

MOTIVOS DE LA IRRUPCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

Gerardo ACUAYTE GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Órganos constitucionales autónomos: su definición y características.* III. *Irrupción en el sistema jurídico mexicano.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido distintas reformas desde su promulgación en 1917, esto conlleva también una modificación al modelo de Estado que propuso el Poder Constituyente en ese momento.

El 20 de agosto de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se otorga autonomía constitucional al Banco de México, siendo éste el primer órgano constitucional autónomo (OCA) reconocido como tal en la carta magna.

Con dicha reforma constitucional surge un nuevo tipo de entes de derecho público, con naturaleza jurídica y características distintas de los que se conocían hasta ese momento, se da un paso más allá en la descentralización administrativa y, por ende, se transforma la estructura del Estado mexicano.

El presente trabajo pretende analizar las causas de la irrupción de los OCA en el sistema jurídico mexicano, para ello se partirá de la definición constitucional y legal de OCA, a partir de esa definición se identificarán sus características, es decir, los rasgos esenciales que los distinguen de otro tipo de órganos estatales y, por último, se estudiarán las causas que les dieron origen.

* Estudiante de la Maestría en Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Por falta de una teoría general, los autores que han tratado el tema disienten sobre el número de OCA existentes, para efectos de este estudio son los siguientes: Banco de México (Banxico), Instituto Nacional Electoral (INE), Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)¹ y Fiscalía General de la República (FGR).

Finalmente, se tiene que decir que cada uno de los entes referidos tenía una naturaleza jurídica distinta a la que actualmente tienen, su rasgo en común era que formaban parte de la administración pública federal (centralizada o paraestatal), es decir, no fueron creados por la reforma constitucional que les otorga autonomía a cada uno de ellos, más bien, experimentaron un profundo cambio que se manifiesta en mayor autonomía y su independencia respecto de los tres poderes tradicionales.

II. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: SU DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Resulta pertinente definir qué puede entenderse por órgano constitucional autónomo. La tarea no es sencilla, pues si se busca una definición constitucional resulta que en la Constitución no existe un término común para señalar a este tipo de instituciones y se usan diferentes denominaciones como las siguientes: órgano constitucional autónomo, órgano autónomo, organismo autónomo, órgano público autónomo, organismo público autónomo, “organismos con autonomía reconocida en esta Constitución”,² “organismos a los que esta Constitución otorga autonomía”.³

¹ Si bien es cierto que la transformación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en órgano constitucional autónomo fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, en términos del vigésimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, dicha transformación se concretará en cuanto se integre su Consejo General conforme a la legislación que en su momento emita el Congreso de la Unión y, en tanto ello suceda, continuará en sus funciones como organismo descentralizado.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 74, fracción VIII y artículo 75.

³ CPEUM, artículos 55, fracción V, y 108.

El problema no es sólo semántico —aunque así lo parece—, el uso indistinto⁴ de “órgano” y “organismo” para referirse a este tipo de entes provoca que se les confunda con dos figuras propias del derecho administrativo: órganos desconcentrados y organismos descentralizados, los cuales tienen muy definida su ubicación dentro de la administración pública federal, además que su autonomía es legal pues son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, a diferencia de los OCA. Para efectos del presente trabajo se usará la denominación órgano constitucional autónomo.

Al no existir una definición en la Constitución federal se tiene que acudir a las Constituciones locales, es en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima donde puede hallarse una definición bastante completa, pues su artículo 22 establece:

Los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

La definición legal puede encontrarse en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en la fracción XV de su artículo 2o. establece:

Entes autónomos: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos.⁵

De igual forma, la fracción XX del artículo 3o., de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, determina: “Órganos Constitucionales

⁴ Sobre este mismo tema: Martínez Robledos, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano*, México, núm. 190, marzo-abril de 2015, p. 123, y Núñez Castañeda, José, *La autonomía de los órganos electorales en México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2017, pp. 12 y 13.

⁵ La Ley General de Contabilidad Gubernamental en su artículo 4o., fracción XXIV, maneja una definición casi idéntica.

