

CAPÍTULO CUARTO

NATURALEZA POLÍTICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE SU AUTONOMÍA

En líneas anteriores hemos discutido la posibilidad de analizar a los órganos autónomos bajo tres perspectivas principalmente: *i*) como una nueva función estatal; *ii*) una evolución de la teoría de división del poder o *iii*) un desagregado de la función ejecutiva, por la naturaleza administrativa de las funciones que los OCA llevan a cabo. Igualmente, hemos estudiado cómo encuadrar sus características orgánicas en el cuerpo normativo de la Constitución, sin que exista al respecto una homogeneidad en la doctrina sobre cuál es el fundamento constitucional de su existencia.

Para lograr proponer una teoría general de los OCA, primero resulta necesario estudiar los momentos históricos y contextos políticos que dieron lugar a su autonomía constitucional, de tal suerte que no se deje fuera de su análisis que, además de ser órganos de naturaleza administrativa y base constitucional, su naturaleza jurídica tuvo un proceso de debate y negociación política.

Veamos entonces cuál ha sido la técnica de diseño institucional que el poder reformador de la Constitución ha seguido para su creación y posterior “colocación” en el texto constitucional. En líneas subsecuentes se analizan los argumentos que se vertieron en los distintos debates previos a las reformas constitucionales que dieron origen a los OCA, para entender cómo comprendió el poder reformador de la Constitución la necesidad de su autonomía y la justificación de su creación.

1. *Banco de México*

El 20 de agosto de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman los Artículos 28, 73 y 123 de la Consti-

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, con la cual se le otorga autonomía al Banco de México. En el proceso de discusión de dicha reforma constitucional, surgieron cuestionamientos en torno a los alcances de la autonomía que quería otorgársele a la banca central. En esa tesitura, destacó la postura del senador Roberto Robles Garnica, en contra de dotar de autonomía constitucional al Banco de México, bajo la premisa de que el nuevo diseño constitucional propuesto significaría la aparición de un órgano supraconstitucional, incluso como un “cuarto poder”.

En palabras del legislador,

la experiencia autoritaria que se critica del pasado, vuelve a aparecer en escena al designarse, así sea con la aprobación mayoritaria del Senado de la República, a un nuevo órgano directivo del Banco de México, que será inamovible durante lo que resta de éste y el siguiente sexenio; de esta manera, el Banco de México gana autonomía en relación con el próximo presidente de la República, pero, por supuesto, tiene dependencia obvia del actual titular del Ejecutivo. Después de que aprueben la iniciativa, no son pocos los mexicanos que estarán intranquilos ante una decisión autónoma del Banco de México, que resolviera una devaluación, sin medir los efectos devastadores que ello podría tener.¹²⁶

Una de las principales exigencias, de quienes concordaban con la postura del senador Robles, era que el Banco de México debía ser autónomo, sí, pero sujeto a los lineamientos de una política económica del Gobierno federal, que a su vez surgiera de una nueva relación entre la sociedad civil y el Gobierno, con preminencia de la sociedad civil y de los productores.

La oposición política, en aquel entonces, consideraba que debía haber una relación bien definida del Banco de México con los Poderes de la Unión, en acatamiento a lo establecido por el artículo 41 de la Constitución, en el cual se define que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, y, por tanto, se oponían a la formación de un organismo que consideraban “supragubernamental”. Se pugnaba porque el Banco de México quedara bajo la supervisión de los poderes de la Unión, y no en una relación de coordinación como se proponía en el decreto; concretamente, proponían que la banca central debía ser un organismo descentralizado de la administración pública federal.

¹²⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LV Legislatura, año II, segundo periodo ordinario, sesión núm. 20, 22 de junio de 1993, consultado el 1 de diciembre de 2020.

En contraposición, legisladores, como el senador Manuel Aguilera Gómez, se pronunciaron en pro de dotar de autonomía constitucional al Banco de México, apelando a la experiencia vivida en otros países donde existían bancos centrales autónomos, como requisito fundamental para combatir los procesos inflacionarios. En palabras del propio senador Aguilera:

no debe de estar intranquilo nadie, porque puede haber una decisión autónoma de una devaluación que decida el Banco de México. Sin embargo, la modificación constitucional es muy clara; el dictamen que hicimos los senadores también lo es; una actividad compartida con las demás entidades del Gobierno federal.¹²⁷

Por otra parte, la postura de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, representada por el entonces senador Manuel Aguilera Gómez, justificaba la autonomía del Banco de México a partir de la necesidad de actualizar la realidad de la política económica del Estado mexicano con la de muchos otros, cuyo banco central no formaba parte de la estructura clásica de los poderes tradicionales. Ante los cuestionamientos sobre la gran cantidad de poder de decisión que el mismo tendría, manifestó que ninguna decisión sobre política monetaria tendría una decisión unilateral, sin concertar con otras instancias de Gobierno; su “única autonomía” sería la de decidir el monto de los créditos que, en su caso, decidiera darle al Gobierno federal. Ello se busca, dijo, con la finalidad de abatir la inflación, para evitar viejos errores del pasado en el que las variables económicas no hubieran permitido una reforma de este tamaño.

Cabe destacar que, para entonces, el Banco de México ya era autónomo en la decisión de financiar o no al Gobierno federal, pero dicha autonomía no era suficiente para contar con una política monetaria eficiente; debido a ello, resultaba necesaria la creación de un órgano que tuviera a su cargo la política monetaria del país. La modificación constitucional buscó, con la autonomía de Banco de México, abatir la inflación, evitar que se presentasen fenómenos conocidos en décadas pasadas, atendiendo al contexto económico que imperaba en ese momento. De acuerdo con la propia Exposición de Motivos de la mencionada reforma constitucional:

la existencia de un banco central con mandato de procurar, sobre cualquiera otra finalidad, la estabilidad de precios permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este

¹²⁷ *Idem.*

sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias.¹²⁸

En conclusión, la reforma constitucional que dotó de autonomía al Banco de México obedeció a la necesidad de contar con un órgano encargado prioritariamente de proteger el poder adquisitivo de la moneda nacional, con independencia del Poder Ejecutivo federal, cuya injerencia política en la banca central había causado crisis inflacionarias en las décadas de los setenta y ochenta; algunas posturas plantearon la idea de que se trató de crear un órgano supraconstitucional o un “cuarto poder”; sin embargo, como debemos entenderlo *a posteriori* es como producto de una necesidad de diseñar un ente especializado en la materia, que funcionara como una autoridad oponible a la hacendaria, encargada de regular la política monetaria y las operaciones del mercado de valores, y así evitar que las urgencias coyunturales desviaran las acciones de largo plazo en estas materias.

