

SEGUNDA PARTE

FUNCIONES

PODERES TRADICIONALES Y FUNCIONES PÚBLICAS. UNA VISIÓN SISTÉMICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

Yuri PAVÓN ROMERO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Concepción de poder y función pública.*
III. *Tipos de funciones públicas que desarrollan los organismos autónomos
constitucionales en México.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El contenido de este artículo tiene el objeto de proveer un primer acercamiento a la autonomía constitucional federal y local, para ello, se realiza una serie de explicaciones cuya base de desarrollo son las palabras poder, instituciones, institucionalidad, competencia, autonomía, entre otras, buscando con lo anterior, la comprensión de que en el presente, el poder no es un sustantivo sujeto de apropiación; así mismo, el correspondiente entendimiento respecto a que las funciones públicas, ejecutiva, legislativa y judicial, las pueden llevar a cabo, sin perjuicio del Estado, como si fueran órganos de poder público clásicos, otras instituciones, sean derivadas directamente de la Constitución o a través de cualquier otro acto del bloque de supremacía constitucional o de legalidad o, incluso, por determinación convencional sea a través de un acuerdo o, bien, una resolución jurisdiccional.

En este caso, se reconoce que la fórmula rígida de la división de poderes del siglo XVIII, que subsistió hasta bien entrado el siglo XX, en el presente ya no rige ni al interior de la federación o del Estado unitario, ni al seno de las entidades federativas para el caso de los Estados compuestos.

* Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Es así como, después de proveer un análisis doctrinario general, aterrizamos al caso mexicano, en donde apreciamos que de manera común se legislan órganos autónomos constitucionales, no obstante, sin precisión respecto al alcance de su autonomía, en este contexto, nos damos cuenta que los dispositivos constitucionales estatales asignan diversas clasificaciones de autonomía sin tener la certeza de si efectivamente pudieran ser esas instituciones equiparables a los llamados poderes.

En este sentido, acudiendo a los documentos de trabajo previos, asumimos una serie de conclusiones sobre el largo trecho que falta para conceder la precisión legislativa adecuada a este tipo de instituciones para que así estos contribuyan al autocontrol de sus iguales o de los poderes públicos clásicos.

II. CONCEPCIÓN DE PODER Y FUNCIÓN PÚBLICA

1. *Poder. Concepción y ejercicio en torno a los organismos autónomos constitucionales*

Las palabras “concepción” y “definición”,¹ aunque tradicionalmente y por el uso común se utilicen como sinónimos, no lo son y es que la concepción, a diferencia de la definición, no intenta ser precisa, sino su objetivo es brindar un contexto amplio sobre una idea en especial, por lo que, si bien, se sacrifica precisión, también es cierto que se gana plenitud de conocimiento.

En este contexto, cuando nos referimos a la palabra “poder”, debemos dejar bien en claro que no nos referimos a un “poder” como la capacidad de imponer la voluntad propia en la ajena, como puede ser la de una persona que por su riqueza somete al pobre, o bien, el forzado al enclenque; no, sino nos referimos al poder que está: a) institucionalizado de forma pública, al constituirse formalmente, es decir, que su origen está en una ley, por lo cual

¹ La palabra “definición”, la trata la Real Academia Española como 2. f. Proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de algo material o inmaterial, *Diccionario de la Real Academia Española*, voz: definición. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=C2nxHO5>. Igualmente, Aristóteles determina que “definición es un enunciado que significa el qué es ser, igualmente expresa que lo propio es lo que no indica el qué es ser, pero se da sólo en tal objeto y puede intercambiarse con él en la predicación, género es lo que se predica, dentro del qué es, acerca de varias cosas que difieren en especie, se dirá que se predicen dentro del qué es todas las cosas que corresponde dar como explicación cuando alguien ha preguntado qué es la cosa en cuestión”. Cfr. Aristóteles, *Tratados de Lógica (Órganon) I Categorías, Tópicos, sobre las refutaciones sofísticas*, introducciones, traducciones y notas de Miguel Candel San Martín, España, Gredos, 1982, pp. 95-97.

b) se reconoce de manera legislada y c) son capaces de imponer, a través de su actuación un efecto, en mayor o menor grado, vinculante a las personas o a otras instituciones; tal es el caso de los llamados “poderes” tradicionales, organismos autónomos constitucionales, organismos con autonomía derivada de la Constitución u organismos de la administración pública.