Autónomos: Organismos a los que la Constitución otorga expresamente autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, incluidos aquellos creados con tal carácter en las constituciones de las entidades federativas”.⁶

Por otro lado, la doctrina ha esbozado algunas definiciones de este tipo de órganos, a continuación, se citarán las más pertinentes. Jaime Cárdenas ha definido a los OCA como “aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.⁷ Por su parte, Ileana Moreno describe a los OCA como los “entes jurídicos de Derecho público de carácter atípico, que no dependen de ninguna de las tres ramas tradicionales”.⁸

Del análisis a las definiciones (tanto legales, como doctrinales) referidas previamente se puede destacar cuáles son los rasgos esenciales que permiten identificar a un órgano constitucional autónomo:

- En primer lugar, son establecidos directa y expresamente por la Constitución, es decir, tienen rango constitucional.⁹
- Además, son independientes de los poderes tradicionales del Estado, por lo que guardan paridad de rango y mantienen relaciones de coordinación¹⁰ con los mismos.

Al respecto, García-Pelayo ha señalado que “son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional” y respecto a las relaciones de coordinación, afirma: “Una de las funciones de la Constitución es el establecimiento de unas normas que regulen las relaciones de interacción y, por tanto, de interdependencia objetiva entre los órganos instituidos por ella”.¹¹

Conforme a las definiciones dadas por Cárdenas y por Moreno, bastaría con “contar con un respaldo constitucional explícito y no formar parte

⁶ Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 3o., fracción XX.

⁷ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 244.

⁸ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. XIV.

⁹ García-Pelayo, Manuel, “El ‘status’ del tribunal constitucional”, *Obras Completas*, vol. III, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 2899.

¹⁰ Tesis: P./J. 20/2007 (9ª.), ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, mayo de 2007, t. XXV, p. 1647.

¹¹ García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 2910.

de los otros órganos del Estado”¹² para ser considerado un OCA, Ackerman¹³ lo ha denominado la perspectiva negativa o minimalista, puesto que se define a los OCA por “lo que no son” y no por “lo que son”.

Por ello, es importante continuar con el análisis de las definiciones legales de OCA que se han referido, en las mismas, se establece que este tipo de órganos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que se traduce en mayor independencia respecto de la administración pública federal, puesto que se les “coloca fuera de la personalidad única del Estado”.¹⁴

Sin embargo, este no es un “dato propio ni distintivo de los órganos autónomos en derecho mexicano” puesto que “esta cualidad también es propia de los organismos descentralizados”.¹⁵

Por lo que su característica distintiva respecto a otro tipo de entes de derecho público es que realizan “funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”,¹⁶ para lo que se les otorga autonomía constitucional.

También, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado, en tesis de jurisprudencia, algunos rasgos característicos de estos órganos, al señalar, que

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no

¹² Ackerman, John M., *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 25.

¹³ *Ibidem*, p. 19.

¹⁴ Núñez Castañeda, José, *La autonomía de los órganos electorales en México*, cit., p. 123.

¹⁵ *Ibidem*, p. 113.

¹⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, artículo 22.

significa que 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 tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹⁷

En otra tesis, también de jurisprudencia, destacó:

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que 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 tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹⁸

¹⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2007, t. XXV, p. 1647.

¹⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1871.

En ese sentido, se puede afirmar que un órgano constitucional autónomo es el órgano estatal, independiente a los órganos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), con los que guarda paridad de rango, que debe establecerse en la Constitución y que lleva a cabo funciones públicas para la cual se le dota de autonomía.

III. IRRUPCIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

A fines de la década de los ochenta la economía mexicana pasó por una profunda reestructuración, que consistió en procesos de privatización, liberalización y apertura de mercados.¹⁹

El proceso de irrupción se remonta a la década de los noventa, cuando a diversos entes de la administración pública federal se les dotó de autonomía a nivel constitucional, con la finalidad de desvincularlos del Poder Ejecutivo y de esa forma alejarlos de influencias políticas para asegurar su imparcialidad en la toma de decisiones.

Entre 1993 y 2006 se les otorgó autonomía constitucional a: Banco de México, en 1993; Instituto Nacional Electoral, en 1996; Comisión Nacional de Derechos Humanos, en 1999; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2006. Es decir, en un periodo de 13 años, sólo cuatro órganos habían dejado la esfera de la administración pública federal para ser independientes. A estos OCA se les designará como la “primera generación”, siguiendo la idea de José Fabián Ruiz.²⁰

Después de un sexenio sin cambios, con la llegada a la Presidencia de la República de Enrique Peña Nieto y tan solo en los primeros 14 meses de su mandato, el número de OCA se eleva a diez, como resultado de las reformas estructurales impulsadas por el Pacto por México.

