

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, ANTES Y DESPUÉS DEL PACTO POR MÉXICO

Eduardo de Jesús CASTELLANOS HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Consideraciones iniciales sobre la autonomía.* II. *El sistema político.* III. *El presidencialismo latinoamericano.* IV. *Órganos y organismos administrativos.* V. *La autonomía de los organismos constitucionales.* VI. *Los órganos constitucionales autónomos antes del Pacto por México.* VII. *El Pacto por México.* VIII. *Contenido de la regulación constitucional de los órganos constitucionales autónomos nacionales, federales y locales, después del Pacto por México.* IX. *Elementos esenciales o distintivos de los órganos constitucionales autónomos después del Pacto por México.* X. *Un nuevo intento de clasificación.* XI. *Conclusiones y propuesta.*

I. CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LA AUTONOMÍA

El *Diccionario de la lengua española*¹ señala, para efecto de nuestro estudio, las siguientes acepciones a la palabra autonomía:

Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Las raíces griegas de la palabra autonomía se refieren a la ley que se otorga uno mismo, de donde surge la primera de las autonomías conocidas: la autonomía de la voluntad. Naturalmente que la autonomía de la volun-

* Profesor e investigador, Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; investigador nacional, nivel I; miembro del Registro Conacyt de Evaluadores Acreditados, Área 5. Sociales y económicas.

¹ 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, A-G, p. 234.

tad encuentra de inmediato numerosas restricciones. Para identificar dicha autonomía y sus restricciones es necesario ponerla en acción y en contexto, para lo cual es necesario referirnos a la decisión, puesto que se supone que ésta es el momento culminante de la expresión de esa autonomía de la voluntad humana, concepto abstracto que necesariamente se materializa en el momento de decidir. Naturalmente que la voluntad humana puede ser autónoma o subordinada o dependiente, pero esto sólo se puede advertir en el momento de actuar, y antes de actuar, es necesario decidir, aunque la decisión se modifique en el curso de la acción.²

La decisión se procesa y adopta en todos los actos humanos, los cuales a su vez tienen un contexto que de inmediato nos permite advertir si la decisión a tomar es viable o no, de una parte, pero también sobre sus consecuencias y costos, con el fin de modificar la decisión en el curso de su instrumentación.

Una visión tradicional de la decisión es aportada por René Descartes: preparación, decisión y ejecución, de donde surgen sus elementos linealidad, racionalidad y libertad. Esta construcción de la decisión es sometida a crítica por Lucien Sfez³ al señalar que la decisión no es lineal sino sistémica, y que no necesariamente hay racionalidad como tampoco hay libertad cuando se decide.

La crítica de la decisión cartesiana es situada por Sfez en el ámbito de la decisión política y administrativa, de donde podemos encontrar diversos procedimientos institucionales públicos para describir otros tantos procedimientos de toma de decisión. Nos podemos auxiliar al efecto del principio de división de poderes para explorar la toma de decisiones en cada uno de los ámbitos tradicionales formales del poder político: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Tenemos así el proceso legislativo, el proceso administrativo y el proceso judicial, como otros tantos procesos de toma de decisiones. Cada uno de los cuales, es fácil advertir, supera la linealidad, así como la racionalidad y la libertad de quien decide, el cual se ve obligado a adoptar una perspectiva sistémica, multirracional y con multifinalidad.

Más aún, la decisión política y administrativa en el ámbito público tiene como contexto obligado el sistema político. El sistema político, por su par-

² Habitualmente se piensa que la decisión es una culminación o punto final. En Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (México, Porrúa-CIDE, 2008), se propone definir el problema, obtener información, construir alternativas, seleccionar criterios, proyectar resultados, confrontar costos y beneficios, ¡decidir! y contar la historia (énfasis propio).

³ Cfr. Sfez, Lucien, *Critique de la décision*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1981.

te, como precisaremos más adelante, se compone de la forma o sistema de gobierno, del sistema electoral y del sistema de partidos. La forma o sistema de gobierno puede ser parlamentario, presidencial o semipresidencial. El presidencialismo, a su vez, tiene una serie de clasificaciones en el caso latinoamericano. Es una perspectiva histórica y empírica la que nos permite situar el fenómeno jurídico en su contexto obligado, el sistema político.

Consecuentemente, ¿qué tan autónomos pueden ser los organismos constitucionales autónomos (OCA) definidos en nuestra Constitución? Tanto como el contexto y el resultado de la interacción de las fuerzas políticas que determinan su creación y actuación lo permitan entre sí. Esto explica la aparente incoherencia entre los OCA mexicanos, de tal suerte que unos pueden ser más autónomos que otros sin dejar de ser autónomos, para lo cual interactúan la voluntad personal y el formato institucional. Un ejemplo reciente para ilustrar esta afirmación lo encontramos tanto en los OCA electorales federales como en los locales. La autonomía variable de los OCA más autónomos —habida cuenta la presencia de los partidos políticos tanto en su integración constitucional y legal como en su propio funcionamiento— variaba de una entidad federativa a otra. Es decir, para moderar o atemperar su autonomía en función de los intereses y la disposición del partido nacional o local dominante en el congreso o asamblea local. De aquí surge mi propuesta de clasificación de los OCA, puesto que a mi juicio todos son autónomos y todos pueden dejar de serlo, pero su autonomía tiene una “longitud variable”. También tiene consecuencias jurídicas procesales constitucionales, por cuanto al derecho de acción, en controversia constitucional y en acción de inconstitucionalidad, como el dato más relevante desde una perspectiva estrictamente jurídica, esto es, para hacer efectiva la garantía institucional de los OCA.

A continuación una reflexión introductoria adicional para avanzar en el cuadro de la autonomía de los OCA. Se trata de controlar el poder predominante al interior del Estado, y como la división de poderes nos entrega tres órganos formales de poder del Estado, encontramos entonces que el poder dominante tiene que ser equilibrado al interior de cualquiera de ellos, que no necesariamente tiene que ser el partido o coalición electoral que obtuvo la titularidad del Poder Ejecutivo, también pueden ser los ministros, los consejeros, los legisladores. Entonces los OCA no son exclusivos de la administración pública, federal o local, pueden existir y existen al interior de los otros dos poderes. Así que una clasificación exhaustiva de los OCA tiene que incluir todo el espectro estatal, es decir, la relación entre Estado y sociedad, y entre los poderes y órganos del Estado. Todos los espacios donde sea posible que el poder controle al poder. Por eso sería discutible la inclusión

aquí de comunidades indígenas, partidos políticos y sindicatos, pero esta propuesta es un elemento adicional para la identificación de los controles sociales que sin estar en el sector público ingresan a éste por diferentes vías.

