descentralizado se confirma que éste no nace para un servicio público exclusivamente. Señala la fracción que es “la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social” y antes la fracción II del mismo precepto prescribe: “La prestación de un servicio público o social”. Es decir, que estas dos fracciones distinguen los siguientes conceptos: servicio de asistencia, servicio de seguridad social y servicio social, del concepto de servicio público. Amplían la actividad del descentralizado, como lo hace la fracción I, con las áreas estratégicas y prioritarias

Luego, ni autonomía ni servicio público son notas vitales para la existencia legal de un descentralizado; éste existe en la legislación administrativa como nueva figura administrativa fuera de su molde francés y sin hacer caso de la doctrina. En verdad no existe molde para fabricar descentralizados, la matriz de las fracciones del artículo 14 citado es polifacética, sirve para la fábrica de organismos públicos atípicos llamados genéricamente descentralizados.

Sobra que la ley o el decreto orgánicos del descentralizado declaren expresamente que son autónomos, porque este atributo lo tienen que asegurar en todo su texto y en la práctica esto no sucede. Sobreviven a la ley y con mayor razón al decreto las leyes administrativas que establecen controles en diversos aspectos de la actividad del descentralizado, ingresos, gastos, inversiones, obras públicas, adquisiciones, patrimoniales, etcétera, controles que van mas allá de lo que es tutela administrativa. Se trata de una franca intervención que quita o minimiza la libertad o la poca autonomía que la ley da al descentralizado.

En el fondo existe desconfianza en el descentralizado, su actividad en más de cincuenta años no ha sido sana en su mayoría, no ha sido eficiente en numerosos casos, y ha aflorado con frecuencia la corrupción en el manejo de sus recursos y bienes, no ha dado garantía plena ni confianza segura su autonomía, los controles referidos son prueba de ello.

### III. AUTONOMÍA DESCONCENTRADA

Temor a la autonomía —a pesar de ser relativa— del descentralizado, ha estimulado a la administración federal a inclinar su preferencia por otro organismo, el desconcentrado. Es una forma de administrar sus asuntos y la administración halla en ella otra autonomía, menos complicada y conflictiva que la descentralización. En efecto un desconcentrado es un centralizado, es parte de la administración centralizada, no es en consecuencia parte de la administración paraestatal. Tiene en él la ventaja de estar sometido a sus decisiones y poderes centrales, pero a la vez es un administrador que actúa con autonomía técnica.

Una ley del Congreso, un decreto o reglamento del Ejecutivo pueden crear un desconcentrado, pero a sabiendas de lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17: "...las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente

subordinados...”. Es la característica típica de los órganos que componen a la centralización administrativa estar jerarquizados, depender en todo de un superior jerárquico. Tal es la situación del desconcentrado, depende de un superior, carece de autonomía presupuestal y patrimonial, no la tiene administrativa, su principal superior es el titular de la Secretaría.

Singulariza al desconcentrado frente a otros órganos centralizados, la autonomía técnica que suele tener. Es la libertad de tomar decisiones técnicas sin verse obligado a consultar antes o a pedir previamente la autorización de ningún órgano centralizado. Se acostumbra en los reglamentos interiores de las secretarías enlistar los desconcentrados que son dependientes de éstas. Por ejemplo, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se cita al: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a la Comisión Nacional Bancaria, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y al Servicio de Administración Tributaria; en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca: Comisión Nacional del Agua, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente e Instituto Nacional de la Pesca; en el de la Secretaría de Educación Pública: Universidad Pedagógica Nacional, Instituto Politécnico Nacional, Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Radio Educación, XE-IPN Canal 11 y Comisión Nacional del Deporte, y así se observa un crecimiento mayor de desconcentrados que de descentralizados, y estos últimos además amenazados por la política de privatización que ha reducido su número.

Práctica también de los reglamentos es fijar las facultades, atribuciones y organización de los desconcentrados, pero este contenido jurídico estará a lo que la ley del Congreso disponga si ella crea el desconcentrado como acontece con la Comisión Federal de Competencia Económica, obra de la Ley Federal de Competencia Económica y a quien se le reconoce “autonomía técnica y operativa”. Ley o reglamento o ambos, prevén expresamente la supeditación jerárquica del desconcentrado al titular de la Secretaría, saben además, conscientemente, que no quieren ni están creando una autonomía administrativa auténtica.