Con lo anterior, debe esfumarse dentro de aquella clasificación otro tipo de instituciones que si bien están reconocidos por la comunidad, carecen conjuntamente de las características de la institucionalidad jurídica por no estar constituidas conforme a las exigencias del derecho o bien, porque son incapaces de imponer criterios vinculantes de acuerdo con el orden normativo, tal es el caso de las iglesias o las religiones, la sociedad, la familia en abstracto, o el denominado pueblo en sus diversas acepciones.

En este sentido, es previsible la conclusión de que toda institución creada a través de la Constitución, documento convencional, ley, reglamento, decreto, circular, cualquier acto parareglamentario, sentencia nacional o internacional² y que incide en el orden jurídico, es una institución que tiene

² Dentro de este apartado se contemplan a las sentencias emitidas por organismos internacionales o regionales, a los cuales el Estado mexicano acepta someterse a su jurisdicción por la firma y posterior ratificación de tratados internacionales. Ejemplo de ello es la sentencia del 23 de noviembre de 2009, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, en la cual, dentro de sus puntos resolutiveos señala que el Estado mexicano debe adoptar reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar (fuero militar ante la comisión de delitos por actos y omisiones, realizados por miembros de las fuerzas armadas, en ejercicio de sus funciones) con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como realizar las reformas legislativas correspondientes para adecuar el artículo 215 A del Código Penal Federal (Delito de desaparición forzada) con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Al respecto y para dar cumplimiento a la referida sentencia, el Congreso de la Unión reformó el artículo 57 del Código de Justicia Militar a efecto de que los miembros de las fuerzas armadas puedan ser juzgados por los tribunales de fuero común cuando cometan delitos en contra de una persona con la condición de civil (DOF, 13 de junio de 2014); asimismo, en materia de desaparición forzada de personas, se expidió reforma (DOF, 17 de noviembre de 2017) la cual consistió en la derogación del Capítulo III Bis del título Décimo, conformado por los artículos 215-A al 215-D del Código Penal Federal y se expidió la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de igual manera y para conocer los alcances de dicha sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el expediente “varios 912/2010”, relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del 7 de septiembre de 2010, dictada dentro del expediente “varios 489/2010”; así mismo, ha emitido jurisprudencia diversa respecto a este tema, tal es el caso de la Jurisprudencia que lleva por rubro: DESAPARICIÓN FORZADA DE

poder, pero ahora debemos despejar la interrogante de cómo es éste y cómo se ejerce.

Para conseguir la clarificación de este conocimiento puede hacerse un ejercicio imaginativo contrastando las corrientes de cientistas políticos estableciendo dos bandos, por un lado, los que consideran que el poder es un haber que se posee y se ejerce en modo de sometimiento del débil, tal es el caso de Hobbes o de Marx, y por el otro, los que consideran que más allá de la mera posesión, el poder es útil para la consecución de objetivos, pues éste es el motor para que otros agentes influyentes negocien y se cumplan así con las determinaciones de los intereses propios, de la sociedad, del derecho o de lo que se considere como acertado, es el caso de visiones como las de Maquiavelo, Tocqueville o Foucault.

En esta línea argumental, no debe de perderse de vista que en el presente, a nivel universal, la fuente del poder ya no está en la materialización de un poder divino, como en su tiempo fueron las deidades o los reyes, por el contrario, desde el siglo XVIII se adjudicó una fórmula cuyo origen está en la Revolución francesa, en donde se expresa de manera indeterminada, pero tajante para su tiempo, que el poder público tiene su fundamento en la colectividad, quien busca lo mejor para sí, es decir, la soberanía, reconocida ésta como el poder del pueblo, o bien, de la nación, en los términos de la teoría de Sieyès.³

PERSONAS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 215-A DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL (ACTUALMENTE DEROGADO). LA NEGATIVA DEL ACTIVO A RECONOCER LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD O PROPORCIONAR INFORMACIÓN SOBRE EL PARADERO DE LA VÍCTIMA, ES UN ASPECTO CARACTERÍSTICO DE ESTE DELITO, QUE SI BIEN NO ESTÁ ESTATUIDO COMO ELEMENTO INTEGRANTE DE SU TIPIFICACIÓN, SÍ CONSTITUYE UNA CONDUCTA CON LA QUE SE ACREDITAN LOS ELEMENTOS NORMATIVOS DEL TIPO, RELATIVOS A “PROPICIAR DOLOSAMENTE EL OCULTAMIENTO” DEL PASIVO.

Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*, sentencia del 23 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789:

Article 3: Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans le nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. (Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789: Artículo 3: El principio de toda Soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni ningún individuo pueden ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella).

Constitution Française de 1791, Titre III Des pouvoirs publics:

Siendo así las cosas, el pueblo, es un grupo indeterminado de personas, en donde existen infinitud de intereses, agrupados a su vez en infinitud de subgrupos que por sus intereses se continúan subespecializando; en este contexto, es muy difícil aperturar la conciencia para creer que solamente un grupo en específico puede poseer al poder, por lo cual, el poder en el presente, en las sociedades y Estados occidentales se identifica como la sustancia capaz de obligar a otros agentes a negociar, para conseguir sus beneficios y potenciar al mismo poder con el que se negocia.

Es por esta razón que, en abstracto, los contextos normativos han tenido que reconocer máximas como, “el poder es único, indivisible y superior”⁴ (aludiendo a la identidad de soberanía y poder); “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”;⁵ por lo tanto, no se puede hablar de “división de poderes”, sino de ejercicio de competencias, atribuciones o facultades.

Ante lo explicado, es prudente decir que los llamados “poderes”, ejecutivo, legislativo y judicial, no son más que instituciones con competencias establecidas en las leyes, con un haber de influencias dadas por la soberanía y establecidas en la Constitución, que les permiten actuar con autoridad, en el marco del derecho.

Sin embargo, los Estados nacionales, después de la Segunda Guerra Mundial se han enfrentado a una rendición de cuentas de otras comunidades de Estados y de su propia población que exigen más transparencia, desconfían de la eficacia y eficiencia de los resultados que presentan sus instituciones de poder público clásicas y, además, cuestionan la legitimidad de quienes están a cargo de las instituciones, por dicha razón, jurídica y políticamente los mismos Estados, en sus legislaciones y Constituciones diseñan estructuras institucionales que, al igual que los poderes tradicionales, cuentan con competencias que sirven como forma de influencia y negociación y además limitándose entre sí.

Article 1: La souveranité est une, indivisible, inalienable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation: aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice (Constitución Francesa de 1791, Título III De los Poderes Públicos: Artículo 1. La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible; pertenece a la nación: ninguna sección del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio).

⁴ “Por la misma razón que la soberanía es inalienable es indivisible; porque la voluntad es general, o no lo es; es la del cuerpo del pueblo o solamente de una parte de él. En el primer caso, esta voluntad declarada es un acto de soberanía y hace ley; en el segundo, es tan sólo una voluntad particular o un acto de administración; es, a lo sumo un decreto”, en Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social o principios de derecho político*, trad. de Leticia Halperin Donghi, Buenos Aires, La Páquina, 2003, p. 58.

⁵ “...power tends to corrupt and absolute power, corrupts absolutely”, Acton, John E., *Essays on Freedom and Power*, Boston, The Beacon Press, 1949, p. 364.

Es así como el poder sirve y es útil para la regulación de instituciones y la concreción de órganos con el mismo grado de dignidad y autoridad (órganos autónomos constitucionales) que los llamados poderes tradicionales, los cuales no son más que los órganos “clásicos” del poder público.

