

LECCIÓN 10. LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO

SUMARIO: I. *Noción de órgano autónomo y sus notas distintivas.* II. *Controles intra e interorgánicos de los órganos autónomos.*

I. NOCIÓN DE ÓRGANO AUTÓNOMO Y SUS NOTAS DISTINTIVAS

El plano institucional de los estados contenido en la Constitución se conforma por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial; dos órganos de relevancia constitucional, el Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del estado, y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial; los órganos autónomos: Fiscalía General, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Instituto Estatal Electoral y universidad pública del estado, y los ayuntamientos de los municipios.

Los órganos autónomos son instituciones públicas estatales a los cuales se les encarga una función constitucional específica que deben desempeñar con absoluta *neutralidad política*, por lo cual su nota esencial es su separación con respecto a los poderes eminentemente políticos del gobierno del estado, gobernador y Congreso.

La función constitucional a desempeñar por los órganos autónomos es siempre la de proveer las condiciones para el goce de uno o varios derechos fundamentales de la Constitución Estatal, como es el caso de la Fiscalía General (seguridad, acceso a la justicia y debido proceso); de la CEDH (todos los derechos no sujetos a proceso jurisdiccional ordinario o electoral); del Instituto de Acceso a la Información Pública (derecho de acceso a la información pública); del Instituto Estatal Electoral (derecho a votar y ser votado), y de la universidad pública (derecho a la educación pública superior).

La autonomía de los órganos se concibe como una garantía institucional para el debido cumplimiento de la función constitucional encomendada al órgano. La autonomía implica, por un lado, a) la atribución al órgano

del conjunto de potestades jurídicas y de dotación presupuestal necesarias para hacer por sí mismo la función encomendada y, por otro, b) la erección de una protección especial contra interferencias exteriores para que pueda cumplir su cometido.

La autonomía es una obra de ingeniería constitucional que se construye mediante 1) la separación del órgano de los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado; 2) los procedimientos de elección y remoción de su cuerpo de gobierno multimembre o de su consejo consultivo según el caso; 3) la atribución de sus competencias jurídicas; 4) la dotación presupuestal para su autosuficiencia económica; 5) las potestades que se le otorgan para defender sus competencias ante el tribunal constitucional del estado, y 6) por los controles intra e interorgánicos a los que se encuentra sujeto.

Los órganos autónomos especializados son muy variados entre sí. Estas diferencias se explican por la función constitucional que cada uno de ellos ha de cumplir, lo que también explica la diferencia de potestades jurídicas o competencias que se les otorgan para cumplir su respectiva función constitucional. A algunos se les atribuye competencia para ejecutar leyes, crear normas con potestad reglamentaria propia, adjudicar derechos y obligaciones a particulares, dirimir conflictos entre particulares o entre éstos y la autoridad, e interpretar leyes, es decir, a un mismo órgano se le delega el poder de ejercer las tres potestades jurídicas clásicas: legislar, ejecutar la ley, y resolver conflictos que surjan con motivo de la misma. Este es el caso de la Universidad pública estatal. Es por ello que tales órganos no son de fácil encaje en la teoría clásica de la división tripartita de poderes. A otros órganos autónomos, por contraste, sólo se les atribuye únicamente una o dos de tales potestades jurídicas. De ahí la necesidad de la individualización de su respectivo sistema de control democrático, y la mejor manera de llevar a cabo tal ejercicio de diseño institucional individualizado es a través de su respectiva ley de creación.

Los órganos autónomos de los estados son creados por la Constitución local, como es el caso de la Fiscalía General, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Estatal Electoral, y el Instituto de Acceso a la Información Pública, o por ley del Congreso del estado, como suele suceder con la Universidad pública estatal. El derecho comparado ciertamente sugiere que es conveniente que la fuente de su creación, si es por ley del Congreso, esté sujeta para su aprobación o reforma a una mayoría calificada antes que a una mayoría absoluta o una mayoría simple de legisladores.