## IV. AUTONOMÍAS CONSTITUCIONALES

En casa, en el derecho administrativo mexicano, no existen auténticas autonomías administrativas federales. El descentralizado dejó de serlo, no es ya sinónimo de autónomo como lo enseñó por décadas el maestro Gabino Fraga en su tratado y en el aula. El descentralizado nuevo sólo posee dosis de autonomía y goza así de independencia de gestión frente a las dependencias centralizadas del Ejecutivo, a lo que contribuye estar dotado de personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

Debe atribuirse a la ley del Congreso la desaparición de las autonomías administrativas o la mediocridad de las que subsisten. Ciertamente que esa ley ha sido siempre iniciativa del Ejecutivo Federal pero existe responsabilidad en el legislador federal al aprobarla. Luego está demostrado que la autonomía administrativa ha perdido toda confianza en la ley para que ésta la proteja de todo embate reformador que quiera disminuirla o desaparecerla. Esta experiencia la conocen bien la administración federal, los descentralizados, los desconcentrados y los administrados. De aquí la nueva política de las autonomías, que buscan posición más segura y nada mejor que contar con domicilio en la ley fundamental. Son autonomías constitucionales, no autonomías legales. Es la Constitución la mejor protección jurídica del país, para todos, la ley se ha vuelto demasiado flexible, inestable.

Están apareciendo en el texto constitucional nuevas autonomías administrativas, protegiéndose del excesivo control de las dependencias del Ejecutivo, o queriendo la libertad de acción que les dé señorío propio y más eficacia. Son inquilinos: el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Consejo de la Judicatura Federal.

1. Por reforma al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1993, el Banco de México cambió su naturaleza jurídica. Antes de la reforma el párrafo 4 del 28 decía que no constituían monopolios la "...emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal", texto que fue objeto de la reforma publicada el 3 de febrero de 1983 y precursor de éste es el primer párrafo del artículo 28, que fue el primero que dijo que se exceptuaban como monopolios "...a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal...". Primero fue una sociedad anónima en la que era socio mayoritario el gobierno federal, o sea, era una empresa de participación estatal mayoritaria, si bien

sus otros cuatro socios eran poseedores de pocas acciones. Aunque el texto de la ley de control de 1970 excluía de la aplicación de sus mandatos a las instituciones nacionales de crédito y dejaba así a salvo al Banco de México, la norma constitucional vigente era bastante clara e imperativa: banco que controlará el gobierno federal, luego el banco referido no era autónomo.

Por su importante función pública de banca central y porque aquella naturaleza mercantil era prácticamente virtual, se gestó en la doctrina la idea de que se trataba más bien de un descentralizado sin que la ley orgánica del banco lo reconociera así, ni otra ley. Se vio pronto la necesidad de reconocer la autonomía consuetudinaria del banco y se le asignó la categoría de descentralizado por la Constitución en ese año de 1983. El paso dado no conquistó autonomía al banco. Seguía en vigor la ley de control de 1970 pero que no se le aplicaba y la ley de entidades de 1986 que vino después en su artículo 40 lo saca expresamente de su control, pero aun así la autonomía no se ganó. Fue la Ley Orgánica del Banco de México (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1984), que después de confirmar la descentralización, somete al dominio del Ejecutivo Federal al nuevo descentralizado. Bien se advierte del repaso de estos dos textos la clara intención del gobierno de dotar de autonomía al Banco de México que empezó como S. A. y luego cambió a descentralizado.

Parece que en aquel año de 1983 aún se creía en la autonomía plena del descentralizado, como virtud ancestral. Sin embargo, transcurrida apenas una década el gobierno federal se dio cuenta que ser descentralizado no era tener una verdadera autonomía o que resultaba discutible y vino el texto vigente explícito sin más: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración” (párrafo 6). Aun así la autonomía expresamente otorgada, no resulta completa ni precisa. No es lo primero porque se le limita a la de funciones y administración y no se dice nada sobre su autonomía presupuestal, patrimonial y en especial de su libertad para fijar la política monetaria sin la intervención del Ejecutivo Federal y del secretario de Hacienda y Crédito Público, y es obvio que la ley orgánica del banco no puede aumentarla; en lo segundo porque sencillamente no se puntualiza de quien es autónomo, ¿del Ejecutivo Federal?, ¿del secretario de Hacienda y Crédito Público?