2. Descripción de la función pública por parte de la administración y el derecho

El Estado desarrolla todas sus atribuciones a través de tres actividades principales; las obras públicas, los servicios públicos y las funciones públicas. Las primeras son objetos inanimados que se construyen para la satisfacción de las necesidades colectivas como parques, drenajes, jardines, carreteras, la infraestructura de las instituciones del Estado, entre otras; los servicios públicos, por otro lado, son actividades especializadas de carácter técnico que deben y tienen que ser reguladas por el orden jurídico del Estado y su objetivo es la satisfacción de necesidades generales, útiles para la vida en sociedad, como el suministro de agua potable, el transporte público inter-carretero, la prestación profesional de atención a los enfermos, entre otros supuestos, siendo que los servicios se distinguen de las obras, porque mientras los primeros son acciones, las segundas son estáticas, además, los servicios son desarrollados por los seres humanos de manera constante, en tanto que las obras son productos finales, esto implica que para su plenitud, su propia naturaleza no exige más “acción”, es decir, son “cosas”; por último, están dentro de esta clasificación de actividades del Estado, las funciones públicas, éstas son las labores más delicadas a cargo del Estado, porque si bien, surgen al igual que las otras dos especies explicadas, para satisfacer necesidades generales, las funciones tienen como particularidad que su actividad no impacta sólo a la colectividad social, sino a la existencia política del Estado, en otras palabras, la indebida realización de la función pública no afecta exclusivamente o destruye a una sociedad, sino, además, tiende a aniquilar al Estado mismo.

En el contexto explicado, tenemos entonces, por las cualidades mencionadas, que los servicios y las obras públicas pueden ser desarrolladas por los agentes poblacionales del Estado y por el Estado mismo, en este sentido, se aprecia una corresponsabilidad en la prestación de obras o servicios; empero, las funciones públicas no pueden llevarse a cabo a través de particulares, sino sólo pueden y deben realizarse a través de los operadores estatales, en este orden de ideas, los particulares están excluidos para prestar las funciones públicas del Estado. De este modo, bajo un esquema comparativo

y siguiendo el hilo conductor de los párrafos anteriores, las funciones y los servicios públicos son semejantes sólo en cuanto a que ambas actividades son constantes, es decir, no cejan ni un instante, pues para su plenitud los agentes del Estado deben aplicar técnicamente conocimientos para operarlas, mientras que en el servicio público se satisfacen necesidades para el bienestar social, en las funciones públicas se satisface la continuidad y existencia del Estado.

En este tenor y con la finalidad de rematar nuestra explicación cabe preguntarnos qué actividades pueden clasificarse como funciones públicas, siendo la respuesta, todas aquellas que a través de un ejercicio de inteligencia nos resulte que en caso de delegarlas a los particulares, pongan en riesgo la existencia del mismo Estado, sea porque impide sus otras actividades o porque se pierda la soberanía, traducándose esto en la indebida ejecución o normalidad del tipo de Estado o forma de gobierno, así, el listado puede constituirse por las labores ejecutivas, legislativas, judiciales, registrales, de acuñación e impresión de moneda, la regulación de la política económica o la inflación, las labores electorales, la regulación del sistema económico del Estado, entre otras.

Así las cosas, desde las concepciones de John Locke⁶ y Montesquieu,⁷ se denominó, como poderes, lo que en realidad son funciones públicas ejercidas a través de instituciones de Estado, teniendo cada una de éstas sus

⁶ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, 1997, Capítulo XI, “Del entendimiento el poder legislativo”, p. 85; Capítulo XII, “Poder Legislativo, Ejecutivo y Federativo de un Estado”, p. 87. El Poder Legislativo es aquel que determina cómo habrá de ser empleada la fuerza del Estado, Poder Ejecutivo es aquel que siempre está activo donde su función es vigilar la puesta en práctica de las leyes y el Poder Federativo es aquel que llama “natural” al que todo hombre tiene naturalmente antes de entrar en sociedad y con relación al resto del género humano.

Locke, John, *Traité de Gouvernement Civil*, Paris, Chez Calixte Volland, Libraire, quais des Augustins, Chapitre XII “ De l’entendu de Pouvoir Législatif”, p. 85, Chapitre XII “ Du Pouvoir Législatif, Exécutif et Fédératif d’un État”, p. 87.

Le Pouvoir Législatif celui qui détermine la manière dont la force de l’État doit être employée, le pouvoir exécutif est celui qui est toujours actif où sa fonction est de surveiller l’application des lois et le Pouvoir Fédératif est celui qu’il appelle “naturel” que chaque homme a naturellement avant d’entrer dans la société et par rapport au rest du genre humain.

⁷ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, 14a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 13.

En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de las gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

Montesquieu, *De l’esprit des loix*, Suisse, Geneva, 1748, p. 13.