De esa manera es que surge la “segunda generación”²¹ de órganos constitucionales autónomos: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como resultado de la reforma educativa (26 de febrero de 2013); Instituto Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Com-

¹⁹ López Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Ali, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XVI, núm. 1, 2007, p. 117.

²⁰ Cfr. Ruiz, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, julio-diciembre de 2017, p. 86.

²¹ *Idem*.

petencia Económica, con motivo de la reforma en materia de telecomunicaciones (11 de junio de 2013); Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, producto de la reforma en materia de transparencia (7 de febrero de 2014), y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Fiscalía General de la República, por la Reforma en materia político-electoral (10 de febrero de 2014). (Tabla 1)

TABLA 1
 SEGUNDA GENERACIÓN DE OCA

OCA	Naturaleza jurídica previa y año de creación	Reforma constitucional que le dota de autonomía
INEE	Descentralizado 2002	Reforma educativa (26 de febrero de 2013)
IFT	Desconcentrado SCT 1996	Reforma en materia de telecomunicaciones (11 de junio de 2013)
COFECE	Desconcentrado SE 1993	Reforma en materia de telecomunicaciones (11 de junio de 2013)
INAI	Descentralizado 2006	Reforma en materia de transparencia (7 de febrero de 2014)
FGR	Procuraduría 1934	Reforma en materia político-electoral (10 de febrero de 2014)

Lo anterior significó “una mutación muy amplia y rápida de la conformación del Estado mexicano y de la organización interna de la administración pública federal”.²²

Es claro que las causas que motivaron la aparición de cada una de las generaciones de OCA fueron distintas, por lo que serán tratadas de manera diferenciada, sin embargo, es importante señalar cuáles son las causas en general, es decir, no sólo para el caso mexicano, de conformidad con Jaime Cárdenas:

²² Ugalde, Luis Carlos, “En la marea de la baja calidad del Estado”, *Nexos*, mayo de 2014. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=20787> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2019).

Hay tres causas que propician la aparición de los órganos constitucionales autónomos: 1) El prestigio e influencia que algunos órganos constitucionales autónomos gozan en el Derecho comparado y en sistemas constitucionales comparados; 2) Las recomendaciones y sugerencias de instancias internacionales que piden a los Estados nacionales que algunos de ellos sean constituidos; y, 3) Las circunstancias y necesidades propias de cada Estado y sociedad que son atendidas y traducidas en algunos casos por su clase política a través de este tipo de organismos.²³

Para el caso mexicano será pertinente distinguir entre dos momentos, es decir, las razones que motivaron el surgimiento de cada una de las generaciones de OCA son distintas y derivaron de contextos diferentes, por lo que se puede hablar de causas de tipo político, económico, técnico y de carácter externo.

En un primer momento, la razón primordial se debió a una crisis de legitimidad del Estado, como afirma Ulises Schmill: “En el régimen mexicano, la inclusión de entes de esta naturaleza comenzó en la última década del siglo XX, como producto de un paulatino desprestigio por la actuación ineficiente de los órganos centralizados del poder del Estado”.²⁴

Ese generalizado déficit de confianza de la sociedad mexicana se traduce en un intento de la clase política por ganar en cuanto a credibilidad gubernamental, no resulta extraño entonces que a dos OCA de la primera generación (INE y CNDH) se les haya dotado de autonomía en respuesta a un activismo social que demandaba participación en los procesos políticos,²⁵ elecciones limpias y respeto a los derechos humanos.

Al respecto, Jaime Cárdenas apunta:

Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia es a través de los órganos constitucionales autónomos. Surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos, y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política.²⁶

²³ Cárdenas Gracia, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 213.

²⁴ Schmill Ordóñez, Ulises, “Comentario”, en Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. VII.

²⁵ Ruiz, José Fabián, *op. cit.*, p. 97.

²⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución..., cit.*, p. 244.