Frente al nuevo texto constitucional se expide la ley reglamentaria, la Ley del Banco de México (*Diario Oficial* del 23 de diciembre de 1993),

cuyo artículo 1o. declara: “El banco central será persona de derecho público 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”. Uncido desde su creación el Banco de México, por tradición, necesidad y mandato legal a la superioridad administrativa del secretario de Hacienda y Crédito Público y a la política “presidencialista” del Ejecutivo Federal, ahora con su nueva vestidura de “persona de derecho público autónomo” que hace presumir mejor a la que tenía de descentralizado, ¿quiere decir que ya no tiene a esos dos superiores?, ¿o cuál de los dos subsiste?, ¿o se pregunta en que medida creció la autonomía y la puede dosificar la ley del Congreso? Una situación no resuelta por el artículo 28 constitucional ni por la ley del banco es a cuál de los tres poderes pertenece este último, salió de su primer domicilio la administración centralizada con la reforma de 1983, nuevo desahucio en 1993 lo sacó de la administración paraestatal, pero ahora no se dice ni se sabe cuál es el último. También ocurre pensar que ser calificado el banco de persona de derecho público lo hace inevitablemente autoridad administrativa federal aunque no de la administración centralizada ni de la paraestatal, simplemente autonomía administrativa constitucional.

Al recorrer el texto de la ley del banco, se advierte más autonomía que la de descentralizado, sin que se pueda ahora hacer la comparación respectiva. Se observa, sin embargo, que la autonomía que regula la ley no es absoluta, la presencia e intervención del secretario de Hacienda es ostensible, por ejemplo en la Comisión de Cambios (artículo 21), en la Junta de Gobierno (artículo 45) y desde luego la del Ejecutivo Federal que recoge el párrafo 7 del artículo 28 constitucional y la ley del banco. A veces la autonomía diseñada por iniciativa del Ejecutivo y aprobada por el Congreso resulta exorbitante, es el caso de la facultad otorgada a la junta de gobierno del banco en la fracción XII del artículo 46: “Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza”, esto quiere decir que la junta tiene la facultad para dictar la ley que reglamente el artículo 134 y se le aplique sólo al banco y por supuesto que no le es aplicable la Ley de

Adquisiciones y Obras Públicas (*Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1993) que es la ley reglamentaria del artículo 134 y que se aplica a toda la administración pública federal. La Constitución no da al Banco esa facultad legislativa, ni faculta al Congreso para que la dé, como lo hizo.

Esa autonomía constitucional es igual de precaria que su anterior descentralizada. Pero además se pregunta qué clase de organismo público es, está en alguno de los prototipos paraestatales o se desea inventar otra categoría administrativa. Con suerte la próxima reforma disipa estas dudas. Hoy a finales del año de 1998 se sabe que el Ejecutivo Federal quiere fortalecer la autonomía del Banco de México, pues su vinculación con éste es aún manifiesta.

2. Por reforma al artículo 102 constitucional, publicada el 28 de enero de 1992, se estableció la base para que el Congreso creara “organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano...” los que “...formularán recomendaciones públicas autónomas...”. Desde la iniciativa de reforma se supo que se estaba creando el *ombudsman* mexicano, a semejanza del escandinavo. Entre los dos, el de México y el de Europa, existe profunda diferencia, cuenta el distinto clima político y legal en que cada uno se implanta y desarrolla, el del primero es un gobierno presidencialista y el del segundo es un gobierno parlamentario. Es trascendental el medio diverso, la autonomía del organismo defensor de los derechos humanos es relativa en el primer caso y plena en el segundo. La influencia del presidente, por medio de la Secretaría de Gobernación, es patente y decisiva, las acciones del *ombudsman* en México se dirigen a órganos o dependencias administrativas, a juzgar a su patrón natural y legal, en cambio el europeo con la misma dirección u objetivo lo protege el parlamento no la autoridad administrativa sometida.

Tímida fue, por lo expresado, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 (*Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 1990) por decreto del presidente, con la naturaleza de desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Cómo podía cumplir eficazmente la Comisión con su tarea si las quejas que iba a recibir eran en contra de actos u omisiones de autoridades administrativas federales, y no tenía autonomía para dictar sus recomendaciones. Posición que resulta explicable de nuestro *ombudsman*, si se ve que es fruto del presidencialismo también nuestro. Gracias a la tutela del presidente sus primeras recomendaciones fueron atendidas.