Chaque État dispose de trois types de pouvoirs: le Pouvoir Législatif, le Pouvoir Exécutif des choses relatives au droit des peuples, le Pouvoir Exécutif des choses relevant du droit civil.

propias particularidades; no obstante, cada institución pública puede ejercer funciones simultáneas en los casos que las determinaciones normativas así lo autoricen, en la doctrina identifican las dicotomías correspondientes como temperamentos,⁸ al respecto, el Poder Judicial emitió en la Séptima Época un criterio que pese a sus años, la desactualización positiva de las leyes, las instituciones jurídicas que se describen en este texto, así como la expresión lingüística de “poderes”, continúa siendo vigente para efectos de la explicación central de este trabajo.

DIVISIÓN DE PODERES. LA FUNCIÓN JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE APARCERÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). No se transgrede el artículo 49 de la Constitución Federal con la expedición y aplicación del artículo 48 de la Ley de Aparcería del Estado de Nuevo León, en tanto previene competencia para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la misma ley a la autoridad municipal que tenga jurisdicción sobre el predio objeto del contrato y que la autoriza para que se allegue elementos de prueba para normar su criterio y dictar resolución, y que también previene un recurso ante el gobernador del Estado en caso de inconformidad. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución Federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes; así, el Legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo conceder licencia al presidente de la República (artículo 73, fracción XXVI, 85 y 88) y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución Federal). El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir los reglamentos interiores de la misma Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito; también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, como nombrar Magistrados y Jueces de Dis-

⁸ “Al efecto, debemos aclarar que entendemos por temperamentos los casos en los cuales existe colaboración de varios Poderes en la realización de una función que, materialmente considerada, sólo debiera corresponder a uno de ellos y por excepciones, aquellos en los cuales falta coincidencia entre el carácter material y el carácter formal de la función”. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 66.

trito. Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I constitucional). Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que en un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar.

Precedentes: Amparo en revisión 1541/67. Teodoro Ibarra Hernández y coagraviados. 6 de marzo de 1973. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

3. *Tipos de funciones públicas*

A. *Ejecutiva. La concreción y la declaración de las normas*

La función ejecutiva tiene su representación material en los actos administrativos, estos generan consecuencias plenas y concretas de derecho que trascienden a la mera estructura de las instituciones del Estado (actos de la administración).

Los actos administrativos tienen como características que son concretos, declarativos y personales. Son concretos, porque se emiten ante una consideración específica y jamás abstracta; son declarativos porque todo acto administrativo debe emanar de la aplicación de la ley, en este sentido, la ley se aplica ante un caso bien determinado, y es personal, porque los actos administrativos comúnmente no pretenden la generalidad, actos como la expropiación, nombramientos, protestas, requisiciones, esquilmaciones, aseguramientos, dan la razón a estas afirmaciones.

B. *Legislativa. La función generalizadora*

La función legislativa es la oposición a la función ejecutiva, pues su acto representativo es la ley, siendo que ésta es general, abstracta e impersonal. Es general, porque se pretende que regule la conducta no de un caso concreto, sino de todos los posibles casos que puedan encuadrarse en el supuesto; es abstracta porque para la validez de la ley no requiere la exigencia de

la concreción de un supuesto, la ley vale y es potencialmente aplicable y jurídicamente válida por la sola emisión del proceso legislativo sin necesidad de encuadrarse en un supuesto; es impersonal, porque se lleva a cabo sin que esté dirigida a persona alguna, ya que si así fuera se consideraría como una ley especial (hecha a la medida de una persona bien identificada) y sería anticonstitucional, modelo que está prohibido en los Estados de derecho; a todo lo anterior, bien pudiera anexarse una característica más, la pretensión de permanencia y es que las leyes se emiten con miras a que no pierdan su vigencia por lapsos prolongados y, a la vez, indeterminados.

La explicación puede resumirse a través de la jurisprudencia LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR,⁹ en donde se deja en claro que el Poder Legislativo puede, al emitir una ley, restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, pero no así a un individuo en particular.

C. Judicial. La facultad ejecutiva con la monopolización de la jurisdicción

El título de este apartado se refiere a las cualidades que representan el acto jurisdiccional por excelencia, la sentencia, las cuales, en esencia, tienen las mismas calidades que las del acto administrativo, es decir, son actos concretos, porque con el juicio que ahí se contiene, se dirime un asunto específico; son declarativos, porque declaran el derecho que le corresponde a alguna de las partes en un litigio, y es personal porque las sentencias sólo afectan a las partes involucradas, no a una generalidad.¹⁰

⁹ Tesis P./J. 29/99 [J], *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, abril de 1999, t. IX, p. 258.