Órgano autónomo y órgano constitucional autónomo son sinónimos. La denominación de “órgano constitucional autónomo” para referirse a ciertos entes públicos creados en nuestras entidades federativas por el Poder

Revisor de la Constitución Estatal, es solamente una convención académica. La autonomía real de un órgano de tal especie en principio no es mayor o menor según haya sido creado directamente en la Constitución o por una ley del Congreso del estado, sino por la forma en que se diseña la elección y remoción de su gobierno, la cualidad de sus competencias jurídicas, su autosuficiencia económica, los tipos de controles a los que se encuentra sujeto, y las atribuciones para defender sus potestades a través del tribunal constitucional local. Ejemplo de ello es el caso de la autonomía universitaria establecida por ley del Congreso estatal.

II. CONTROLES INTRA E INTERORGÁNICOS DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS

El surgimiento en nuestra experiencia constitucional de los órganos autónomos es relativamente reciente. En el ámbito federal se produce a principios del siglo XX con la creación de la Universidad Nacional, y en las entidades federativas hacia la mitad del siglo con la organización de las universidades públicas así como con la erección de las hoy extintas “comisiones agrarias” encargadas de la ejecución de la política agraria de restitución de tierras a las comunidades indígenas y de reparto a los campesinos pobres derivado de la Revolución Mexicana. Recordemos que el esquema original de separación de poderes del constitucionalismo mexicano del siglo XIX se fincó en tres poderes como técnica para evitar el abuso del poder que la concentración en la sola persona del monarca había provocado durante el periodo histórico de la Colonia. Con ese trasfondo histórico desde nuestra independencia nacional la concentración de poder en una sola persona o corporación, como señala expresamente nuestra Constitución Federal y las Constituciones de los estados, pasó a ser tenida como la encarnación misma de la tiranía, de manera tal que se estatuyó la división del poder, lo que teóricamente tendería a inhibir su abuso y la consecuente afectación arbitraria de los derechos de las personas. Los Poderes se controlarían entre sí mediante la vigilancia recíproca que cada uno de ellos ejercía sobre los demás.

Además de la función de control, la división de Poderes servía otro propósito: el refinamiento de las decisiones políticas mediante el diálogo entre poderes. El diseño constitucional garantizaba que los actos de los poderes serían de mejor factura en tanto que se obligaba a la colaboración razonada entre poderes, así, por ejemplo, en la formación de la ley, o en la designación de funcionarios públicos superiores. Sin embargo, desde entonces se ha rebasado el modelo popularizado por Montesquieu tanto en

México como en los Estados Unidos que al tiempo estableció las *Independent Agencies*, que en nuestro país han terminado por llamarse órganos autónomos. Francia fue otro de los países de larga tradición constitucional de los que México tomó ejemplo, que desde hace más de doscientos años estableció el principio de división de poderes, pero que también varió la estructura clásica tripartita en el siglo XX al crear a los órganos autónomos para cumplir con necesidades públicas que no podían ser satisfechas en el antiguo molde constitucional.

Los órganos autónomos obedecen a una simple división de trabajo para cumplir mejor las funciones de alta complejidad técnica del Estado moderno, que requieren además de neutralidad política. Los órganos autónomos no responden a la misma lógica de control horizontal entre poderes configurado por el constitucionalismo de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX que estableció la colaboración obligatoria entre poderes para perfeccionar sus actos más relevantes —la aprobación de la ley, entre otros— como dispositivo de control y refinamiento de las decisiones públicas. Obedece más bien a una versión contemporánea de control interorgánico del poder. Precisamente por esta última razón, en el ejercicio de sus atribuciones, los órganos autónomos no requieren la aquiescencia de otro Poder para el perfeccionamiento de sus resoluciones, requisito esencial de perfeccionamiento constitucional de la voluntad del Estado dentro del sistema de controles y equilibrios entre los dos Poderes clásicos de impulso político (Legislativo y Ejecutivo).