Se quiso mejorar su situación, endeble y dudosa, y se “elevó a rango constitucional” a la Comisión, se dijo, con la reforma de 1992.

Deliberado paso este para proteger a tan singular defensor social y para resaltar su misión y su estatura. Meses después esculpió el Congreso de la Unión la nueva escultura de la Comisión, que se montaría en ese pedestal constitucional, y expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (*Diario Oficial* del 29 de junio de 1992), nuevo organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se logró autonomía, indiscutiblemente. Gran distancia autonómica existe, según vimos, entre el desconcentrado y el descentralizado, el primero es una dependencia de la administración centralizada, está sujeto a la relación jerárquica administrativa propia a su condición, el segundo está fuera de semejante relación, no depende de un órgano centralizado, es una entidad provista de personalidad jurídica propia de la que carece el desconcentrado. Es cierto que como descentralizado daría lugar a pensar que como todos los de su especie tampoco es autónomo, sobre todo por los controles que prevé la precitada ley de entidades paraestatales, pero es el caso que esta última ley excluye de su régimen entre otros organismos a la Comisión (párrafo segundo, artículo 3o.). Es una autonomía administrativa constitucional, es un descentralizado que buscó en la ley fundamental el mejor refugio y protección a su autonomía pública, considerando que un texto de esa magnitud está menos expuesto a cambios continuos, fáciles, irreflexibles como lo están las leyes del Congreso.

Ha sabido sobrevivir la Comisión con su flamante escudo constitucional, a pesar de su difícil tarea, no solo técnica sino también fuertemente política. Sus recomendaciones se han concentrado en el terreno penal, en la arena de choque y corrupción que priva entre autoridades administrativas y jueces penales y en la que también juegan un papel importante la corrupción, la indefensión y la irreparación del daño, de los agraviados particulares. Por su propia naturaleza —no imponibles— y por la impunidad que prevalece en las acciones y omisiones de las autoridades administrativas, el porcentaje de las recomendaciones atendidas es mínimo del total de las formuladas. Imposible que enfocara su atención al campo de los servicios públicos, obras públicas, concesiones, permisos y sanciones administrativas, no cuenta con los recursos técnicos, administrativos, presupuestarios suficientes, y en especial carece de autoridad política y autonomía plena.

Pero ha transcurrido un lustro, y ya se piensa en que la Comisión debe ser más autónoma, la que tiene como descentralizado no basta. Se tiene noticia de una reciente iniciativa enviada al Congreso en este sentido. Esta última acción revela por sí misma que ser descentralizado no es ser autónomo, o se es muy poco, o incompleto. Experiencia propia tendrá la Comisión para pelear más autonomía o una auténtica autonomía aunque sea tal vez con la misma vestidura legal de descentralizado. Sabe la Comisión que lucha para liberarse de intervenciones o controles que ejercen las dependencias del Ejecutivo y si es posible de éste mismo.

La Comisión es una autonomía administrativa constitucional, el artículo 102, apartado B, es su boceto. Mañana seguramente tendrá un dibujo mejor y con nuevo rótulo: autónoma; autónoma del Ejecutivo al que vigila —ya no será juez y parte— pero sujeta en algo al Congreso de la Unión del que no es su policía. Es posible que se invente otra clase de autonomía que no sea el ya desacreditado organismo descentralizado.

3. Por reforma al artículo 100 constitucional, publicada el 31 de diciembre de 1994, se establece el Consejo de la Judicatura Federal. Es el administrador de la justicia del Poder Judicial federal, remembranza de la antigua Secretaría de Justicia. Alejó a los ministros de la Suprema Corte de ser jueces y administradores, aumentó así el tiempo para la impartición de la justicia federal, abrumada antes por cuestiones administrativas, minimizó el subjetivismo dominante en el nombramiento de magistrados y jueces, estimuló la carrera judicial de excelencia para desterrar la carrera por antigüedad burocrática, en fin es un organismo necesario para superar situaciones negativas a la justicia prevalecientes.

Es un órgano administrativo federal cuya autonomía está garantizada por la propia Constitución. Dice el párrafo 8 del artículo 100: “Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”.

