

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE*

SUMARIO: I. *Consideración introductoria.* II. *El principio de la división de poderes.* III. *Concepto de autonomía.* IV. *El marco teórico y las características de los órganos constitucionales autónomos.* V. *Los órganos constitucionales autónomos en México.* VI. *Reflexiones finales.* VII. *Bibliografía.*

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

Agradezco la invitación que me han realizado para participar en este *Seminario Internacional titulado Poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos*, especialmente, le doy las gracias al doctor Miguel Alejandro López Olvera por dicha invitación. También agradezco el apoyo del maestro Omar García Huante, para el desarrollo de este trabajo.

En primer término, abordaré el principio de la división de poderes. En segundo término, proporcionaré el concepto de autonomía y, como puntos centrales, veremos cuál es el marco teórico, cuáles son las características de los órganos autónomos constitucionales, cuáles son los órganos y tipos que existen en México, y proporcionaré mis reflexiones finales.

II. EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Durante el absolutismo, antes del siglo XVIII el monarca concentraba todas las funciones en él, es decir, el gobierno tenía la característica de ser unipersonal y todo poderoso. Así, el rey sólo era responsable ante Dios. Más adelante, a grandes rasgos, durante los movimientos de independencia y de las revoluciones del siglo XVIII, prevaleció la idea que si el poder no está limitado esto

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

lleva al abuso y a la arbitrariedad, se pensó que si el poder se distribuye entre varias instituciones u órganos del Estado éstos simultáneamente se controlarán, se distribuirán las facultades y ninguno de dichos poderes prevalecerá sobre los demás.

La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, del mismo año, así como la propia Constitución estadounidense de 1787, estableció que el Poder Legislativo está confiado a un Congreso, el Poder Ejecutivo al presidente y el Poder Judicial al Tribunal Supremo. Asimismo, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 16, señala el principio de la división de poderes, junto con lo que hoy en día se denominan derechos humanos. A ese respecto, veamos, “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”. Así, en la actualidad el principio de la división de poderes se encuentra incorporado en los textos constitucionales, modelo que ha resistido el paso del tiempo, así como las innovaciones en los campos del conocimiento político, jurídico y sociológico; por ejemplo, la creación del sistema federal (además de los poderes federales, las entidades federativas también cuentan con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales). Por lo anterior, el modelo que prevalece es el Estado constitucional y democrático de derecho.

En el contexto anterior, varias investigaciones jurídicas, políticas y sociológicas mencionan que existe una evolución en las instituciones que ha generado la creación de órganos u organismos que no corresponden a la división tradicional de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es decir, que se habla de la creación de órganos constitucionales autónomos, los cuales primero surgieron en Europa y, posteriormente, en Latinoamérica.

III. CONCEPTO DE AUTONOMÍA

¿Qué entendemos por autonomía? Su concepto tiene sus raíces en los vocablos griegos que, en resumen, se traducen en la facultad para emitir leyes para sí mismos o dictar sus propias normas jurídicas. Asimismo, la palabra autonomía hace referencia a la autonormación y al autogobierno, es decir, es el poder atribuido a las instituciones u órganos para crear normas jurídicas. La autonomía se entiende también como la distribución de competencias sobre determinadas materias y unida dicha palabra al término constitucional será, entonces, una distribución de facultades que establece la Constitución.

Por otra parte, la autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros. Así, para establecer un grado determinado de autonomía es necesario definir qué son la centralización, la desconcentración y la descentralización. La centralización es la dependencia de los órganos administrativos hacia el Poder Ejecutivo; por ejemplo, se trata de las secretarías de Estado que, a su vez, son dependientes del Ejecutivo. La desconcentración consiste en la delegación que realizan las autoridades superiores en favor de órganos que están subordinados a éstas; por ejemplo, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) que depende de la Secretaría de Salud.

Mientras que la descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central. Es una transferencia de competencias y de atribuciones del órgano central hacia los entes menores; por ejemplo, Petróleos Mexicanos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), entre otros. Se trata de un complejo de organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio. Así, en primera instancia, la descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía.

IV. EL MARCO TEÓRICO Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Los órganos constitucionales autónomos son unos entes establecidos expresamente en la Constitución, con un mandato supremo, caracterizado por una competencia específica y un conjunto de facultades en grado supremo, que deben ejercer en condiciones de total independencia en un marco de garantías institucionales vinculadas con la proyección y el manejo independiente de su presupuesto, personalidad jurídica, patrimonio propio y libertad absoluta para la toma de sus decisiones en el campo técnico que la Constitución les otorga.