Producto de muchos intercambios y posturas encontradas, la reforma fue aprobada, y quedó su autonomía definida en el artículo 28, párrafo sexto, de la Constitución como un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y administración, y cuyo objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, fortaleciendo la rectoría del desarrollo nacional.

2. *Instituto Nacional Electoral*

En materia electoral, la democracia mexicana contaba desde 1989 con el Instituto Federal Electoral, quien era el encargado de organizar las fases operativa y logística de los comicios, así como del proceso para emitir la credencial de elector a los ciudadanos, desapareciendo así a la Comisión Federal Electoral, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, a inicios de la década de los noventa, en un contexto de crisis económica y política —caracterizada por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional—, la sociedad en general percibía un entorno de desestabilización que le generaba incertidumbre; la propia clase gobernante estaba preocupada por las circunstancias que evidenciaban que no existía normalidad democrática en el país. Esos ingredientes coadyuvaron a que se promoviera rápidamente una reforma electoral que impidiera

¹²⁸ Exposición de motivos de la reforma constitucional, contenida en el decreto que adiciona y modifica el artículo 28 constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993.

la descomposición de la formalidad política en la antesala de las elecciones de 1994, a la que el PRI, PAN y algunas fracciones del PRD se sumaron.¹²⁹

El 19 de abril de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforma el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en virtud de la cual se le otorga autonomía constitucional al entonces Instituto Federal Electoral. Dicha reforma constitucional se vio influenciada por una tendencia universal al acrecentamiento de la autonomía e independencia de los órganos electorales.

En el proceso de discusión de la reforma constitucional, el senador Porfirio Muñoz Ledo señaló, respecto de la autonomía del IFE, que:

en vez de atribuir el ejercicio de la función electoral a los poderes Ejecutivo y Legislativo, [la reforma] esclarece que dicha función corresponde a un órgano autónomo, en cuya composición concurren los otros poderes, y subraya como un valor supremo del órgano al lado de la legalidad, la imparcialidad y la objetividad, la independencia con que debe actuar en relación con los poderes públicos.¹³⁰

Puntualizó, además,

que debiera estar por entero ausente del órgano electoral la representación directa de los poderes públicos. Hacia allá muy probablemente se encamina el país, pero por ahora se ha convenido entre la presidencia de ese organismo, ya sin voto de desempate y con el ofrecimiento de formalizar una tradición que hasta ahora se ha venido practicando, la de que no ejerce su derecho de voto en las deliberaciones de ese cuerpo.¹³¹

Así, el matiz que se le dio a la autonomía constitucional del IFE estuvo orientado hacia la imparcialidad, objetividad e independencia del órgano electoral de cualquier consigna o injerencia política (sobre todo del Poder Ejecutivo) en su quehacer, que diera credibilidad a los resultados de los comicios electorales. Transcurrida la primera década del siglo XXI, la demanda por el fortalecimiento de la protección del voto a nivel local era

¹²⁹ Vargas Gómez, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015, p. 41.

¹³⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LV Legislatura, año III, segundo periodo ordinario, sesión núm. 2, 19 de abril de 1994; disponible en http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/540, consultado el 1 de diciembre de 2020.

¹³¹ *Idem.*

manifiesta. De igual manera, se requería un sistema más vigoroso de fiscalización electoral, así como garantizar mayor certeza en las elecciones, y un resultado justo y aceptado por todos.

La reforma constitucional de 2012 posibilitó la existencia de candidaturas independientes; sin embargo, este avance en materia de participación podía invalidarse si no se garantizaba que los ciudadanos que optasen por buscar un cargo de elección popular por esta vía pudieran competir en condiciones de equidad con los candidatos postulados por los partidos políticos. Por ello, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral.

En cumplimiento a esta reforma, el 23 de mayo del 2014 fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; asimismo, se reformaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este conjunto de ordenamientos modifica la relación entre poderes, y entre éstos y los ciudadanos en dos grandes aspectos: 1) se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre los poderes de la Unión, facilitando el diálogo y los acuerdos, así como para consolidar una democracia de resultados; y 2) se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios tanto locales como federales.

3. *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

El 13 de septiembre de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman los Artículos 73, 74, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en virtud del cual, entre otros cambios, se dota de autonomía constitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La iniciativa de este decreto pretendió fortalecer el carácter independiente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con respecto a cualquier órgano del Gobierno o instancia social, otorgándole autonomía a nivel constitucional, ya que un *ombudsman* necesita de esta condición *sine qua non* puede ser posible su debido funcionamiento.

De igual forma, la CNDH requería de plena autosuficiencia para garantizar la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que, al tener una asignación determinada, contaría con sus propios

recursos humanos, materiales y económicos suficientes para el cumplimiento de sus funciones. El nombramiento de su titular, por parte de la Cámara de Senadores, permitiría asegurar amplitud y objetividad en la designación de aquél, lo que se reflejaría en una autonomía funcional del organismo.

En el proceso de discusión de esta reforma, el diputado Ricardo Cantú Garza planteó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tuviera un reconocimiento expreso de su autonomía, plasmada en el texto constitucional con la naturaleza de un organismo público descentralizado, ejercitando las atribuciones que la doctrina otorgue a los mismos.¹³² En su iniciativa, el diputado Cantú planteó la necesidad de ampliar la competencia de la CNDH para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Sin embargo, el dictamen que finalmente fue aprobado no incluyó este aspecto.

Por otro lado, la senadora Ana Rosa Payán Cervera puntualizó que con la mencionada reforma, el titular de la CNDH podría emanciparse del Poder Ejecutivo, al contar con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; además, estaba el hecho de que a su titular se le imponía la obligación de presentar anualmente al Congreso de la Unión un informe de actividades, generando así la posibilidad de una efectiva vigilancia de manera recíproca entre el Congreso de la Unión y el organismo protector de los derechos humanos.¹³³

El senador Auldárico Hernández Gerónimo, en una postura contraria al consenso de la mayoría, aseveró que:

la reforma al apartado B del artículo 102 de nuestra Ley Suprema, que otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonio propio, es incompleta porque no satisface las demandas de las mexicanas y los mexicanos, aunque, por primera vez, en nuestro país se constituya un organismo autónomo del Poder Ejecutivo responsable de defender estos derechos. La respuesta del Gobierno federal ha sido reaccionar con virulencia contra los reclamos internacionales en materia de derechos humanos, rechazando informes bien fundados. A esta actitud del Gobierno se ha sumado, siempre y sin autonomía e independencia a la Presidencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los actuales consejeros, por lo que a las recomendaciones que en los últimos años este órgano ha emitido, les ha faltado credibilidad, autoridad y son desdeñados por las autoridades federales y estatales. Es por ello que el papel que ha asumido en

¹³² Índice del Proceso Legislativo correspondiente a la Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999; disponible en <https://bit.ly/2Y7x2Rp>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

¹³³ *Idem*.

términos generales es contradictorio a lo que contempla nuestra Constitución que es la de proteger los derechos humanos de las mexicanas y mexicanos.¹³⁴

Este cambio constitucional fue muy significativo, ya que al otorgarle a la CNDH el carácter de un órgano constitucional autónomo, se aseguró la independencia política de la Comisión, pues al no existir subordinación a ningún interés de los poderes de la Unión, de los partidos políticos y de otros factores de poder, puede avocarse al cumplimiento de su función principal que consiste en la protección y defensa de los derechos humanos.

4. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*

Uno de los principales elementos para evaluar la calidad de la democracia y la eficiencia del Gobierno se relaciona con el diseño de metodologías y los procesos de medición sobre el impacto de las políticas públicas, así como el uso racional de los recursos y su correcto destino. En este contexto, problemas públicos como la medición de la pobreza o el desempleo requerían ser analizados desde una óptica distinta a la de la función ejecutiva. El 7 de abril de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman los Artículos 26 y 73, Fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, para otorgarle autonomía al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En los debates legislativos de dicha reforma constitucional, la senadora Dulce María Sauri Riancho puntualizó que con la mencionada reforma

el INEGI dejará de ubicarse en la esfera del Poder Ejecutivo, dejará de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y será autónomo; nace así un nuevo órgano constitucional. ¿Qué gana el país con esta decisión? El país gana en certidumbre sobre la información para el desarrollo. Con la autonomía del INEGI aseguramos la constancia y la consistencia de la información estadística.¹³⁵

Por su parte, el senador Miguel Ángel Navarro Quintero expresó:

ahora que finalmente el INEGI tendrá autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, su responsabilidad ante la sociedad será mayor, y estará obligado a incrementar la eficiencia en el desempeño de

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LIX Legislatura, año III, primer periodo ordinario, sesión núm. 28, 24 de noviembre de 2005.

sus responsabilidades, en la consecución de ese objetivo contará con una Junta de Gobierno que no tendrá actitudes cortesanías ante el Poder Ejecutivo, y sí una información veraz ante el pueblo de México.¹³⁶

La principal exigencia de aquel entonces consistía en proporcionarle al INEGI un marco jurídico que le diera los atributos óptimos para garantizar sistemas estadísticos y de información geográfica necesarios, objetivos y confiables, así como para proveerle de una autonomía para el ejercicio de sus funciones; de acuerdo con el senador Alfredo Martín Reyes Velázquez, con la reforma constitucional señalada:

contaremos con un sistema cuyos datos serán considerados por todos como oficiales, sin que éstos se presten a dudas por su posible manipulación por la cabeza de sector; es loable que en este caso trascendente se haya alcanzado el consenso de las diferentes fuerzas políticas y que coincidamos en la necesidad de un INEGI fuerte, independiente y autónomo, así como un sistema de planeación democrática.¹³⁷

Con la reforma constitucional de 2006, se introdujo el requisito de que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ratifiquen los nombramientos de los miembros de la Junta de Gobierno del INEGI, llevados a cabo por el presidente de la República, convirtiéndose así en un contrapeso real a las decisiones del Poder Ejecutivo. Estas disposiciones, en resumen, abrieron la puerta y ofrecieron las condiciones propicias para que el INEGI contara con los funcionarios más competentes y pudiera informar de manera transparente, confiable y permanente al pueblo de México.

Finalmente, la autonomía constitucional otorgada al INEGI tuvo como principal objetivo el brindar certidumbre y credibilidad a la información gubernamental, a través de un órgano especializado que es independiente del Poder Ejecutivo (de quien proviene la mayoría de la información que presenta el Instituto), y cuyos datos son considerados oficiales, como parte de un sistema de planeación democrática.

5. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Este organismo ya existía desde el 8 de agosto de 2002, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se creó el Ins-

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Idem.*

tituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para así satisfacer la imperiosa necesidad de cumplir con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Sin embargo, la actuación del INEE era limitada, concretándose a aspectos administrativos y de diagnóstico que no se reflejaban en grandes avances para la educación, por lo que resultaba imperativo promover y hacer un cambio en su naturaleza jurídica. Si bien mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 2012, se modificó al Instituto para darle mayores herramientas para el cumplimiento de su objeto, aún carecía de autonomía e independencia respecto del Poder Ejecutivo (específicamente de la Secretaría de Educación Pública).

Es así como el 26 de febrero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 3o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, con la cual surge el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), el cual tiene por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Además, se estableció que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que coordinará el SNEE. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, tanto pública como privada.

Al dotar de autonomía al INEE, se le otorgaron las características esenciales de las que goza todo órgano constitucional autónomo y que consisten en:

- Ser creados de forma directa por el texto constitucional.
- Contar con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada.
- Llevar a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.
- Si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro poder, sus resoluciones son revisables de acuerdo con lo establecido por la Constitución.¹³⁸

¹³⁸ *Diario de los Debates. Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año I, primer periodo, vol. II, 13 de diciembre de 2012; disponible en <https://bit.ly/2791xCa>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

El 11 de septiembre de 2013, como parte de las leyes secundarias que derivaron de la reforma constitucional en materia educativa, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Dicha ley ratifica la naturaleza jurídica del Instituto como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y dotado de plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna. Dentro del proceso de discusión relativo a la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Al fijar su postura, la senadora del PRI, Mely Romero Celis, puntualizó que esta reforma regula la conformación, organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, y contempla que será el responsable de elaborar la política nacional educativa. “La educación en México requiere una profunda transformación, ya que solamente transformándola es que se logrará equidad social, crecimiento económico, mayor productividad y, por ende, estaremos logrando el desarrollo de nuestro país”.¹³⁹

La senadora Marcela Torres Peimbert, de Acción Nacional, destacó que el Instituto estará dotado de autonomía técnica y de gestión que le permitirá realizar evaluaciones bajo principios de independencia, transparencia, pertinencia, diversidad e inclusión.¹⁴⁰ Por su parte, el senador Fidel Demédis Hidalgo aseguró que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue un acierto, y que la Junta de Gobierno en este organismo cuenta con personajes de ética y moral que cumplen las expectativas más altas.¹⁴¹

Al establecer que el Instituto es un organismo constitucional autónomo, la forma de relacionarse con los poderes de la Unión —en especial con el Ejecutivo— no es de subordinación, supeditación o dependencia, sino de coordinación y colaboración en materia de evaluación educativa. Además, el INEE se debe coordinar también con el Congreso de la Unión, mediante ejercicios de diálogo y rendición de cuentas, los cuales están fundados y motivados, no sólo en una convivencia y diálogo entre iguales con otros poderes.