¹⁰ No obstante, a partir de la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, tanto la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional (a pesar de que ésta última ya se encontraba regulada desde 1857, es hasta 1994 que adquiere importancia y aplicación efectiva), tienen excepciones a las características propias de una sentencia, por ejemplo, en la exposición de motivos de la reforma en comentario, con relación a la acción de inconstitucionalidad, se dijo lo siguiente: "...se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previendo que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional"; lo anterior, se materializó en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

En este sentido, podemos expresar que materialmente las características del acto jurisdiccional son idénticas al acto ejecutivo, diferenciándose tan solo por quien lo emite, pues el órgano creador del acto judicial no es el titular de la función ejecutiva (presidente o primer ministro), sino un órgano de Estado revestido de jurisdicción con reglas procesales.

En la última jurisprudencia que se citó en este trabajo, se apreció también que la ley debe tener los atributos señalados de generalidad, impersonalidad y abstracción, no obstante, el texto constitucional le reservó a la función judicial y a la administrativa las restricciones personales al determinar “que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de terceros, y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad”,¹¹ es decir, como se aprecia, actos concretos, declarativos y personales.

III. TIPOS DE FUNCIONES PÚBLICAS QUE DESARROLLAN LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

La gran potencia que implicó el liberalismo francés del siglo XVIII trajo la despersonalización del poder público, esto en el mundo occidental se interpretó como una división de poderes rígida, siendo esta estructura pétrea la que subsistió como modelo de Estado de los siglos XVIII, XIX y hasta mediados del XX.

No obstante lo anterior, posterior a la Segunda Guerra Mundial, en los hechos, los Estados nacionales empezaron a asignarles autonomía a través del texto constitucional a instituciones públicas que llevaban a cabo funciones ejecutivas, legislativas y judiciales con un margen de especialización tan elevado como el de los órganos clásicos, con la diferencia que contaban con una personalidad jurídica distinta a la del Estado sin dejar de ser públicos y

Unidos Mexicanos. De igual forma, por lo que hace a la controversia constitucional, la ley reglamentaria, en su artículo 42, así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalan que los efectos de las sentencias en las controversias constitucionales serán *erga omnes* cuando versen sobre disposiciones generales emitidas por los estados o los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o bien, en conflictos entre poderes y siempre y cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. Cfr. Tesis P./J. 76/2006 [J], CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA DICTADA EN ESTA VÍA CUANDO LA FEDERACIÓN HAYA IMPUGNADO UNA NORMA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2006, t. XXIV, p. 823.

¹¹ *Idem*.

controlados por el orden jurídico, así surgen a la vida los organismos autónomos constitucionales.¹²

Al respecto, Manuel García Pelayo señala cuatro características para este tipo de órganos:

- *Inmediatez*, pues deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- *Esencialidad*, son necesarios para el Estado constitucional de derecho.
- *Dirección política*, porque participan en la dirección política del Estado; de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales para orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones.
- *Paridad de rango*, mantienen con los otros poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; por ello detentan autonomía orgánica y funcional, y a veces presupuestaria.¹³

En este orden de ideas, se expresa que el órgano modificador de la Constitución respetó los caracteres de García Pelayo, ya que a nivel federal legisló para constituir organismos de este tipo, siendo el primero de ellos el Banco de México, aludido en el artículo 28, párrafo sexto; al Instituto Nacional Electoral en el 41; a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el 102 apartado B; en el 26 al Instituto Nacional de Geografía y Estadística; en el 28, párrafo 14, a la Comisión Federal de Competencia Económica; al Instituto Federal de Telecomunicaciones en el artículo 28, párrafo 15; al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII; a la Fiscalía General de la República, en el artículo 102,

¹² Sobre los órganos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2005, menciona en el contenido de la respectiva ejecutoria, que surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como consecuencia de la nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público. Con ello, la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir a toda la organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo, y judicial). Actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado. En Ruiz, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos de México: Una visión integradora”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 37, julio-diciembre de 2017, p. 92

¹³ Márquez Rábago, Sergio R., *Derecho constitucional en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 2018, p. 64, cita a García-Pelayo, Manuel, “El estatus del tribunal constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm. 1, 1981, pp. 11-34.

apartado A; así como al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el artículo 26, apartado C.