Los altos funcionarios de los órganos autónomos en el desempeño de sus deberes institucionales están vinculados a la Constitución Estatal y a sus respectivas leyes orgánicas así como a las leyes que deben gestionar, solamente. No vienen obligados a seguir mandamientos del gobierno en turno o directivas de partidos políticos como sí lo están los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, es decir, los Secretarios de Despacho que integran el Gabinete del gobernador. Cada miembro del gobierno de un órgano autónomo es individualmente sujeto de responsabilidades políticas y jurídicas —penales, civiles y administrativas— por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus deberes institucionales. La responsabilidad política exige que los miembros del gobierno del órgano autónomo hagan efectivamente sus deberes, pero, además, que hagan bien su trabajo; la responsabilidad jurídica los impele a que, en el desarrollo de sus deberes institucionales cumplan rigurosamente con la Constitución y las leyes del estado.

Los miembros del órgano autónomo son individualmente sujetos a un régimen de responsabilidades, pero, además, el órgano como tal se encuentra sujeto a control para verificar que la autonomía de la que goza se emplea

para cumplir con la función constitucional. Los principios fundacionales del Estado constitucional y democrático de derecho exigen que sobre los órganos autónomos especializados existan controles tanto para constatar su observancia a la Constitución y las leyes del estado y la República, como su adecuado desempeño institucional medido contra las metas asignadas, y la honestidad del manejo de los recursos públicos por sus funcionarios. Para ello cada órgano autónomo cuenta con su respectivo sistema de control, que se forma por controles intraorgánicos y controles interorgánicos.

1. *Control intraorgánico*

El control intraorgánico para hacer respetar la Constitución y la ley de creación del órgano se produce al interior del propio órgano. La técnica que se utiliza para ello es el establecimiento de la colegiación, bien para la toma de decisiones en un cuerpo de gobierno plurimembre como el Instituto Estatal de Acceso a la Función Pública, o bien para la aprobación y revisión por un consejo consultivo de las decisiones del titular del órgano ejecutivo cuando éste se organiza con Ejecutivo unimembre, que es el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o la universidad pública. Los miembros del cuerpo colegiado de gobierno o del consejo consultivo –según sea la organización particular del órgano–, deben hacer observaciones sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos que, respectivamente, emiten o revisan como cuerpo colegiado. Deben observar y evaluar con datos mensurables el desempeño de la institución para cumplir la función constitucional asignada, así como la recta aplicación de los recursos públicos.

2. *Control interorgánico jurisdiccional*

Los órganos autónomos, cualquiera que sea la fuente de derecho a la que deben su creación, operan en un Estado de derecho. Al otorgar derechos o imponer obligaciones a los particulares deben hacerlo apegados a la Constitución y las leyes del estado y con pleno respeto al debido proceso legal. El control último de sus actos de afectación de derechos de personas físicas o morales reposa en el Poder Judicial del estado, sea a través de los juzgados, Salas o del Pleno actuando como tribunal local, y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Los órganos autónomos deben sujetarse a su respectivo marco de competencias jurídicas, así como a los procedimientos que para emitir normas

o ejecutar actos dispongan las leyes. Para verificar el cumplimiento de tales disposiciones pueden ser llevados a juicio por un gobernado afectado ante un tribunal competente del Poder Judicial local. También pueden ser impugnadas sus resoluciones por invasión de competencias por otro Poder u órgano autónomo mediante la vía de la controversia constitucional.

3. *Control interorgánico político*

Los órganos autónomos creados directamente por la Constitución Estatal o por ley del Congreso operan en el contexto de una democracia representativa y, por tanto, han de responder de su desempeño institucional y de la aplicación de su respectivo presupuesto ante el Congreso del estado que ostenta el “poder de la bolsa”. El Congreso tiene en todo tiempo el poder de supervisar el órgano autónomo para constatar que cumple la función constitucional que le ha sido encomendada y para lo cual se le ha asignado un presupuesto anual de cuyo ejercicio debe rendir cuentas. Para ello el Congreso se apoya en su órgano técnico especializado, la Auditoría Superior de Fiscalización.