La autonomía constitucional conferida al INEE, por la que se ostenta como autoridad en materia de evaluación de la educación, tiene como propósitos asegurar que las mediciones y evaluaciones de componentes, procesos y re-

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ *Idem.*

sultados del SEN produzcan información pertinente, válida y confiable; que dicha información se haya obtenido y analizado con rigor técnico; que se haya generado con independencia de la autoridad educativa; y que se pueda llevar a cabo una difusión de resultados de evaluación a la sociedad que sea oportuna, así como capaz de detonar procesos de mejoramiento de la calidad de la educación de los servicios educativos que corresponden a la escolaridad obligatoria.¹⁴²

Si bien a la fecha de elaboración del presente libro, este órgano dejó de ser constitucional autónomo, no deja de ser un importante caso de análisis y estudio para el objeto de la investigación, pues si en la historia reciente de nuestro país ha existido una política pública cargada de sesgo sindical en despropósito de la niñez, ha sido, precisamente, la educativa.

Mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019, la naturaleza jurídica de este organismo fue modificada para quedar como un órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. Se puede observar la tabla 6, en las páginas siguientes, como una referencia para explicar las principales diferencias entre el otrora Instituto para la Evaluación de la Educación y el actual Organismo para la Mejora Continua de la Educación.

6. *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Transparencia”, derivado del cual se otorga autonomía constitucional al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

La reforma faculta a ese órgano garante para hacer pública toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, personas físicas, morales y sindicatos, la cual sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público o de seguridad nacional.

¹⁴² Bracho González, Teresa y Zorrilla Fierro, María Margarita, “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015, p. 120.

Tabla 6. Cuadro comparativo entre el extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el nuevo Organismo para la Mejora Continua de la Educación*

<i>Características</i>	<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</i> (artículos 3o., fracción IX, de la CPEUM, anterior al Decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 15-05-19; y 22 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —abrogada—)	<i>Organismo para la Mejora Continua de la Educación</i> (artículo 3o., fracción IX, de la CPEUM vigente)
Autonomía	Constitucional, técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna.	Técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.
Naturaleza jurídica	Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	Organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
Integración	Será dirigido por una Junta de Gobierno, compuesta por cinco integrantes.	Se integrará por una Junta Directiva (compuesta de cinco personas), un Consejo Técnico de Educación (compuesto de siete personas) y un Consejo Ciudadano (compuesto por representantes de los sectores involucrados en la materia educativa, conforme lo determine la ley respectiva).
Mecanismo de selección y duración en el cargo de sus integrantes	Los integrantes de la Junta de Gobierno serán propuestos en terna por el Ejecutivo federal, y designados por el voto de las	Los integrantes de la Junta Directiva serán nombrados por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de

	<p>las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores (o de los miembros de la Comisión Permanente del Senado, en el caso de receso de aquélla).</p> <p>Los integrantes de la Junta de Gobierno desempeñarán su cargo por periodos de <i>siete años en forma escalonada, pudiendo reelegirse por una sola ocasión.</i></p>	<p>sus miembros, y durarán en el encargo cinco años de forma escalonada; el presidente de la Junta Directiva también lo será del Consejo Técnico de Educación.</p> <p>Los integrantes del Consejo Técnico de Educación serán nombrados por la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y durarán en el encargo <i>cinco años de forma escalonada.</i></p> <p>El Consejo Ciudadano se compondrá por representantes de los sectores involucrados en la materia educativa, conforme lo determine la Ley del Organismo para la Mejora Continua de la Educación (la cual aún no ha sido promulgada).</p>
--	---	---

* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

En el proceso de discusión que se llevó a cabo en el Senado, se dejó en claro que las resoluciones del IFAI serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Asimismo, acordaron que el número de consejeros del Instituto pasase de cinco a siete y su nombramiento esté a cargo de la Cámara de Senadores, previa consulta a la sociedad. Los funcionarios serán elegidos con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el pleno senatorial. Precisaron que la designación de los consejeros podrá ser objetada por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles; se convino en que el IFAI podrá ejercer acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y tratados internacionales celebrados por México, que vulneren el derecho a la información pública o la protección de datos personales.

A nombre de la Comisión de Gobernación, su presidenta, la senadora Cristina Díaz Salazar, precisó que la transformación del IFAI en un órgano autónomo

constituye una importante decisión del Estado mexicano para generar mayores estándares de vigilancia en la transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y protección de los datos personales. La rendición de cuentas y la transparencia son componentes esenciales de un Estado democrático, por lo que el Gobierno está obligado a someterse a las peticiones que hagan los ciudadanos para permitir que éstos observen su actuación.¹⁴³

Desde su escaño, y por la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana, el senador Pablo Escudero Morales destacó la creación de un nuevo organismo,

para revisar a los tres poderes, sindicatos, fideicomisos, fondos, así como a personas físicas y morales que reciban recursos públicos, con lo que se dará un gran paso en el combate a la corrupción y permitirá transitar hacia un sistema de acceso a la información vinculado con la fiscalización, además de que fortalecerá el federalismo y lo hará más eficiente y eficaz.¹⁴⁴

El senador panista, Raúl Gracia Guzmán, presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, explicó: “se genera una relación inversa a la que

¹⁴³ Boletín mediante el cual el Senado aprueba la autonomía constitucional al IFAI; disponible en <https://bit.ly/2LjoIC0>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

¹⁴⁴ *Idem*.

tradicionalmente se ha establecido entre el Legislativo y Ejecutivo, lo que no es poca cosa, porque deja claro que el México del siglo XXI es muy diferente al del siglo XX y la relación democrática entre poderes, gobernados y gobernantes es distinta”.¹⁴⁵

En tanto, el senador priista, Arturo Zamora Jiménez, estimó que con la autonomía del IFAI se da respuesta a una demanda ciudadana “añeja” que garantiza su independencia ante el poder, pues podrá conformar un órgano que tomará decisiones importantes en el futuro. Esta visión, aunque correcta en la intencionalidad política, resulta confusa y suma en las críticas que muchas veces se han realizado a los OCA por considerar que su *independencia* es frente al poder, cuando la realidad es que su naturaleza, el alcance de sus determinaciones y su autonomía constitucional están inmersas en la realidad de éste.