Diego Valadés⁴ propone al efecto la siguiente tipología de los controles: materiales y formales; unidireccionales y bidireccionales; organizativos y funcionales; preventivos y correctivos; perceptibles e imperceptibles; constitucionales y paraconstitucionales, y otras posibilidades de encuadramiento (de acuerdo con su naturaleza, objeto, efectos, frecuencia, forma, agentes, destinatarios y oportunidad). Más adelante habremos de descubrir en cuáles de ellos pueden incluirse los OCA.

II. EL SISTEMA POLÍTICO

En un artículo publicado de manera póstuma,⁵ Jorge Carpizo afirma que:

una investigación de derecho constitucional debe privilegiar los elementos jurídicos: la norma, la jurisprudencia, la doctrina, sin descuidar aspectos políticos, sociales, económicos y culturales... Sin embargo, no puede olvidarse que el derecho constitucional es el cauce normativo por el cual se desarrolla el fenómeno del poder, y el estudio exclusivo de la norma, reitero, puede conducir a conclusiones erróneas.

Es por ello que el enfoque de esta contribución para el estudio de los OCA parte del sistema político y del presidencialismo latinoamericano, para ubicar su actualidad, pertinencia, viabilidad y alcances en la realidad constitucional.⁶ De ahí que la tipología del presidencialismo latinoamericano que Carpizo propone en seguida, y a la que más adelante regresaremos, la contemple desde tres ángulos o perspectivas: la de la norma constitucional, la de la realidad constitucional y la de la interacción de la norma con la realidad constitucional. Esta metodología es la que sirve de base para el análisis de los OCA antes y después del Pacto por México.

Como ya se ha señalado, para Nohlen⁷ el sistema político se forma con el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. El sis-

⁴ *El control del poder*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 435 y ss.

⁵ “Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano”, en Vázquez Ramos, Homero (coord.), *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014.

⁶ Esta misma metodología la sigo en Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, UNAM-Trillas, 2014, para el análisis de los asuntos electorales.

⁷ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM-SCJN-BUAP, 2008, pp. 91 y ss.

tema de gobierno, por su parte, tradicionalmente se clasifica en parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo. En cualquiera de éstos aparece como elemento fundamental el principio de división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de cuya interrelación depende la definición y realidad de aquéllos.

Tanto el parlamentarismo como el presidencialismo y el semipresidencialismo constituyen modelos o familias a partir de las cuales cada país construye su propia arquitectura constitucional, de tal forma que no hay dos parlamentarismos, presidencialismos o semipresidencialismos iguales; son modelos que permanentemente evolucionan al interior de un mismo país en virtud de factores internos⁸ y externos.⁹ Más aún, en el caso del presidencialismo formado en Latinoamérica a partir del modelo estadounidense, desde antes de la mitad del siglo pasado hubo autores que advirtieron las peculiaridades de éste en su aplicación. Tal fue el caso tanto de Karl Loewenstein como de Maurice Duverger, a quienes siguieron una gran cantidad de autores que Carpizo analiza,¹⁰ y que adelante invocamos para efecto de contextualizar el ámbito político institucional de los OCA.

III. EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

Loewenstein¹¹ lo clasifica en presidencialismo *puro*, *atenuado* y *aproximado*, siendo elementos de aquél la elección directa del presidente, así como el nombramiento y remoción de los miembros del gabinete por parte del presidente. En el *atenuado*, el presidente ejerce el Poder Ejecutivo de manera conjunta con sus ministros, quienes asisten al Congreso para informar y defender sus políticas, aunque sólo fuesen responsables ante el presidente, además de existir comisiones parlamentarias de investigación. En el *aproximado*, se introducen en el sistema presidencial mecanismos parlamentarios como la responsabilidad ministerial individual y colectiva ante el Congreso, con modalidades diversas.

Luis Sánchez Agesta,¹² constitucionalista español, agregó dos modelos a la tipología de Loewenstein: el *gobierno colegial* (de Uruguay en 1952, vigente

⁸ Por ejemplo, Pacto por México.

⁹ Es el caso del nuevo modelo de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad al que fue condenado el Estado mexicano por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Rosendo Radilla Pacheco contra México*.

¹⁰ *Op. cit.*

¹¹ Loewenstein, Karl, "La 'Presidencia' fuera de los Estados Unidos", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año II, núm. 5, 1949, pp. 22-27.

¹² Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, 1976, pp. 243-245.

hasta 1966) y la *democracia popular* de Cuba, no obstante que ésta formalmente corresponde a un modelo parlamentario.

Carpizo incluye la siguiente clasificación política del jurista mexicano Salvador Valencia Carmona:¹³ *dictadura oligárquica, dictadura militar, régimen populista y régimen democrático*. Asimismo, la del constitucionalista chileno Humberto Nogueira Alcalá,¹⁴ el cual de entrada distingue entre los *regímenes autoritarios con fórmulas presidencialistas* y los *presidencialismos democráticos*, éstos a su vez los clasifica en *puros, dirigidos y parlamentarios* o *atenuados*.

En una ilustrativa cita de pie de página, Carpizo¹⁵ resume las siguientes tipologías e identifica a sus autores: R. A. Gómez: *presidente constitucional, caudillo demagógico, guardián militar y caudillo paternalista*. Francisco Cumplido: *presidencial de Ejecutivo vigorizado, presidencial parlamentario, presidencial controlado, semipresidencial y presidencial autoritario*. Antonio Colomer Viadel: *presidencialismo hegemónico de excepción, presidencialismo hegemónico constitucional democrático, presidencialismo autónomo de equilibrio de poderes y presidencialismo con sujeción parlamentaria*. Dieter Nohlen: *reforzado, puro, atenuado y parlamentarizado*; en obra diversa: *autoritario, reforzado, puro, atenuado y parlamentarizado*.¹⁶ Diego Valadés: *sistema presidencial tradicional, transicional y democrático*. Por cierto, en una publicación posterior, Valadés formula una sugestiva propuesta de transición a un *presidencialismo parlamentarizado*¹⁷ cuya vigencia permanece.

Como se señaló al inicio de este acápite, Carpizo propone tres ángulos o perspectivas para su clasificación, de tal forma que desde la perspectiva de la norma constitucional distingue cinco tipos de presidencialismo: *puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado*. Desde la perspectiva de la realidad constitucional: *presidencialismo hegemónico, equilibrado y débil*. En tanto que desde la perspectiva de la interacción de la norma con la realidad, la tipología se forma a partir de la combinación de las dos anteriores. Tanto el presidencialismo puro como el predominante, el atemperado y el de matices parlamentarios, en la realidad pueden ser presidencialismos hegemónicos, equilibrados o débiles. El presidencialismo parla-

¹³ Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, pp. 77-83.