En este marco de ideas, los órganos autónomos constitucionales llevan a cabo las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. La ejecutiva implica la aplicación de la ley, a través de expresiones concretas declarativas y personales, por ejemplo, la competencia ejercida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al llevar a cabo la distritación del territorio nacional en 300 distritos uninominales;¹⁴ por su parte, la función judicial puede materializarse cada que los órganos autónomos constitucionales realizan labores que materialmente impliquen la resolución de controversias llevando a cabo su labor con todas las formalidades de un juicio, muestra de ello son los diversos procedimientos administrativos sancionadores que resuelven el ya mencionado Instituto Nacional Electoral;¹⁵ mención especial merece la función legislativa, la cual se concretiza cada que los órganos de este tipo emiten reglamentos (disposiciones generales, abstractas e impersonales), pero además, y como muestra del fortalecimiento de la función legislativa por órganos diversos al Poder Legislativo tradicional, la jurisprudencia del Poder Judicial federal reconoció en la Décima Época que el Instituto Federal de Telecomunicaciones posee un poder de creación normativa suficiente para innovar o configurar el ordenamiento jurídico exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.¹⁶

Por su parte, los niveles de descentralización local siguieron el modelo implementado a nivel federal, de este modo, de acuerdo con la facultad legislativa que le otorga el artículo 116 de la Constitución federal, las legislaturas locales delinearon instituciones autónomas asignando a órganos públicos tareas como labor jurisdiccional, protección de derechos humanos, transparencia y acceso a la información, auditorías, instituciones electorales, evaluación de políticas públicas, entre otras.

En el presente la autonomía asignada a instituciones públicas reconocidas directamente desde la Constitución llegó para quedarse, esto es así porque desde la creación del Banco de México han venido legislándose cada

¹⁴ Artículo 44, inciso L, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵ Capítulo IV, Del Procedimiento Especial Sancionador; Libro Octavo, De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno; del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶ Tesis P./J. 48/2015 (10a.) [J], INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). A SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD MODULADO CONSTITUCIONALMENTE POR EL MODELO DE ESTADO REGULADOR, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, t. I, p. 34.

vez más instituciones de este tipo y tan solo se ha suprimido uno¹⁷ en todo este lapso que va de 1993, al presente 2019.

La afirmación anterior se basa también en la descripción que de manera positiva se aprecia en los órdenes jurídicos de cada entidad federativa, así, podemos llevar a cabo un análisis de las 32 Constituciones de los estados, resaltando algunas particularidades, por ejemplo, que diversas Constituciones destacan un capítulo especial para los organismos autónomos, otros, en cambio, dependiendo de su materia, se hallan sitios en las secciones de derechos humanos, y otros tantos están sin atender las clasificaciones específicas.

La función jurisdiccional llevada a cabo por órganos autónomos locales se traduce en 60 tribunales, de los cuales 29 son electorales, 3 laborales y 28 administrativos; es decir, 60 son los órganos autónomos constitucionales locales que fuera de la estructura judicial local pueden emitir disposiciones tendientes a dirimir conflictos basados en una jurisdicción.

En esta misma línea argumental, apreciamos el conteo de otras instituciones autónomas constitucionales, de este modo, destacamos que existen 32 instituciones ejecutivas, cuyo objetivo es la protección de los derechos humanos; 13 órganos enfocados a la transparencia y acceso a la información; 6 cuyo objeto es el control del gasto público, es decir, auditorías; 32 organismos públicos locales electorales; 3 encargados de evaluación de políticas públicas.

En este tenor, se observa que la materia que más prolifera para ser regulada por órgano constitucional a nivel local es la electoral, ya que ésta es controlada por la vía ejecutiva a través de los institutos electorales locales y por órgano jurisdiccional que están evidentemente fuera de la órbita judicial de cada entidad federativa, siendo en total 61 órganos autónomos constitucionales locales enfocados a la regulación de este rubro.