Por su parte, el senador panista, Javier Corral Jurado, consideró: “estamos ante la consolidación institucional del derecho humano de acceso a la información, que impulsará una democracia de mayor calidad y más participativa, en donde los ciudadanos tengan la posibilidad de contrapesar al poder, vigilarlo y acotarlo”.¹⁴⁶ En opinión del senador perredista, Alejandro Encinas Rodríguez, el objetivo principal de la reforma es la consolidación del derecho humano de acceso a la información, lo que conlleva que los ciudadanos puedan conocer y vigilar sin ninguna limitación las acciones de sus Gobiernos.¹⁴⁷

La senadora Arely Gómez González, presidenta del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, señaló que:

con la aprobación de este dictamen se beneficia a todos, pues se otorga autonomía a los órganos garantes en su más amplia expresión, se desarrolla el principio de autonomía en el diseño constitucional y se inserta como eje rector en el funcionamiento del sistema nacional de transparencia y protección de datos personales.

Por último, cabe resaltar la opinión del senador Manuel Bartlett Díaz, quien se pronunció en contra de la reforma, al señalar que

representa un retroceso y simulación, pues restaura una visión centralista, al establecer que las decisiones de éste puedan ser motivo de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que termina con

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ *Idem.*

la autonomía del órgano garante. El dictamen fue producto de negociaciones informales y está plagado de posibilidades de opacidad, lo que representa un retroceso a la autonomía del IFAI, pues representa un enorme obstáculo para la demanda de transparencia.¹⁴⁸

En síntesis, la autonomía constitucional que se le otorgó al entonces IFAI tuvo como principal objetivo garantizar el derecho humano de acceso a la información, como herramienta para consolidar la transparencia y el combate a la corrupción en una democracia participativa. Se reafirma que la relación de este organismo con los poderes de la Unión será de coordinación y no de suprasubordinación, en donde existen además mecanismos de rendición de cuentas por parte del órgano constitucional autónomo.

7. *Comisión Federal de Competencia Económica*

El 11 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de los Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones”, en virtud del cual surgen la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); el primero de ellos aparece como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

En materia de competencia económica, los aspectos más sobresalientes de la reforma constitucional son:

- 1) La creación de la Cofece como una nueva agencia nacional en materia de competencia económica, con autonomía e independencia de otras autoridades.
- 2) El fortalecimiento de la Cofece y del IFT, para lo cual se les otorgó nuevas facultades como: *i)* ordenar medidas para eliminar barreras a la libre concurrencia y la competencia económica; *ii)* regular el acceso a insumos esenciales; y *iii)* ordenar la desincorporación, en casos particulares, de agentes económicos.

¹⁴⁸ *Idem.*

- 3) La Cofece deberá conducirse con independencia, tanto en la toma de sus decisiones, como de su funcionamiento; de forma profesional en su desempeño e imparcial en su actuación.
- 4) Se establece un diseño institucional con un esquema de pesos y contrapesos, de tal forma que la autoridad que investigue casos en materia de competencia económica no sea la misma que resuelva, y que quien resuelva no sea la misma que revise dichas resoluciones.
- 5) El titular de la Cofece está obligado a presentar ante los poderes Ejecutivo y Legislativo federal: *a)* el plan de trabajo anual y *b)* informes trimestrales de actividades. Asimismo, se establece que el titular de la Cofece comparecerá anualmente ante el H. Congreso de la Unión.
- 6) La Cofece cuenta con autonomía para el ejercicio de su presupuesto, para lo cual la Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal con el fin de permitir a la Cofece el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.
- 7) La Cofece tiene la facultad de emitir su propio estatuto orgánico y otras disposiciones administrativas mediante un sistema de votación por mayoría calificada.
- 8) Un mecanismo de rendición de cuentas y responsabilidad constitucional, con el juicio político para los comisionados de la Cofece.
- 9) El señalamiento de que los órganos de gobierno de la Cofece y del IFT están compuestos por siete comisionados cada uno, incluyendo un comisionado presidente, y que son designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo federal con la ratificación del Senado, desempeñando su cargo por nueve años no renovables.
- 10) Un perfil específico y requisitos puntuales que deben satisfacerse para ser comisionado de la Cofece, incluyendo la aprobación de un examen que acredite conocimientos técnicos especializados en la materia, aplicado por un Comité de Evaluación conformado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.¹⁴⁹

8. *Instituto Federal de Telecomunicaciones*

Como ya se mencionó anteriormente, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones tuvieron su

¹⁴⁹ Reforma de competencia económica; disponible en <https://bit.ly/2WjuXRT>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

origen en el “Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de los Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones”; en virtud de dicho decreto surge el IFT como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. La aprobación de esta reforma constitucional contó con un amplio consenso de las principales fuerzas políticas del país, representadas en el Congreso de la Unión.

En la reforma constitucional se incluyeron además contrapesos para el IFT, el derecho de las audiencias, el reconocimiento de los medios comunitarios e indígenas y el acceso libre a las telecomunicaciones sin injerencias arbitrarias; además se reafirma la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información.

En lo que respecta al proceso de discusión de la misma, algunos legisladores realizaron comentarios puntuales acerca de la autonomía constitucional del Instituto Federal de Telecomunicaciones; entre ellos, el senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez aseveró que

en materia de rectoría económica del Estado, los poderes soberanos del país hemos decidido limitar las atribuciones del Ejecutivo federal en el otorgamiento de las concesiones y crear un órgano con autonomía constitucional, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el cual será el encargado de licitar, otorgar y revocar las concesiones. Se trata de una reforma que acota el poder del Ejecutivo federal para delegarlo en un organismo con autonomía técnica y de gestión. A su autonomía se suman las facultades de sanción y competencia económica en telecomunicaciones, para regular de forma asimétrica los operadores de la preponderancia económica reduciendo las barreras a la competencia, limitando la propiedad cruzada y ordenando la desincorporación de activos.¹⁵⁰

El senador David Penchyna Grub señaló que

por lo que respecta a fortalecer la capacidad del Estado y de sus instituciones para crecer esa rectoría con apego a las garantías ya enunciadas, nos hemos dispuesto a la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, como a la de fortalecer la Comisión Federal de Competencia Económica, las cuales actuarán con autonomía, pero sin confundir que no por ello estarán libres de contrapesos, ni mucho menos de rendición de cuentas y de transparencia.¹⁵¹

¹⁵⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año I, segundo periodo ordinario, sesión núm. 27, 19 de abril de 2013.

¹⁵¹ *Idem*.