¹⁴ “Los regímenes presidencialistas de América Latina, tipología y análisis crítico”, en varios autores, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 472-486.

¹⁵ *Op. cit.*, pp. 23 y 24.

¹⁶ En una publicación posterior (*Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*, pp. 136 y 137), Nohlen actualiza su clasificación: hiperpresidencialismo o dominante, reforzado o racionalizado, puro o equilibrado, atenuado y parlamentarizado.

¹⁷ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

mentarizado, que por su propia naturaleza excluye el equilibrado, afirma el autor en cita, puede ser hegemónico o débil.

Si se adopta la tipología de Carpizo podría decirse que, desde una perspectiva normativa, el presidencialismo mexicano actual se encuentra en transición de uno atemperado (por los OCA, entre otros rasgos constitucionales) hacia otro de matices parlamentarios (por los gobiernos de coalición, aplicables formalmente a partir de 2018, adoptados en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 10 de febrero de 2014, también entre otros rasgos). Siguiendo la misma tipología, ahora desde la realidad constitucional, se oscila hoy en México entre un presidencialismo hegemónico o débil, dependiendo —entre otros de los adelante anotados— de dos factores de gran influencia, la coyuntura política y social después de los lamentabilísimos sucesos ocurridos en Tlatlaya y Ayotzinapa,¹⁸ respectivamente, así como las elecciones intermedias de 2015. Al efecto, como lo señala el autor en cita,¹⁹ independientemente de los aspectos formales, en el sistema político de cada país latinoamericano, de acuerdo a sus circunstancias propias:

gravitan con gran peso los grupos de presión y los factores reales de poder, como el gran capital, los medios de comunicación, los sindicatos, el ejército, la iglesia católica, las organizaciones no gubernamentales, las guerrillas y el crimen organizado. Además, hay que tener en cuenta el contexto internacional y la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

IV. ÓRGANOS Y ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS

Los estudiosos del derecho administrativo y de la administración pública han analizado la organización administrativa del Estado mexicano, fundamentalmente, al interior del poder u órgano Ejecutivo.²⁰ Es hasta hace poco, primero, con la creación del Consejo de la Judicatura Federal en 1994 y más tarde con la Auditoría Superior de la Federación en 1998, que se ha puesto

¹⁸ Actual en el momento de escribir esta contribución, pero cuyos alcances y resultados imprevisibles puede advertirse que impactarán en los resultados electorales del año próximo.

¹⁹ Carpizo, *op. cit.*, p. 53.

²⁰ *Cfr.* Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2011. También Nava Negrete, Justo, *Organismos públicos descentralizados*, México, Porrúa, 2011. Así como Uriarte Zazueta, Alger, *El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa*, México, INAP, 2013.

atención en los órganos y organismos administrativos de los otros dos poderes, Judicial y Legislativo, respectivamente.²¹ Antes se ponía énfasis, y se sigue haciendo, en la administración centralizada, en los órganos desconcentrados, en los organismos descentralizados y en los fideicomisos públicos.²² Sin embargo, la administración pública de los poderes Judicial y Legislativo siempre ha existido, toda vez que siempre han tenido ingresos y egresos, adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, procesos de selección de personal, patrimonio inmobiliario, etcétera. Ciertamente, dichas actividades administrativas no siempre estuvieron expresamente señaladas en las leyes. En una interpretación legislativa del principio de división de poderes materializada en la ley, hasta hace poco todavía hubo leyes de adquisiciones y de contratación de obras y servicios que regularon puntualmente dichas funciones para el Ejecutivo pero no así para los otros dos poderes. El desinterés académico por los estudios administrativos especializados en dichos poderes fue consecuencia además de la subordinación de éstos al Ejecutivo, federal o local, por las razones que ya se han expuesto en el acápite relativo al presidencialismo latinoamericano.

V. LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES

Los organismos constitucionales autónomos son una aparente contradicción del principio de división de poderes como fórmula integradora de los órganos formales de poder del Estado nacional. Se supone, en la tradición constitucional, que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial abarcan de manera total la acción estatal con sus objetivos y funciones. El surgimiento de los organismos autónomos es resultado del proceso social e histórico de cada país que los ha adoptado, hasta generar una tendencia constitucional contemporánea en la cual aparecen los OCA como una forma de completar o actualizar el modelo de división tripartita del Barón de Montesquieu.

La explicación o justificación del surgimiento de los OCA puede ser tanto por razones de división del trabajo administrativo en busca de mayor eficacia y eficiencia, acompañada de la necesidad o de la prioridad asignada a una redistribución del poder estatal en busca de nuevos equilibrios entre las fuerzas políticas que protagonizan la decisión política y administrativa.

²¹ Consultar, entre otros: *Qué es el Consejo de la Judicatura Federal*, México, Poder Judicial de la Federación, 2002; así como Guerrero Pozas, Gregorio, *Modelo de una Contraloría General en un órgano constitucional autónomo*, México, CEDIP, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2014.

²² Mendoza Popoca, Oswaldo Aníbal, *El fideicomiso público*, México, Porrúa, 2010.

Originalmente, como lo afirma Jaime Cárdenas Gracia,²³ la idea de “órganos constitucionales” se encuentra en la *Teoría general del Estado* de George Jellinek o en la obra de Santi Romano, *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* de 1898.

García Pelayo²⁴ ha señalado los siguientes criterios de distinción de los órganos de trascendencia constitucional y política que aquí llamamos OCA: inmediatez, por aparecer en la propia Constitución; esencialidad, por su necesidad democrática; dirección política, por orientar de manera decisiva el proceso de toma de decisiones estatal; paridad de rango, por ser supremo en su ámbito de competencia e independiente en sus funciones; autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria.

Como bien lo señala María del Pilar Hernández,²⁵ “en diversos países de Latinoamérica han surgido órganos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—”. Sucede así que en cada país, a veces en la propia Constitución o tan sólo en la ley en otras ocasiones, ha ampliado o reducido su número, sus características y su independencia de los poderes respecto de los cuales se reclama autonomía. Es por ello que en mis cursos de docencia en el posgrado en derecho me refiero a estos órganos como órganos autónomos de “longitud variable”, como ya también lo señalé acá.