Ninguna duda cabe que el juez es el pilar principal de la justicia. Si no hay juez no hay justicia. Es por esto sumamente delicada y grave a la vez la tarea de escoger jueces. El nombramiento del juez, apoyado y logrado por intereses políticos, económicos, sociales o familiares, desnaturaliza, naufraga o impide la justicia; por más años que transcurran el nombrado

así no sabrá lo que es vocación de juzgador, no tendrá la conciencia de su responsabilidad al decir justicia, no hurgará en la ciencia del derecho la mejor norma para hacer justicia, será el burócrata afortunado que vive de la justicia. Escoger jueces, cuidarlos, disciplinarlos, sancionarlos o separarlos, es la franciscana función que cumple el Consejo. Mayúscula y verdadera misión la suya si se toma en cuenta el ejército de jueces y magistrados que pueblan todo el territorio del país y al que se incorporan otros casi cotidianamente. El juez y la justicia son ahora en nuestros días, objeto de seria desconfianza, en todos sus niveles, jerarquías e investiduras.

Celo debe sentir la Suprema Corte de este vecino tan poderoso, frente al cual deja de ser suprema, que es independiente de ella en sus decisiones y de los demás tribunales del Poder Judicial federal, que diciéndolo la Constitución que sus decisiones son definitivas e inatacables, no procede el juicio de amparo en su contra. Es el Consejo la autonomía administrativa constitucional perfecta.

4. Rara autonomía administrativa constitucional es el Tribunal Administrativo. Los tres casos vistos, Banco, Comisión y Consejo, son organismos administrativos cuya actividad es administrativa sujeta a legislación administrativa. En cambio el tribunal administrativo no realiza actividad administrativa, su actividad es de naturaleza jurisdiccional y además no es un organismo administrativo típico. ¿Por qué entonces autonomía administrativa?

En sus orígenes el tribunal administrativo nació dentro del Poder Ejecutivo, no del Poder Judicial. Su función nativa fue resolver las controversias surgidas entre los particulares y la administración provocadas por actos administrativos de ésta. Tal fue el diseño que de él hizo Francia en el año de 1790 y lo llamó Consejo de Estado. Fueron dos notas esenciales las que lo construyeron: estar en el Poder Ejecutivo y resolver controversias administrativas. En su evolución, el Consejo de Estado se consolida como tribunal autónomo con la ordenanza del 24 de mayo de 1872, al dictar sus sentencias a nombre del pueblo francés y no del Ejecutivo.

Por interpretación histórica y muy particular del principio de división de poderes, Francia considera en aquel lejano año que debe ser un tribunal que esté en el Poder Ejecutivo el que juzgue la legalidad de sus actos administrativos y no por tribunales del Poder Judicial. Transcurridos dos siglos, el Consejo de Estado, o mejor dicho, los tribunales administrativos en Francia, siguen siéndolo con sus rasgos de origen. Su

idoneidad como tribunal de justicia administrativa le mereció ser modelo para la justicia de otros países europeos, de países de América, que lo supieron acoger. México adoptó el tribunal administrativo en 1936, con la Ley de Justicia Fiscal y le denominó Tribunal Fiscal de la Federación, ley que expidió en uso de sus facultades extraordinarias para legislar el presidente Lázaro Cárdenas.

Mientras el tribunal francés nació y se desarrolló bajo el clima de un gobierno parlamentario, el nuestro lo hizo en el de un gobierno presidencialista. A esto se debió que el tribunal mexicano se declaró independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa (artículo 1o. de la Ley). Más tarde, a los diez años de su creación se reformó el artículo 104 de la Constitución, para “constitucionalizar” al tribunal y a cualquier tribunal administrativo federal. Enfatizó el texto de reforma: “...tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos” (*Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1946). Era necesario el énfasis de tribunales con autonomía plena, estando en el Poder Ejecutivo los actos que juzgarían. Cambió de lugar esa declaratoria y ahora se localiza en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, con igual texto.

Se trata de un tribunal, sin mayor aclaración, y por lo mismo sobra decir autónomo, pues si no lo es deja de ser tribunal. Pero sí es un tribunal administrativo que vive en un gobierno presidencialista, el adjetivo no sobra, debe acompañarse y crear así la confianza en la imparcialidad de sus sentencias. Es por lo tanto un órgano administrativo autónomo, desde del punto de vista formal, es una autonomía administrativa constitucional.

5. Final comentario acerca de las autonomías administrativas es que cada vez son menos autónomas, que la ley del Congreso no ha podido garantizarlas, que ahora es la Constitución su nuevo refugio, su nueva casa, en la que pronto ingresarán nuevos huéspedes a salvo del presidencialismo.