Por otra parte, hubo legisladores que se pronunciaron en contra de dotar de autonomía constitucional al IFT, tal y como lo fue en el caso del senador Héctor Larios Córdova, quien expresó lo siguiente: “ciertamente en este país, yo no soy partidario de que aun cuando no sea la mejor técnica legislativa, le demos autonomía constitucional tanto al Instituto Federal de Telecomunicaciones como a la Comisión Federal de Competencia Económica”.¹⁵²

En conclusión, puede afirmarse que los rasgos distintivos de la autonomía con la que se dotó al IFT son los siguientes:

- a) Dictará sus resoluciones con plena independencia.
- b) Ejercerá su presupuesto de forma autónoma.
- c) Emitirá su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada.
- d) Podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general, exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.
- e) Las leyes garantizarán la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio.
- f) Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información.
- g) Deliberará en forma colegiada y decidirá los asuntos por mayoría de votos.
- h) Sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público, con las excepciones que determine la ley.
- i) Las normas generales, actos u omisiones del IFT podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.¹⁵³

9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Algunos órganos de nuestro régimen político, con tareas tan fundamentales como la procuración de justicia y la evaluación de la política social del Gobierno, no gozaban de autonomía constitucional, por lo que se requería

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ Valdés Huevo, Josué Cirino, “El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía eficaz”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015, p. 178.

una reforma que fortaleciera su independencia y garantizara la eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

En ese contexto, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política-Electoral”, a raíz del cual se adiciona el apartado C al artículo 26 constitucional, y se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios (el cual, hasta antes de la mencionada reforma, era un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social).

Con la autonomía constitucional, se buscó garantizar la objetividad, independencia y rigor necesarios para evaluar la política social del país. Esto permitirá perfeccionar el diseño y aplicación de las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores de menores ingresos. Dicho órgano estará integrado por un presidente y seis consejeros nombrados por la Cámara de Diputados, que durarán en su cargo cuatro años y podrán reelegirse una sola vez. La reforma establece que dentro de las obligaciones del consejero presidente del Coneval está la de presentar un informe anual de actividades a los poderes de la Unión, y comparecer ante las cámaras del Congreso de la Unión en los términos que disponga la ley.¹⁵⁴

En lo que respecta al tema de la autonomía constitucional del Coneval, dentro del proceso de discusión de la reforma que se comenta, el mismo fue abordado por diversos legisladores, como el senador Héctor Larios Córdova, quien puntualizó:

al Coneval ahora le damos autonomía constitucional para garantizar que tenemos un instrumento confiable que mida el desempeño de las políticas públicas; que la Cámara de Diputados, cuando analice el presupuesto de un ejercicio, conozca cuáles programas sociales que tenían recursos públicos fueron simplemente programas clientelares, y cuáles lograron ayudar a nuestros compatriotas a vencer la condición de pobreza, para que se impulsen esos programas y se cancelen los programas clientelares.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Reforma Política-Electoral; disponible en <https://bit.ly/2v2wWv8>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

¹⁵⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, sesión núm. 35, 3 de diciembre de 2013; disponible en http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2631, consultado el 1 de diciembre de 2020.

En esa misma tesitura, la senadora María Verónica Martínez Espinoza comentó que

con el fin de fortalecer la evaluación de programas sociales y fomentar el diseño de una política social más eficaz y de largo plazo, la reforma otorga autonomía constitucional al Coneval. Esa autonomía se consolida con la participación de la academia, que tendrá la responsabilidad de presentar las propuestas de candidatos a conformar el consejo de entre diversas personas de los ámbitos social y privado que reúnan las condiciones de imparcialidad y experiencia necesarias.¹⁵⁶

Como parte del proceso de discusión de esta reforma en el Congreso de la Unión, se estimó pertinente el requisito de que los integrantes del Coneval fueran nombrados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, toda vez que, como es sabido, esta cámara es la que está facultada para realizar la fiscalización del gasto público, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, funge como cámara de origen respecto de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos. En ese orden de ideas, el órgano constitucional autónomo denominado Coneval es el encargado de evaluar la política de desarrollo social, la cual implica la erogación de recursos públicos por parte de las dependencias en beneficio de aquellos sectores de la población mexicana que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

A manera de conclusión, se señala que la elevación del Coneval al rango de órgano constitucional autónomo, otrora un organismo público descentralizado, obedeció a la necesidad de contar con instrumentos objetivos, imparciales y confiables para medir los resultados de las políticas públicas en materia social (especialmente de aquellas que tienen que ver con el combate a la pobreza) sin que se vean afectados por injerencias políticas del Poder Ejecutivo.

10. *Fiscalía General de la República*

Tanto el Coneval como la Fiscalía General de la República (FGR), en su carácter de OCA, tuvieron su origen en la llamada reforma político-electoral de 2014. En lo concerniente a la Fiscalía, la reforma político-electoral contempló la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Con este cambio se buscó

¹⁵⁶ *Idem.*

que el ejercicio de la procuración de justicia en México tenga un alto nivel de profesionalización y sea más eficaz.

Pese a que la Fiscalía General asumió las competencias de la PGR, algunas de sus atribuciones fueron modificadas, tales como:

- a) Se suprime la facultad de representar a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte.
- b) Se excluye a la Fiscalía del procedimiento para la suspensión o restricción de derechos y garantías.
- c) Se limita su facultad para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y de las entidades federativas a la materia penal y procesal penal.
- d) Se establece que, a petición de la Fiscalía General de la República y en los asuntos en los que el Ministerio Público de la Federación sea parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de amparos directos y amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
- e) Se faculta al fiscal para denunciar la contradicción de tesis, sólo en asuntos de materia penal y procesal penal.
- f) Se dispone que el fiscal o el agente del Ministerio Público de la Federación serán parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley.¹⁵⁷

La reforma dispuso que el fiscal general de la República será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, durará en su encargo nueve años —para así lograr un horizonte de largo plazo en el cumplimiento de sus tareas— y podrá ser removido por el Ejecutivo federal, aunque la remoción podrá ser objetada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Sobre el tema de la autonomía constitucional de la FGR, la discusión legislativa estuvo orientada en favor de ésta; en este tenor, el senador Enrique Burgos García expresó que

se transforma la Procuraduría General de la República en una fiscalía general que nace como un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Con este cambio sustancial se recupera el valor de la justicia como un bien jurídicamente tutelado en el rango de derechos humanos, y sí se confirma que es deber del Estado garantizar al ciudadano el

¹⁵⁷ *Idem.*

disfrute de una vida digna y en convivencia social amparada por la paz, no al estilo de criterios transexenales.¹⁵⁸

La senadora María Verónica Martínez Espinoza agregó que la fiscalía “contará con mayor autonomía y recursos propios, y nuevamente el Poder Legislativo tendrá mayor participación en la designación del Fiscal General de la República”.¹⁵⁹ En palabras de Arely Gómez González, exprocuradora general de la República:

desde la perspectiva internacional, la cercanía del Poder Ejecutivo con el Ministerio Público puede resultar en una invitación a la parcialidad; con ello en mente, parece complicado para el Ministerio Público atender los intereses de la sociedad, por encima de los del grupo político con los que esté vinculado. Un fiscal que ejerce la acción penal por mandato político mina la legitimidad de la justicia, y no responde a las exigencias de un Estado Democrático de Derecho, adujeron los promotores de la autonomía.¹⁶⁰

II. HACIA UNA TEORÍA GENERAL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Después de analizar las connotaciones políticas que derivaron en la constitucionalización de los órganos autónomos, hemos tenido un acercamiento fructífero al contexto mediante el cual cada uno de éstos adquirió la naturaleza jurídica que hoy poseen. Ello nos ha permitido comprender, no sólo qué pasaba por la cabeza de los distintos actores parlamentarios cuando se discutía la necesidad, pertinencia y justificación de crear órganos de esta índole, sino entender qué buscaban con la reforma a su diseño institucional.