Por lo que toca a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, “fue prioritario dar a este organismo personalidad jurídica y patrimonio propios para incrementar la eficacia de sus resoluciones en beneficio de la protección de los derechos humanos”.²⁷

Pero, “a la desconfianza habrá que agregar la corrupción, la debilidad de las instituciones, el deficiente desarrollo de la cultura política, la insuficiencia operativa de los tres poderes tradicionales, la presión interna de la sociedad civil y las presiones externas”.²⁸

Es por ello que otra de las razones con que puede explicarse el surgimiento de este tipo de entes fue la imperiosa necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales, concretamente, limitar el presidencialismo, como señala Pedro Salazar: “Estas reformas fueron sustrayendo facultades al Poder Ejecutivo en áreas estratégicas y, en algunos casos, medulares para el papel que originalmente estaba reservado a ese poder en el entramado institucional”.²⁹

Es así que hay un acotamiento en las funciones del presidente, con lo que se busca uno de los principios que deben normar a los OCA: su apoliticidad, en el sentido que se trata de órganos eminentemente técnicos y no políticos, “que realizan tareas esenciales que requieren imparcialidad e independencia para alcanzar mejor sus fines”.³⁰

En cuanto a la reforma que dota de autonomía constitucional al Banco de México, Susana Pedroza explica: “Se pretendía dotarlo de autonomía y liberarlo de los vaivenes de la política económica que los gobernantes en turno habían propiciado, fluctuaciones que generaron, en gran parte, el caos monetario que vivía el país”.³¹

Como consecuencia de la apoliticidad, otra de las causas que dio origen a los OCA fue la necesidad de información más confiable, producto de un trabajo altamente especializado y técnico, es decir, su probidad técnica, que redundaría en un desempeño más eficiente.

El ejemplo más claro de esto es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, respecto del mismo John Ackerman apunta:

²⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 189.

²⁸ Núñez Castañeda, José, *op. cit.*, p. 7.

²⁹ Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 105.

³⁰ Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*

³¹ Pedroza de la Llave, *op. cit.*, p. 185.

Tal y como se buscó en su momento blindar a la política financiera, a la organización de las elecciones y a la defensa y protección de los derechos humanos de la influencia indebida de parte de los partidos políticos y del Poder Ejecutivo, ahora los legisladores han decidido que la mejor forma de asegurar datos estadísticos y geográficos objetivos y confiables también sería por medio de la creación de un organismo constitucional autónomo.³²

Los OCA de segunda generación vieron la luz en una realidad distinta a la de sus antecesores. El 1o. de diciembre de 2012 tomó posesión Enrique Peña Nieto como presidente de la República, un día después firmaría el Pacto por México junto con representantes de los tres partidos políticos más grandes: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. El Pacto por México se manifestó en 95 acuerdos, los cuales dieron lugar a una serie de reformas estructurales, entre las que destacan la reforma educativa, la reforma de transparencia, la reforma en telecomunicaciones y la reforma político-electoral, porque éstas dotaron de autonomía constitucional a seis órganos, como puede apreciarse en la tabla 1.

En ese sentido, puede decirse que dichos OCA fueron producto de una negociación entre las fuerzas políticas predominantes en ese momento, las que buscaban una repartición del poder y controlar a dichos entes desde sus órganos de dirección.

En el mismo sentido, señala Jaime Cárdenas lo siguiente: “La reforma de transparencia ha significado un esquema de reparto de cuotas en la integración de los titulares del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que beneficia a los partidos mayoritarios”.³³

Respecto al Instituto Federal de Telecomunicaciones, el mismo autor no puede ser menos severo: “Es un órgano elitista, cuyos titulares responden a un esquema de reparto de cuotas entre los partidos y el ejecutivo federal. Sus comisionados, por el origen de sus nombramientos, no se deberán a los intereses de la sociedad, sino a los intereses de quienes los designen”.³⁴

Por otro lado, existen motivos externos para otorgarles autonomía a algunos OCA. En el mismo sentido, José Fabián Ruiz se refiere a un argumento histórico, ya que, “desde la década de 1980, los países de América

³² Ackerman, John M., *op. cit.*, p. 197.

³³ Cárdenas Gracias, Jaime, *El significado jurídico del neoliberalismo*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 58.

³⁴ *Ibidem*, p. 83.