Para que un ente u órgano sea considerado autónomo no es suficiente que su autonomía sea sólo presupuestaria, sino que es necesario cubrir otros elementos como lo veremos a continuación, abordando algunas de las características que deben tener los órganos autónomos:

- 1) Persiguen un fin constitucional.
- 2) Autonomía de tipo político-jurídica en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa

que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal.

- 3) Autonomía administrativa que significa que tienen cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismos sin depender de la administración general del Estado.
- 4) Autonomía financiera o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad, la cual implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar, en primera instancia, sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que es sometido a la aprobación del Poder Legislativo.
- 5) Se deben establecer, de forma precisa, las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
- 6) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- 7) Deben contar con capacidad para autoorganizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias, designe a sus autoridades y tengan un servicio civil de carrera.
- 8) Debido a su carácter técnico, el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- 9) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o fuerzas políticas, lo cual se traduce en garantías de nombramiento o designación, inamovilidad, remoción, duración, remuneración suficiente, etcétera.
- 10) Para integrar el órgano se realizan convocatorias para seleccionar a personas de reconocido prestigio y con experiencia acreditada en la materia de que se trate.
- 11) Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.
- 12) Deben tener derecho de iniciativa de ley o legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
- 13) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
- 14) Los órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el Poder Legislativo.

- 15) El órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.
- 16) Tienen un régimen laboral muy bien determinado.

V. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

En los últimos años en México ha crecido el número e importancia tanto de los órganos descentralizados como de los autónomos. Su creación se establece por diferentes niveles normativos, a saber, por la Constitución, la ley o por decreto. Tienen variadas formas y denominaciones. Lo que sobresale es que, además de los órganos tradicionales o primarios del Estado, la Constitución reconoce facultades a otro tipo de órganos expresamente reconocidos por ésta.

A continuación, veremos cuáles son los entes u órganos autónomos, sobre todo funcionales y, escasamente, los territoriales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) ha creado, contemplando sus funciones y organización, es decir, los denominados órganos constitucionales autónomos en México:

- 1) El Banco de México, creado en primer lugar en 1994.
- 2) El Instituto Nacional Electoral.
- 3) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- 4) El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- 5) El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- 6) El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- 7) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- 8) La Comisión Federal de Competencia Económica.
- 9) El Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- 10) Fiscalía General de la República.

Además, existen otros órganos con autonomía graduable como son: 1) el Tribunal Agrario, y 2) el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Finalmente, se encuentran los órganos con autonomía legal por mandato constitucional, los cuales son: 1) la Universidad Nacional Autónoma de México; 2) la Auditoría Superior de la Federación; 3) los órganos reguladores en materia energética, y 4) las empresas productivas del Estado.

VI. REFLEXIONES FINALES

La descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía. Una institución que es un organismo descentralizado puede pasar a ser un órgano constitucional autónomo y, para ello, no es suficiente que su autonomía sea sólo presupuestaria, sino que es necesario cubrir otros elementos o algunas características.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) ha creado desde 1994, contemplando sus funciones y organización, 10 órganos constitucionales autónomos y éstos cuentan con legitimación para promover controversias constitucionales como una de sus garantías institucionales.

Por otra parte, nos encontramos que, en principio, no existe una norma jurídica que defina qué es un órgano constitucional autónomo; sin embargo, existe la tesis del Poder Judicial Federal P./J. 20/2007 titulada “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS” que, a grandes rasgos, los definen como aquellos que surgen con la idea de tener un equilibrio constitucional que, independientemente de los poderes tradicionales, son para distribuir funciones y competencias haciendo más eficaz las actividades que tiene que realizar el Estado, los cuales están en la Constitución y su fin es realizar funciones especializadas.

Asimismo, es necesario que todos estos órganos cuenten con estabilidad constitucional, autonomía de gestión y financiera, autonomía normativa, nombramiento por la ciudadanía o por méritos, que tengan facultades contenciosas, que de forma progresiva adquieran más facultades y que, en lugar de tener confrontaciones con los poderes tradicionales, tengan una vinculación directa y cercana con éstos. Lo anterior, es un modelo básico que se propone.

VII. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA HUANTE, Omar, *El principio de competencia constitucional autónoma. La defensa de los órganos constitucionales autónomos*, tesis doctoral en elaboración, doctorado del IIJ de la UNAM, 2019.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf>.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

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