Lo anterior sin dejar de lado que el debate parlamentario, aunque ocurre al interior de un poder soberano (Cámara de Diputados o el Senado), no está exento de influencias externas, propias de la realidad política, social y económica que estuviere teniendo verificativo en los momentos históricos en que se desarrollaban las discusiones que nos ocupan. Veamos entonces, a continuación, cómo la multiplicidad de autonomías de los OCA forma parte del texto constitucional.

¹⁵⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, año II, primer periodo ordinario, sesión núm. 35, 3 de diciembre de 2013.

¹⁵⁹ *Idem*.

¹⁶⁰ Gómez González, Arely, “El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo”, *Revista de Administración Pública (Organismos constitucionales autónomos)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 138 (vol. L, núm. 3), septiembre-diciembre de 2015, p. 218.

Tabla 7. Cuadro comparativo sobre los fundamentos constitucionales de su autonomía*

<i>Órgano constitucional autónomo</i>	<i>Fundamento constitucional de su autonomía</i>
INEE (Organismo para la Mejora Continua de la Educación)	<p>“Artículo 3o. ... IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. <i>El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.</i> ...”.</p>
INAI	<p>“Artículo 6o. ... VIII. <i>La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.</i> El organismo autónomo, previsto en esta fracción, se registrará por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. En su funcionamiento se registrará por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.</p>

	<p>El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. ...”.</p>
INEGI	<p>“Artículo 26 ... B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. <i>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia”.</i></p>
Coneval	<p>“Artículo 26 ... C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades</p>

	federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. ...”.
Banxico	“Artículo 28 ... El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. ...”.
Cofece	“Artículo 28 ... El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. ...”
IFT	“Artículo 28 ... <i>El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto</i>

	<p>en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. ...”</p>
INE	<p>“Artículo 41 ... V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. <i>Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.</i> En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. ...”.</p>
FGR	<p>“Artículo 102 ... A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. ...”.</p>
CNDH	<p>“Artículo 102 ... B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos</p>

	<p>de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>...</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>...”.</p>
--	---

*Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

Con base en lo anterior, se advierte que la autonomía como categoría de análisis constitucional es un elemento polisémico, dado que engloba distintas aristas que es necesario desagregar: 1) autonomía técnica; 2) autonomía de gestión y 3) autonomía presupuestaria. La autonomía técnica se refiere a que la naturaleza de sus funciones es de carácter especializado, lo que justifica que las mismas estén asignadas a órganos de alta especialidad técnica, que en la medida de lo posible se encuentren fuera de las dinámicas de la política. La autonomía de gestión hace referencia a la capacidad de autogobernarse o, es decir, crear mecanismos normativos que regulen el interior de su vida institucional sin la intervención de ningún otro poder u órgano del Estado. Finalmente, la autonomía presupuestaria consiste en la potestad de desempeñar su actividad y dar cumplimiento a los fines para los cuales fueron creados. Demanda la existencia de un haber económico garantizado, la posibilidad de utilizarlo en función de las directrices que el órgano determine y es el eje toral de la rendición de cuentas, es decir, el qué, el cómo y para qué se utiliza el dinero público que les es destinado.

Por otra parte, cabe hacer mención en este apartado sobre los regímenes constitucionales, legales y administrativos de las remuneraciones de estos órganos, dado que en la actualidad existen en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación tres controversias constitucionales promovidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Federal de Competencia Económica, en relación con la prohibición constitucional prevista en el artículo 127, de que ningún servidor público pueda ganar más que el presidente de la República.

Tabla 8. Régimen de contraprestaciones de los servidores públicos que los integran*

<i>Órgano constitucional autónomo</i>	<i>Régimen de las contraprestaciones de los servidores públicos que los integran</i>
Organismo para la Mejora Continua de la Educación (antes INEE)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso p), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Percepciones de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para el Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso k), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual que Regula las Percepciones de las y los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso o), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 2018. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Banco de México (Banxico)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III,

	inciso f), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso l), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual que Regula las Remuneraciones de Ciertos Servidores Públicos, y por el que se Aprueba la Estructura Ocupacional de la Comisión Federal de Competencia Económica, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 6 de febrero de 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso m), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Instituto Federal de Telecomunicaciones para el Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Instituto Nacional Electoral (INE)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso i), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Fiscalía General de la República (FGR)	<i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso q), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Acuerdo FGR/001/2019 mediante el cual se publica la estructura ocupacional de la

	<p>Procuraduría General de la República, en tanto se lleva a cabo su proceso de transición a la Fiscalía General de la República y se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de la Fiscalía General de la República, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 26 de febrero de 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.</p>
<p>Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)</p>	<p><i>Constitucional:</i> artículo 127, fracción II. <i>Legal:</i> artículos 6, fracción I, y 7, fracciones I y III, inciso j), de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. <i>Reglamentaria:</i> Manual de Percepciones de las y los Servidores Públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.</p>

*Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

Cabe hacer mención, en este contexto, de la tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.)¹⁶¹ donde se alude a los caracteres de la garantía institucional de autonomía para los órganos autónomos; de esta manera:

GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; *de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del*

¹⁶¹ Tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2017, p. 603.

Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

En este sentido, se alude a las características distintivas de su especialización e importancia social, haciendo énfasis en que las facultades que les son otorgadas para alcanzar sus fines son las que justifican su autonomía frente a cualquier injerencia, sin que ello implique por ningún motivo que se encuentran fuera de la órbita estatal; por el contrario, al ser partes integrantes del Estado, están sujetos al arbitrio institucional de su rendición de cuentas y deben trabajar bajo las máximas de cooperación y coordinación con otros poderes, funciones y ámbitos del Estado. La garantía institucional de su autonomía es una herramienta para el mejor desempeño de sus funciones, no un escape al control del poder que ejercen.