César Astudillo y Lorenzo Córdova²⁶ afirman que “el proceso de *autonomización* que hemos vivido en los últimos diecisiete años forma parte de una interesante evolución histórica que permite advertir que paralelamente al avance de nuestra transición política, se ha desarrollado una auténtica metamorfosis institucional”. En un trabajo anterior, al analizar los alcances de las vertientes de la autonomía, César Astudillo²⁷ propone una garantía institucional de la autonomía en cuya disección identifica: autonomía técnica, autonomía de gestión, autonomía organizativa, autonomía funcional y autonomía resolutoria.

²³ *Una Constitución para la democracia*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

²⁴ García Pelayo, Manuel, “El ‘status’ del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 1, p. 12.

²⁵ “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 79-90.

²⁶ *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-IEPC, Jalisco 2010, p. 38.

²⁷ Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 45 y ss.

VI. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS ANTES DEL PACTO POR MÉXICO

En el caso mexicano, los primeros organismos autónomos fueron las universidades públicas: la Universidad Nacional, la primera de ellas. Sin que en sus orígenes la autonomía universitaria hubiese alcanzado el texto constitucional, solamente el de su Ley Orgánica. Es un caso típico de una movilización nacional estudiantil, en 1929, que culmina con cambios institucionales que entrañan puntos de inflexión, en este precedente, el otorgamiento de la autonomía universitaria. Si lo vemos en una perspectiva histórica, es el enfrentamiento de las clases ilustradas con el militarismo revolucionario, de una parte, pero también la necesidad de liberar el estudio especializado de los dogmas y limitaciones de una enseñanza tradicional. Sería muchos años más tarde cuando la autonomía universitaria quedara expresamente consignada o reconocida como forma de organización administrativa en el texto de la Constitución.²⁸

Después de las universidades públicas, el siguiente organismo que adquiere autonomía constitucional en México es el Banco de México.²⁹ La creación de moneda para el intercambio económico en México tiene una visión grotesca si no hubiese sido trágica para muchos durante el periodo revolucionario o de guerra civil. Los generales revolucionarios se hacían acompañar de su impresora para expedir billetes que adquirirían valor y curso legal en los lugares que dominaban militarmente. La prudencia o dispendio presidencial determinaron en los años subsecuentes la emisión de moneda, hasta que los intercambios internacionales y los organismos financieros internacionales impulsaron la autonomía de los bancos centrales nacionales, como una forma de controlar el exceso de gasto público y poner orden en las finanzas internacionales, puesto que esto no sólo sucedía en México. La presión internacional y la necesidad de legitimación por la vía de la eficiencia económica del nuevo grupo gobernante y su partido político —en la renovación sexenal de la familia revolucionaria— trajeron al texto constitucional el siguiente organismo constitucional autónomo. Además, para ese momento el partido político en el Poder Ejecutivo había perdido la mayoría de tres cuartas partes en la Cámara de Diputados, necesaria para formular reformas constitucionales. Ha sido una tradición político-institucional nuestra que los programas del gobierno ejecutivo se instrumentan a partir de cambios constitucionales, la cual encuentra su explicación en los

²⁸ Reforma al artículo 3o. constitucional publicada en el *DOF* de 9 de junio de 1980.

²⁹ Reforma al artículo 28 constitucional publicada en el *DOF* de 20 de agosto de 1993.

principios de constitucionalidad y legalidad propios de un Estado democrático de derecho en transición.

El tercer organismo constitucional autónomo mexicano fue el Instituto Federal Electoral³⁰ —aún sin la autonomía plena que a veces se exige para reconocerlos como tales—. El sistema electoral mexicano, para el momento de la cuestionada elección presidencial de 1988, se sustentaba únicamente en la Comisión Federal Electoral, dependiente del Ejecutivo federal cuestionado en su origen electoral, y en los colegios electorales de las cámaras federales y locales para la solución en última instancia de las controversias electorales. Es natural que el modelo de organismo constitucional autónomo utilizado para el Banco de México haya sido rápidamente adoptado y adaptado para el organismo electoral federal y los locales.

El presidencialismo latinoamericano analizado previamente nos permite ubicar al presidencialismo mexicano como una forma de dominación política que evoluciona a partir de la llamada Revolución mexicana —denominación legitimadora de la guerra civil conocida a principios del siglo XX—. La evolución política e institucional de los países presentadas como gestas heroicas de los próceres que ocupan el poder es una tradición que acompaña a todos los países; los héroes nacionales en cualquier parte son militares o políticos, a pesar de sus derrotas o de sus yerros, independientemente de los costos sociales que unas y otros hayan tenido para el resto de la población.

La composición de las cámaras federales y, más tarde, de los congresos locales, a partir de 1988, abre la tradición actual de gobiernos divididos y, consecuentemente, la pérdida de hegemonía de un solo partido político para hacerlo transitar al carácter de partido dominante y, al sistema político, a uno de pluralidad partidista con equilibrios cambiantes en función de los resultados electorales,³¹ confirmada plenamente en 1997. La historia de reformas constitucionales y resultados electorales, a partir de 1988, refleja la realidad de la transición democrática mexicana, la alternancia partidista conocida en el Ejecutivo federal en 2000 —que nunca se dio en la composición de las cámaras federales, pues siempre hubo lo que la doctrina llama “gobierno dividido”—.³²

³⁰ Reforma al artículo 41 constitucional publicada en el *DOF* de 22 de agosto de 1996, aunque su creación como organismo público data de la reforma publicada en el *DOF* de 6 de abril de 1990. Este trabajo trata de aportar datos para determinar desde cuándo fue autónomo el IFE.

³¹ *Cfr.* Casar, Ma. Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

³² Véase Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “La forma de gobierno como marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas”, en *Fiscalización, transparencia y ren-*

La presión internacional, el voluntarismo presidencial, el equilibrio derivado de la pluralidad partidista y los hechos —económicos y sociales— y hasta actos humanos individuales también, son los que detonan la necesidad de ruptura y actualización, orientan el rumbo hacia donde deben ser creados los OCA. Ese fue el caso de los actos de corrupción conocidos en su momento al interior del Poder Judicial de la Federación. El poder omnímodo de designación de jueces y magistrados por parte de los entonces ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es acotado poniendo la administración y carrera judicial en manos de un Consejo de la Judicatura Federal, cuyas atribuciones han conocido modificaciones sucesivas que no es el momento de analizar y evaluar. La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acotó igualmente el poder de los magistrados de la Sala Superior mediante la creación de una Comisión de Administración, equivalente del Consejo de la Judicatura Federal. Más aún, los magistrados de las salas regionales no son nombrados por la Comisión de Administración del TEPJF —el Consejo de la Judicatura Federal del PJJF sí nombra a los magistrados de Circuito—, sino por la Cámara de Senadores a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —lo que a su vez permite el surgimiento de otros corporativismos que tampoco es el momento de analizar—.