Latina, por convicción de sus gobiernos y/o por presiones internacionales, comenzaron a implementar políticas de reforma de carácter neoliberal, que en el ámbito de la administración pública fueron acompañadas por la nueva gestión pública”.³⁵

Por su parte, Jaime Cárdenas afirma:

Los intereses y grupos contemporáneos: medios de comunicación, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera... son verdaderos poderes al margen de los poderes tradicionales, y muchas veces no hay poder capaz de detener y controlar sus acciones corruptoras. Modifican y transforman los países de un día para otro, y suelen adoptar decisiones sobre el sistema financiero, monetario, el control de cambios, y las economías nacionales en general, por lo que no es casual que muchos Estados estén controlados por esos intereses.³⁶

Esto sucedió con los llamados OCA económicos, a saber, Banco de México, Instituto Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia Económica, a los que se les otorgó autonomía constitucional por recomendaciones de los organismos financieros internacionales.

IV. CONCLUSIONES

Los órganos constitucionales autónomos significan un grado último de descentralización, ya no administrativa, pues dicha descentralización supone la independencia del órgano respecto de los tres poderes tradicionales estatales y su paridad de rango con los mismos.

La creación de órganos constitucionales autónomos es un fenómeno a nivel internacional que responde a la transformación de los Estados modernos para consolidar sus sistemas democráticos. Sin desconocer lo anterior, la figura de órgano constitucional autónomo irrumpió en el orden jurídico nacional en 1993, año en que se otorgó autonomía constitucional al Banco de México, cuya naturaleza jurídica hasta ese momento era la de organismo descentralizado.

Las causas que motivaron los cambios en la Constitución para dotarles de autonomía a los OCA son de diversa índole, pueden distinguirse las siguientes: políticas, económicas, técnicas y externas. En todo caso, las ra-

³⁵ Ruiz, José Fabián, *op. cit.*, p. 97.

³⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución...*, *cit.*, p. 254.

zones son distintas para los OCA de primera generación que para los de segunda generación.

Es notable la falta de técnica legislativa en las reformas constitucionales que otorgaron autonomía a los OCA existentes, ya que “no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos”,³⁷ dado que el artículo 49 de la Constitución es omiso al respecto. En el mismo sentido, “en la Constitución no existe un concepto de lo que es un órgano constitucional autónomo ni de cuáles deben ser sus características fundamentales”.³⁸ Además, en el mismo texto constitucional se hace referencia a los OCA con distintas denominaciones, lo que ocasiona que sean confundidos con otro tipo de entes jurídicos que también son mencionados en la carta magna, pero cuya naturaleza jurídica es diferente.

La doctrina³⁹ coincide en afirmar que “no existe una teoría homogénea que describa a estos entes del Estado”,⁴⁰ por tanto, no existe consenso respecto de su definición, naturaleza jurídica, características y facultades.

Finalmente, si se piensa que la Constitución es la directriz, es decir, la “carta de navegación” del Estado mexicano y que “todo poder público dimana del pueblo”, entonces la sociedad tendría que participar en la determinación de la nueva estructura del Estado, atendiendo a que los OCA realizan funciones públicas y atomizan el poder público establecido en el artículo 41 constitucional.

V. BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M., *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *El significado jurídico del neoliberalismo*, Querétaro,

³⁷ Tesis: P./J. 12/2008 (9ª.), ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1871,

³⁸ Núñez Castañeda, José, *op. cit.*, p. 4.

³⁹ Véase Ackerman, John M., *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 6.

⁴⁰ Moreno Ramírez, Ileana, *op. cit.*, p. 3.

- Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, “El «status» del tribunal constitucional”, *Obras completas*, vol. III, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y HADDOU RUIZ, Ali, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XVI, núm. 1, 2007.
- MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano*, México, núm. 190, marzo-abril de 2015.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- NÚÑEZ CASTAÑEDA, José, *La autonomía de los órganos electorales en México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2017.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- RUIZ, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, julio-diciembre 2017.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *El poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Tesis: P./J. 20/2007 (9ª.), ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, mayo de 2007, t. XXV, p. 1647.
- Tesis: P./J. 12/2008 (9ª.), ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1871.
- UGALDE, Luis Carlos, “En la marea de la baja calidad del Estado”, *Nexos*, mayo de 2014. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=20787> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2019).