La legitimación democrática de los miembros de los cuerpos de gobierno radica en el cumplimiento que hacen de la Constitución y las leyes del estado. Los miembros de los cuerpos de gobierno de los órganos autónomos no son electos democráticamente por el pueblo de manera directa como es el caso del gobernador y los diputados del Congreso del estado. Al igual que sucede con el Poder Judicial del estado, la legitimidad democrática de dichos órganos se adquiere de forma indirecta por la función atribuida de cumplir la Constitución y su ley sustantiva que emanan, respectivamente, de dos fuentes democráticas: el Poder Constituyente y la representación popular. Por ello, el incumplimiento del deber, en casos muy graves y evidentes, puede conducir incluso a la remoción de algún miembro del cuerpo de gobierno del órgano autónomo.

En suma, los órganos autónomos se crean para cumplir una función constitucional específica vinculada a proveer las condiciones de goce de uno o varios derechos fundamentales, para lo cual requieren de autonomía. Para garantizar al máximo posible la autonomía de los órganos con respecto a los poderes políticos –gobernador y Congreso–, ellos mismos tienen encomendada internamente la función de control de la constitucionalidad y legalidad de sus actos. Pero, en congruencia con la teoría del control del poder que hemos expuesto a lo largo de este libro, el control intraorgánico necesi-

riamente se complementa con un control interorgánico para mejor garantía del cumplimiento de la Constitución Estatal.

El control de constitucionalidad y legalidad de los actos de los órganos autónomos lo realiza ordinariamente el cuerpo colegiado que compone el gobierno de cada uno de los órganos o su consejo consultivo. En tanto dicho control se realiza dentro del mismo órgano público, de acuerdo con la teoría del control del poder de Diego Valadés este tipo de control se denomina control intraorgánico.

En cuanto al ejercicio del presupuesto de los órganos autónomos, el control interorgánico está atribuido al Poder Legislativo que debe constatar que el presupuesto que aprobó fue respetado en su ejercicio. Con respecto a los actos cotidianos, el control interorgánico lo realiza el Poder Judicial de acuerdo con el tipo de acto impugnado del órgano autónomo. Por ejemplo, de una impugnación de ilegalidad por un particular por la adquisición de obras o servicios del órgano autónomo conocerá un juzgado contencioso administrativo o el Poder Judicial del Estado, en tanto que de la interpretación del órgano autónomo de un derecho de la Constitución Estatal conocerá el tribunal de constitucionalidad del estado.

El control interorgánico de constitucionalidad por órgano judicial sobre los órganos autónomos, se complementa con el control de constitucionalidad por órgano político. En caso de faltas graves a la Constitución y a las leyes y a la confianza pública, el Congreso puede enderezar juicio político y separar de su cargo a un miembro prevaricador de un órgano autónomo, con la sola salvedad del rector de la universidad pública del estado, que sólo puede ser removido por la Junta de Gobierno de la propia institución. Los órganos autónomos son autónomos con respecto a los poderes eminentemente políticos del Estado, pero no respecto a la Constitución y las leyes, que deben respetar escrupulosamente. La autonomía en ningún caso puede interpretarse como exclusión del sistema de control de constitucionalidad y legalidad, en este último control se incluye el control presupuestario. Los órganos autónomos también lo son frente a poderes fácticos de la sociedad.

Los órganos constitucionales autónomos establecidos en la Constitución Estatal son: la Fiscalía General; la Comisión Estatal de Derechos Humanos; el Instituto Estatal Electoral; el Instituto de Acceso a la Información Pública, y la universidad pública del estado. Dicha lista no excluye la posible formación de otros órganos. Los estados, de acuerdo con la necesidad que tengan de cumplir con una función constitucional específica que requiera neutralidad política, pueden establecer otros más por adición a su Constitución, o por ley de su Congreso local.