No es extraño pues que en el momento en que el partido hegemónico se convierte en dominante, habida cuenta la composición de la Cámara de Diputados al perder la mayoría absoluta, surja el primer órgano autónomo al interior de ésta —en rigor, semiautónomo, de acuerdo con algunas de las clasificaciones existentes y que intentaremos de reformular más adelante—, la Entidad Superior de Fiscalización o Auditoría Superior de la Federación. Los equivalentes locales de ésta reflejan, como ya lo vimos con los organismos electorales, la fuerza y disposición del partido dominante local y el equilibrio que le es posible lograr a los partidos opositores.

En suma, los OCA de “longitud variable” antes del Pacto por México, por las razones que expongo a lo largo de este artículo, además de los ya mencionados, son los siguientes: 1) comunidades y pueblos indígenas; 2) Instituto Federal de Acceso a la Información; 3) Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica; 4) Tribunal Superior Agrario; 5) Banco Central; 6) Instituto Federal Electoral; 7) Contraloría General del Instituto Federal Electoral; 8) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; 9) Auditoría Superior de la Federación; 10) Consejo de la Judicatura Federal; 11) Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 12) partidos políticos, y 13) sindicatos.

dición de cuentas, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (en prensa).

Reconozco que esta selección es polémica y rompe con la perspectiva tradicional de la doctrina constitucional mexicana al respecto, particularmente para el caso de partidos políticos y sindicatos, recientemente incluidos apenas como sujetos obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información pública, pero que además de administrar recursos públicos tienen decisiones vinculantes para la esfera jurídica —constitucional y de derechos humanos— de sus afiliados y agremiados, por lo que se requiere —sobre todo en el caso de los sindicatos—, de una atención constitucional más amplia, como ya empieza a suceder con los partidos políticos. Miguel Carbonell, por ejemplo, distingue entre los OCA y órganos de relevancia constitucional, en su perspectiva, el Consejo de la Judicatura Federal, pero nadie se refiere a algunos de los que ahora incluyo. Es por ello que la primera aportación de este intento de ruptura epistemológica sea el deseo de atraer mayor atención sobre el tema específico.

Para ello, se propone como criterio definitorio fundamental de la autonomía de los entes sociales y públicos, la voluntad política y la necesidad institucional de dotarlos de autonomía e independencia —independientemente del diseño institucional específico—, como garantía de protección institucional para que sus funciones, habitualmente exclusivas, contribuyan al mejor funcionamiento del sistema de gobierno.

VII. EL PACTO POR MÉXICO³³

Suscrito en diciembre de 2012, constituye la concertación política más importante lograda entre el Poder Ejecutivo federal, entonces recientemente electo y apenas entrado en funciones, y las dirigencias de los tres partidos políticos —incluido el del Ejecutivo— que reciben mayor número de votos del electorado nacional, desde la concertación política partidista que condujo a las reformas constitucionales en materia político electoral de 1996³⁴ durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Las reformas constitucionales respectivas, derivadas del Pacto por México, trajeron aparejadas la creación o reformulación de los OCA —de “longitud variable”— siguientes: 1) Comisión Federal de Competencia Económica; 2) Instituto Federal de Telecomunicaciones; 3) Instituto Nacional de Evaluación de la Educación; 4) Comisión Nacional de Hidrocarburos; 5) Comisión Reguladora de Energía; 6) Instituto Nacional Electoral (antes

³³ Consultar *pactoporméxico.org*.

³⁴ *Cfr.* Castellanos Hernández, Eduardo, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, 1998.

Instituto Federal Electoral); 7) Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social; 8) Organismo para Proveer el Servicio de Radiodifusión; 9) Fiscalía General de la República; 10) Fiscalía especializada en materia de delitos electorales; 11) Fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción; 12) Contraloría General del INE; 13) Contraloría interna de la Cofece; 14) Contraloría interna del Ifetel; 15) Fiscalía especializada en materia de delitos electorales, al interior de la Procuraduría General de la República; 16) Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, al interior de la Procuraduría General de la República.

VIII. CONTENIDO DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS NACIONALES, FEDERALES Y LOCALES, DESPUÉS DEL PACTO POR MÉXICO

Los temas o el contenido de la regulación constitucional de los OCA nacionales, federales y locales, una vez aprobado y materializado el Pacto por México, son los siguientes —aunque hayan sido creados antes o después del Pacto—, para el caso de cada uno de los entes que consideramos autónomos a partir de las consideraciones expuestas anteriormente:³⁵

1) *Autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Artículo 2o.*³⁶

Comunidades y pueblos indígenas; libre determinación y autonomía; objetivos o materia de la autonomía; Constituciones y leyes locales.

2) *Autonomía de las universidades. Artículo 3o., fracción VII*³⁷

Gobierno autónomo; fines y principios; planes, programas, personal académico y patrimonio; relaciones laborales.

3) *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Artículo 3o., fracción IX*³⁸

Sistema Nacional de Evaluación Educativa; organismo público autónomo; Fines y atribuciones; órgano de dirección; designación de sus integrantes; requisitos, periodo, reelección, remoción e impedimentos; elección del

³⁵ Datos obtenidos del texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado en *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, agosto de 2014.

³⁶ *DOF* de 14 de agosto de 2001.

³⁷ *DOF* de 9 de junio de 1980.

³⁸ *DOF* de 26 de febrero de 2013.

presidente de la Junta de Gobierno; organización, funcionamiento y principios; colaboración y coordinación.

4) *Organismos autónomos, federales y locales, en materia de acceso a la información.*³⁹ Artículo 6o., apartado A, 89, fracción XIX; 116, fracción VIII; y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso ñ)

Principios y bases; organismo autónomo federal; ley general; principios constitucionales; sistema nacional de acceso a la información pública y protección de datos personales; información reservada o confidencial; resoluciones del organismo garante; recurso de revisión; integración, consulta y proceso de elección; objeción presidencial del nombramiento; duración, requisitos, impedimentos y remoción; equidad de género; elección del comisionado presidente; consejo consultivo; medidas de apremio; coadyuvancia de autoridades y servidores públicos; coordinación y rendición de cuentas; Constituciones de los Estados; atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; organismo autónomo del Distrito Federal.