Del marco comparativo entre Constituciones locales se aprecia que no se está dando la plenitud autonómica deseada a los órganos autónomos constitucionales locales, toda vez que las legislaciones distinguen los grados de autonomía, en este caso, a lo largo de las Constituciones estatales del país apreciamos que las diputaciones respectivas reconocen denominaciones como: autonomía operativa, autonomía técnica, autonomía de gestión, autonomía de decisión, autonomía presupuestaria, autonomía en su funcionamiento, autonomía para dictar su fallos, siendo que no se logra en los propios órdenes jurídicos una tarea de precisión o definición sobre el adjetivo de autonomía, dejando estos casos abiertos a la interpretación, de

¹⁷ El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México fue derogado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019.

acuerdo con las competencias de la institución en cuestión o, en su caso, a la interpretación que en su momento llevan a cabo los órganos jurisdiccionales, todo lo anterior en perjuicio de la precisión respecto a sus facultades y la certeza jurídica.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo del presente texto hemos abordado conceptos que clarifican las actividades realizadas por los órganos autónomos constitucionales, sus características y fines para los cuales fueron creados. En este tenor, es preciso destacar los siguiente:

- 1) Cuando nos referimos al poder que poseen los órganos autónomos constitucionales, los órganos constituidos y los organismos con autonomía derivada de la Constitución, nos referimos al poder institucionalizado de forma pública, es decir, aquél que emana de una ley, por lo tanto, este tipo de órganos están dotados de competencia para imponer, a través de su actuar, un efecto vinculante, ya sea a un individuo o a otras instituciones. Por lo tanto, cualquier institución cuyo origen sea una norma, está dotada de poder.
- 2) La función pública, al igual que el servicio público y las obras públicas, surge para satisfacer una necesidad general, sin embargo, se diferencia de éstas, porque la función pública no impacta sólo a la colectividad social, sino a la existencia política del Estado, por lo tanto, su indebida realización no sólo afecta a la sociedad, sino que, a la larga, tiende a destruir al Estado mismo, por ello, sólo pueden y deben realizarse por los operadores estatales.
- 3) El liberalismo francés del siglo XVIII trajo como consecuencia la división de poderes, modelo por antonomasia de los Estados de los siglos XVIII, XIX y mediados del XX; sin embargo, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial comenzaron a surgir instituciones públicas con un nivel alto de especialización, las cuales llevaban a cabo funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y cuya diferencia radica —respecto a los poderes tradicionales— en poseer una personalidad jurídica distinta al Estado, pero sujeta al orden jurídico; este tipo de instituciones son conocidas como órganos autónomos constitucionales, cuyas características son la inmediatez, esencialidad, paridad de rango y dirección política.

- 4) En México, y desde hace veintiséis años que fue creado el primer órgano constitucional autónomo en el país (Banco de México), contamos, a nivel federal, con nueve órganos de esta especie; suprimiéndose sólo uno, en mayo de 2019 (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México).
- 5) Finalmente, por lo que hace a las entidades federativas hay tres aspectos a destacar sobre este tipo de órganos; *a*) su regulación, ya que de las 32 Constituciones locales, algunas destacan un capítulo especial para los mismos, otras, lo sitúan en el texto atendiendo a la materia del órgano constitucional autónomo que pretende crearse y otras tantas, los colocan sin atender las clasificaciones específicas; de igual manera *b*) la materia que más regulan los órganos constitucionales autónomos locales es la electoral, al estar controlada por la vía ejecutiva por los institutos electorales locales y por vía jurisdiccional a través de los tribunales electorales locales que están fuera de la órbita judicial de cada entidad federativa, y *c*) una de las mayores críticas respecto a estos órganos es que, en casos reiterados, éstos no poseen los grados de autonomía que debieran reconocérseles para el cumplimiento efectivo de sus funciones.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACTON, John E., *Essays on Freedom and Power*, Boston, The Beacon Press, 1949.
- ARISTÓTELES, *Tratados de Lógica (Órganon) I Categorías, Tópicos, sobre las refutaciones sofisticas*, introducciones, traducciones y notas de Miguel Candel San Martín, España, Gredos, 1982.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2000.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, 1997.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Derecho constitucional en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 2018.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, 14a. ed., México, Porrúa, 2001.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social o principios de derecho político*, trad. de Leticia Halperin Donghi, Buenos Aires, La Página, 2003.
- RUIZ, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos de México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 37, julio-diciembre de 2017.