5) *Organismo para proveer el servicio de radiodifusión. Artículo 6o., apartado B, fracción V*⁴⁰

Autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión; consejo ciudadano, integración, elección y escalonamiento; elección del presidente, duración, reelección y remoción; informe anual y comparecencia ante las cámaras del Congreso.

6) *Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica. Artículo 26, apartado B*⁴¹

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; organismo con autonomía técnica y de gestión; integración y designación de la Junta de Gobierno; principios y bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional; remoción e impedimentos de los miembros de la Junta de Gobierno

7) *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Artículo 26, apartado C*⁴²

Órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; fines, atribuciones y coordinación; integración, requisitos, nombramiento, objeción, periodo y ratificación; elección del presidente, duración, reelec-

³⁹ *DOF* de 11 de junio de 2013.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *DOF* de 7 de abril de 2006.

⁴² *DOF* de 10 de febrero de 2014.

ción y remoción; informe anual y comparecencia ante las cámaras del Congreso.

8) *Tribunales agrarios. Artículo 27, fracción XIX*⁴³

Justicia agraria; autonomía, plena jurisdicción y designación.

9) *Banco central. Artículo 28, párrafos sexto y séptimo*⁴⁴

Banco central autónomo; objetivo; atribuciones del banco central; designación, periodos, escalonamiento, remoción, impedimentos y juicio político de los directivos.

10) *Comisión Federal de Competencia Económica. Artículo 28, párrafos catorce y del veinte al treinta y uno, y 89, fracción III*⁴⁵

Órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; objeto y facultades; regulación conjunta con el Ifetel.

11) *Instituto Federal de Telecomunicaciones. Artículo 28, párrafos quince a treinta y uno, y 89, fracción III*⁴⁶

Órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; objeto y facultades; atribuciones en materia de competencia económica; concesiones del espectro radioeléctrico, registro público y sanciones; independencia, imparcialidad y profesionalismo de Cofece e Ifetel; regulación conjunta; independencia en sus resoluciones; ejercicio presupuestal autónomo; estatuto orgánico y disposiciones administrativas; investigación y sustanciación de procedimientos; principios, deliberación colegiada y pública; impugnación mediante juicio de amparo sin suspensión; jueces y tribunales de amparo especializados; programa de trabajo anual, informe trimestral de actividades y comparecencia de los titulares ante las cámaras del Congreso; transparencia, gobierno digital y datos abiertos; retribución y remoción de los comisionados; Contraloría Interna; integración, designación y escalonamiento; elección, periodo y reelección del presidente de cada órgano; requisitos para ser comisionado; impedimentos, responsabilidades, juicio político y contacto con representantes de los agentes económicos regulados; duración y no reelección de los comisionados; comité de evaluación; convocatoria pública y examen de conocimientos; selección de aspirantes y propuesta de ratificación al Senado; rechazo, ratificación y designación de candidatos propuestos por el Ejecutivo.

⁴³ *DOF* de 3 de febrero de 1983.

⁴⁴ *DOF* de 20 de agosto de 1993.

⁴⁵ *DOF* de 11 de junio de 2013.

⁴⁶ *Idem*.

12)-14) *Contralorías internas*⁴⁷ de la Cofece y del Ifetel. Artículo 28, párrafo veinte, fracción XII. Contraloría General del INE. Artículo 41, base V, apartado A, párrafo octavo

Designación por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. En el caso del INE, a propuesta de instituciones públicas de educación superior.

15) *Instituto Nacional Electoral*.⁴⁸ Artículo 41, base V, apartado A; autoridades locales, administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral. Artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafos 1o. a 7o

Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; principios rectores; independencia y estructura; órgano superior de dirección; órganos ejecutivos, técnicos, de fiscalización y de vigilancia; sesiones públicas; oficialía electoral; elección del consejero presidente y los consejeros electorales; impedimentos para los consejeros; contraloría general; secretario ejecutivo; requisitos e impedimentos; Constituciones y leyes electorales de los Estados; organismos públicos locales electorales; designación de consejeros por el INE; duración y no reelección de consejeros; impedimentos; autoridades electorales jurisdiccionales; fe pública en materia electoral; impugnaciones al INE en procesos electorales locales.

16) *Tribunales (federales) de lo contencioso administrativo*.⁴⁹ Artículo 73, fracción XXIX-H; y tribunales locales de lo contencioso administrativo. Artículo 116, fracción V y 122, apartado C, base quinta

Atribuciones del Congreso de la Unión; Constituciones y leyes de los estados; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

17) *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*.⁵⁰ Artículos 74, fracciones II y VI, párrafos dos a cinco, y 79, párrafos primero, quinto y sexto; entidades estatales y del Distrito Federal de fiscalización. Artículo 116, fracción II, párrafos sexto y séptimo, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso e)

Facultades exclusivas, entre otras, de la Cámara de Diputados en la materia; autonomía técnica y de gestión de la Entidad de Fiscalización Superior; designación, duración y reelección del titular; requisitos e impedimentos; entidades estatales de fiscalización; Entidad de Fiscalización del Distrito Federal.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *DOF* de 10 de febrero de 2014.

⁴⁹ *DOF* de 10 de agosto de 1987.

⁵⁰ *DOF* de 30 de julio de 1999.

18) y 19) *Órganos colegiados encargados de la regulación en materia de energía. Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía.*⁵¹ *Artículos 28, párrafo octavo, y 89, fracción III*

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. Aprobación senatorial de los integrantes de los órganos colegiados respectivos.

20) *Consejo de la Judicatura Federal.*⁵² *Artículos 94, párrafos segundo, sexto y séptimo, y 100; y Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Artículo 122, apartado C, base cuarta, fracciones II a VI*

Poder Judicial de la Federación; Consejo de la Judicatura Federal; independencia técnica y de gestión; integración y designación; requisitos; funcionamiento; duración, escalonamiento y no reelección; independencia, imparcialidad y remoción de los consejeros; principios de la Carrera Judicial; acuerdos generales del Consejo y su revocación; decisiones del Consejo y su revisión; presupuesto del Poder Judicial de la Federación; Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; integración, designación, requisitos, duración, escalonamiento y no reelección; atribuciones del Consejo; impedimentos y sanciones; presupuesto de egresos.

21) *Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*⁵³ *Artículo 99, párrafo décimo*

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

22) *Fiscalía General de la República.*⁵⁴ *Artículo 102, apartado A, y organismos autónomos de los Estados encargados de la procuración de justicia. Artículo 116, fracción IX*

Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; requisitos para ser fiscal general; designación, duración y remoción; lista de candidatos integrada por el Senado; designación provisional del fiscal por el Ejecutivo; terna formulada por el Ejecutivo y enviada al Senado; comparecencias y designación por mayoría de dos tercios; designa-

⁵¹ *DOF* de 20 de diciembre de 2013.

⁵² *DOF* de 31 de diciembre de 1994.

⁵³ *DOF* de agosto de 1996.

⁵⁴ *DOF* de 10 de febrero de 2014.

ción por el Senado si el Ejecutivo no envía terna; designación por el Ejecutivo si el Senado no designa; remoción del fiscal y objeción de la remoción; convocatoria a sesiones extraordinarias; ausencias del fiscal; informe anual y comparecencias; responsabilidades; procuración de justicia autónoma en los Estados.

23) y 24) *Fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y combate a la corrupción*.⁵⁵ Artículo 102, apartado A, párrafo quinto

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

25) y 26) *Fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y combate a la corrupción al interior de la Procuraduría General de la República*.⁵⁶ Artículo décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el DOF de 10 de febrero de 2014

27) *Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organismos locales de protección de los derechos humanos*.⁵⁷ Art. 102, apartado B

Organismos de protección de los derechos humanos; recomendaciones, denuncias y quejas. Intervención de la Cámara de Senadores; incompetencia en materia electoral y jurisdiccional; Comisión Nacional de los Derechos Humanos con autonomía; organismos locales autónomos; Consejo Consultivo de la CNDH; elección del presidente de la CNDH; consulta pública y transparencia; informe anual y comparecencia ante las cámaras; inconformidades; investigación de violaciones graves.

28) *Partidos políticos*.⁵⁸ Artículo 41, bases I a VI

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ DOF de 28 de enero de 1992; DOF de 13 de septiembre de 1999; DOF de 10 de junio de 2011.

⁵⁸ DOF de 6 de diciembre de 1977; DOF de 6 de abril de 1990; DOF de 3 de septiembre de 1993; DOF de 19 de abril de 1994; DOF de 22 de agosto de 1996; DOF de 12 de noviembre de 2007; DOF de 10 de febrero de 2014.

su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

29) *Sindicatos de trabajadores y patrones.*⁵⁹ Artículo 123, apartado A, fracción XVI y apartado B, fracción X

Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

Los trabajadores (al servicio del Estado) tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

IX. ELEMENTOS ESENCIALES O DISTINTIVOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS DESPUÉS DEL PACTO POR MÉXICO

Es natural que todos los elementos que se señalan enseguida no hayan aparecido en los primeros OCA que fueron surgiendo en los años recientes a partir de la creación del banco central, ni del Instituto Federal Electoral o de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; algunos, desde luego, quedaron consignados en la inicial Ley Orgánica de la UNAM, pero no estuvieron regulados desde el texto constitucional. Cada uno de dichos OCA ha conocido reformas constitucionales y legales que han modificado su estructura, funcionamiento y ámbito de competencia. Tampoco estos elementos esenciales o distintivos son resultado exclusivo de las reformas más recientes,

⁵⁹ *DOF* de 5 de diciembre de 1960.

aún posteriores a la firma del Pacto por México. Sin embargo, la acumulación de elementos característicos de los OCA actuales nos permite reunir los siguientes:

- 1) Mención expresa en la Constitución general de la existencia del ente, sea de su autonomía o de ambas, sea que se defina o diseñe su integración o no.
- 2) Fines, objetivos o materia de su autonomía, así como sus atribuciones o competencias e incompetencias.
- 3) Principios constitucionales que rigen su funcionamiento o el del ámbito de su actividad institucional.
- 4) Sistema nacional que se deriva del ámbito de atribuciones o competencias del ente público respectivo, colaboración y coordinación.
- 5) Mayor o menor independencia respecto de sus creadores y de quienes designan o eligen a su titular o integrantes de sus órganos colegiados de dirección y consulta, en virtud del proceso de selección, examen, evaluación, integración y designación o elección de dichos titulares o integrantes que pueden ser individuales o colegiados, pero sin que exista una relación jerárquica o subordinación formal expresa de sus creadores o designantes, de los que no son representantes ni mandatarios.
- 6) Inmunities constitucionales y responsabilidades políticas, administrativas y legales de los titulares o integrantes de sus órganos colegiados superiores de dirección y consulta.
- 7) Personalidad jurídica y patrimonio propio.
- 8) Autorregulación interior.
- 9) Autonomía presupuestal.
- 10) Autonomía o independencia de gestión o administrativa.
- 11) Autonomía o independencia técnica, operativa, de decisión y de resolución.
- 12) Convocatoria pública, consulta pública, examen de conocimientos, requisitos, periodo, escalonamiento, reelección, no reelección, remoción e impedimentos del titular o integrantes del órgano u órganos de dirección o de consulta, mayorías calificadas e inatacabilidad del proceso de selección.
- 13) Principios y reglas constitucionales para la legislación secundaria a través de leyes generales, orgánicas, reglamentarias, federales y locales así como Constituciones locales.
- 14) Investigación y sustanciación de procedimientos, resoluciones, recursos y protección jurisdiccional mediante juicios de amparo especializados en la materia e improcedencia de la suspensión de los actos

- reclamados atribuibles al organismo constitucional autónomo, así como jueces y tribunales especializados.
- 15) Titularidad de la acción procesal para ejercer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
 - 16) Información reservada o confidencial en su ámbito de actividad.
 - 17) Equidad de género en la integración del órgano u órganos colegiados de dirección y consulta.
 - 18) Objeción presidencial u otra de la propuesta, designación o remoción del titular o integrantes del órgano u órganos de dirección.
 - 19) Coadyuvancia y colaboración de servidores públicos u otros interlocutores institucionales y sociales.
 - 20) Programa de trabajo, informes anuales, trimestrales u otros, y comparecencia ante las cámaras del Congreso de la Unión.
 - 21) No existe responsabilidad individual ni colectiva de carácter parlamentario frente al Congreso.
 - 22) Deliberación colegiada y pública de sus órganos de dirección y vigilancia
 - 23) Transparencia, gobierno digital y datos abiertos.
 - 24) Carrera administrativa o servicio profesional.
 - 25) Contraloría interna autónoma.
 - 26) Formas de contacto con los agentes regulados.
 - 27) Fe pública en los actos materia sustantiva del ente o relacionados con ésta.

X. UN NUEVO INTENTO DE CLASIFICACIÓN

Si se considerase que sólo son OCA los órganos con personalidad jurídica y patrimonio propio establecido en la Constitución, sólo tendríamos nueve: INEE, IFAI, Inegi, CNSPD, Cofece, Ifetel, INE, FGR y CNDH. El Banco de México no quedaría incluido como tal, pues la Constitución no le otorga personalidad jurídica ni patrimonio propio, y tampoco su Ley Orgánica. El rasgo distintivo del organismo constitucional autónomo es la voluntad del legislador constitucional de otorgarle autonomía e independencia respecto del poder público del cual emerge, para lo cual le asigna alguna o algunas de las características que hemos anotado previamente. Autonomía e independencia que desde luego no implica exclusión del orden jurídico general, mucho menos confrontación, sino por el contrario, entraña necesariamente colaboración y coordinación interinstitucional en el ámbito de las respectivas competencias de poderes constitucionales y OCA.

Constatamos así una vez más que la autonomía e independencia son de “longitud variable”. La plena autonomía siempre es relativa, pues habitualmente falta alguna característica que otro ente autónomo posee. Con la excepción de Ifetel y Cofece, no hay otros dos OCA semejantes al grado de parecer idénticos por cuanto a sus características formales (en los OCA mencionados, las de ambos se desarrollan en los párrafos 20 a 31 del artículo 28 constitucional; paradójicamente, en el mismo artículo pero en diferentes párrafos no relacionados entre sí se crean el banco central y los órganos reguladores coordinados en materia energética). De tal suerte que la primera constatación es que, como hemos descrito, existen en el texto constitucional 28 órganos u organismos, grupos, familias o sistemas de entes autónomos.

Una primera división de los entes públicos autónomos podría ser entre comunidades o grupos autónomos, y órganos u organismos autónomos, siendo aquéllos comunidades o grupos sociales y éstos entidades administrativas públicas. En el primer caso tenemos a las comunidades y pueblos indígenas, así como a los partidos políticos y sindicatos, en tanto que las entidades administrativas serían subdivididas o clasificadas a partir de los poderes públicos de los cuales emergen o al interior de los cuales funcionan. Ciertamente, la mayor parte de estos entes administrativos públicos autónomos surgen del Ejecutivo federal, pero ya hemos visto que existen al interior de los otros dos poderes Legislativo y Judicial, federales o locales.

Una clasificación adicional está dada por el objeto del OCA respectivo, como lo señala Pedro Salazar Ugarte. En todos los casos es la prestación de un servicio público, pero la clasificación dependería del tipo de servicio público, que si bien es cierto puede haber uno principal en cada organismo constitucional autónomo, igualmente puede haber varios complementarios que presta el mismo órgano.

Como ya lo hemos visto anteriormente, los OCA pueden ser nacionales, en tanto que dan origen a un sistema nacional (INE, IFAI, CNDH, INEE); federales, si regulan solamente las actividades de un OCA del ámbito federal de gobierno (Cofece, Ifetel, FGR, Banxico), o locales si es que el órgano u organismo local respectivo no se inserta en un sistema nacional de los mencionados (procuradurías de justicia locales o con la denominación que reciban, una vez que sean autónomas).

XI. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

El presidencialismo mexicano ha sido atenuado, en su vertiente autoritaria, mediante la creación e incremento de los OCA. Después del Pacto por Méxi-

co, los OCA son consecuencia directa del pluralismo moderado que conocemos, que para efectos prácticos es un tripartidismo con variantes ocasionales de bipartidismo oscilatorio.

La distribución y control del poder público puede ser temporal, funcional o territorial; tenemos así la renovación periódica de los cargos públicos de elección popular directa e indirecta, la división de poderes y el federalismo. La emergencia de los OCA entraña una forma de distribución y control del poder político que, por lo pronto, está sometida a la prueba de su eficacia y eficiencia, pero cuyos resultados sólo podrán conocerse en el mediano y largo plazos. Los ajustes estructurales que algunos de dichos órganos han tenido varias veces en los últimos años significan cambios o ajustes para mantener su vigencia y utilidad institucional y política, de tal forma que si bien entrañan una forma de evaluación, ésta implica a su vez una aprobación de su desempeño, utilidad o idoneidad, para lo cual se les fortalece o aprovecha mejor con las reformas respectivas.

Consecuentemente, es de preguntarse si sería conveniente ya encausar esta modalidad organizacional constitucional mediante una regulación constitucional expresa y puntual que uniforme la estructura y funcionamiento de dichos órganos; la cual, en mi opinión, encontraría su lugar más propicio en el párrafo primero del artículo 41 constitucional, mismo que con la adición de un nuevo párrafo segundo podría dar cabida a los elementos característicos deseables mínimos para los actuales y futuros OCA.

La primera razón por la cual, independientemente de la longitud variable de su autonomía constitucional, es conveniente a mi juicio que los OCA queden expresamente señalados como tales, parte de tres constataciones: cada OCA, con autonomía plena o relativa o con su simple mención o relevancia constitucional, tiene una atribución constitucional exclusiva —de otra manera un OCA podría estar duplicando sus funciones con otro órgano u organismo administrativo cualquiera—. Consecuentemente, debería hacerse expresa y puntual la facultad, el fin o las atribuciones de cualquier OCA para que éste pueda exigir el respeto de su ámbito de competencia por vía jurisdiccional constitucional, mediante la titularidad de la acción procesal de controversia constitucional. Por la misma razón, el titular o integrante de ese OCA debería tener expresa e indudablemente señalada su titularidad de la acción procesal para ejercer la acción de inconstitucionalidad. Lo que hasta el momento no sucede —a pesar de lo establecido en ambas fracciones del artículo 105 constitucional— por las cavilaciones doctrinales y omisiones legislativas constitucionales o defectos de técnica legislativa constitucional en torno a la longitud variable de la autonomía de

todos los órganos y organismos que hemos reseñado, así como por la ausencia hasta el momento de un criterio jurisprudencial específico al respecto.

Pero la consideración más importante que quisiera formular respecto de los OCA, cuya autonomía es de “longitud variable”, es que si a nivel individual los titulares e integrantes de los órganos colegiados de dirección a los que un sector de la doctrina les niega el rango de autónomos no asumen plenamente su autonomía —por desconocimientos de sus atribuciones, por prudencia para evitar confrontaciones o por temor ante los eventuales resultados—, la sumisión política del periodo autoritario —incluidos los OCA que la doctrina estima de autonomía plena, aunque el Banco de México no tenga personalidad jurídica y patrimonio propio reconocido expresamente en la Constitución ni en su Ley Orgánica— habría retornado como resultado de decisiones individuales, independientemente y a pesar de la evolución del presidencialismo mexicano.