Utilizando como base la propuesta teórica acuñada por el doctor Daniel Márquez,¹⁶² relativa a la distinción entre las funciones del Estado en dos categorías: *a)* la orgánica, subjetiva o formal donde los actos se comunican de la función principal que realiza el órgano (acto administrativo, legislativo y judicial) y *b)* la intrínseca, objetiva o material en la que se asignan al acto jurídico las notas intrínsecas de la función que ejerce actos de administración, de legislación y de jurisdicción), los OCA se insertan en la lógica del desempeño de funciones para articular la particularidad del contexto mexicano y clasificar a los nueve órganos como responsables de llevar a cabo funciones del Estado en sentido amplio, acotar al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía General de la República como responsables de materializar funciones del Estado en sentido estricto. Por otra parte, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica los calificamos como responsables de desempeñar tareas de gobierno de alta especialidad técnica.

¹⁶² Cfr. Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 8-48.

En este sentido, cabe destacar la jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.),¹⁶³ aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que la Corte abunda en el concepto de Estado regulador como característica fundacional para la creación y justificación de los órganos reguladores de naturaleza autónoma —Telecomunicaciones y Competencia Económica— en el diseño institucional mexicano.

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes —de los órganos políticos y de los entes regulados— para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: *la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional*. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, *busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional*; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, *son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda*. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo

¹⁶³ Tesis P./J. 46/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, enero de 2016, p. 339.

fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

La anterior tesis establece, como justificación principal de la existencia de los órganos de esta naturaleza, la necesidad de regular sectores especializados de interés nacional, lo que determina la posibilidad de que lleven a cabo, con base en competencias cuasi legislativas, cuasi ejecutivas y cuasi jurisdiccionales, tareas relevantes de los sectores técnicos en los que se inserta la naturaleza de su actividad. Para la Corte, la existencia de estos órganos implica una nueva concepción del principio de división de poderes y una ampliación de las competencias constitucionales, para dar cabida a que órganos de naturaleza distinta a los inmersos en las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, regulen sectores o mercados altamente especializados, lo que determina no sólo su existencia como una nueva realidad constitucional, sino una nueva fuente normativa dentro las competencias constitucionales.

Con base en todo lo anterior, la teoría que se propone considera los siguientes elementos:

- 1) Autonomía: entendida como la cualidad distintiva que define su naturaleza jurídica para llevar a cabo funciones de alta especialidad técnica, las cuales no conviene que estén dentro de la esfera de la función ejecutiva, de cara a la funcionalidad democrática de la actividad que realizan. En este caso, es una autonomía técnica, de gestión y presupuestaria.
- 2) Control del poder: son órganos creados por el Estado para control del mismo; existió un traslado de estas funciones, del Poder Ejecutivo a los OCA, para democratizar las funciones y tareas que llevan a cabo.
- 3) Función estatal: la CNDH, el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía realizan funciones del Estado; se entiende a éstas como labores sustantivas encaminadas a su propia conservación.
- 4) Tareas de gobierno: el INEGI, Coneval, IFT y Cofece desempeñan tareas de gobierno de alta especialidad técnica.
- 5) Garantía de la democracia: son órganos que derivados de las razones políticas, económicas y sociales que llevaron a su creación, requieren potenciar su desarrollo institucional a efecto de garantizar que, como contrapesos al poder de la función Ejecutiva, aseguren la democracia como sistema de vida.

- 6) Mecanismos de rendición de cuentas: al no existir un mecanismo base que sostenga su diseño institucional, es necesario proponer alternativas para que estos órganos rindan cuentas ante los órganos de representación política, pero evitando que respondan a sí mismos.
- 7) Naturaleza política: a pesar de ser organismos cuyas funciones y tareas son materialmente administrativas, no dejan de ser instituciones inmersas en el juego del poder y la actividad política, por lo que todo mecanismo de propuesta o iniciativa de cara a su reforma debe tomar en cuenta esta característica distintiva a fin de verificar la viabilidad de su implementación.
- 8) Naturaleza administrativa: la naturaleza administrativa de las funciones y tareas que llevan a cabo debe estar acompañada de una estructura burocrática altamente capacitada, al menos en mandos medios y el personal más cercano al ciudadano. Esto sólo se logra mediante la adopción de un sistema de servicio civil que asegure que en la integración de sus filas se encuentren las personas mejor capacitadas para desempeñar los puestos que justifican la estructura de su autonomía.
- 9) Órganos del Estado: el hecho de ser autónomos no significa por ninguna circunstancia que estén fuera de la órbita estatal; esto es, están sujetos a los mecanismos de escrutinio, fiscalización y control de las demás instituciones del Estado, y como tales deben crearse los mejores canales de comunicación entre los poderes y éstos, y entre ellos mismos, a efecto de asegurar que no respondan a fines distintos que los del propio Estado.
- 10) Relaciones de coordinación: en materia de unidad y centralidad estatales, entendidas como características necesarias del Estado moderno, las relaciones de estos órganos deben ser de coordinación con los demás poderes del Estado, a efecto de asegurar el mejor y mayor cumplimiento de sus fines, evitando intromisión de otras fuerzas que no sumen en la consecución de sus cometidos estatales.
- 11) Teoría de separación del poder público: esta teoría debe ser entendida bajo un enfoque abierto, es decir, heterodoxo, que permita concebirla como una realidad cambiante que debe ser adecuada con las distintas instituciones que surgen en el seno de la administración estatal. Los OCA forman parte de una teoría de separación del poder más evolucionada y cercana a la realidad empírica, lo que permite concebirlas como órganos de Estado que, si bien no pertenecen a ninguna de las funciones clásicas del poder público, forman parte de éste y participan en la consecución de sus fines.

En este sentido, para fines del presente libro, los OCA *son aquellas instituciones del derecho mexicano que nacen de procesos históricos y contextos determinados por las exigencias sociales, acuerdos políticos y reformas constitucionales, mediante las cuales se les otorgó autonomía estructural, funcional, presupuestaria y administrativa a fin de llevar a cabo funciones estatales y tareas de gobierno de alta especialización técnica, cuyo desarrollo y máxima potencialidad requería sustraerlos de la función Ejecutiva, para de este modo, mejorar su funcionamiento y articular de mejor manera los mecanismos de rendición de cuentas a los que se encuentran obligados por ser órganos inmersos en la lógica del Estado; y cuyos fines están directa y proporcionalmente relacionados con la calidad de la democracia.*

Guardan una relación de coordinación y cooperación con las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y plantean un nuevo derrotero de la teoría de división del poder, para concebirla como una teoría de las funciones estatales del poder público, realizando especial énfasis en que lo que debe reformularse, para el caso mexicano, es el rol que juegan en la definición constitucional y conceptual de la administración pública federal.

III. EL CONTROL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Si entendemos al control como garantía de la democracia constitucional, debemos potenciar mecanismos institucionales para controlar a todo ente que se constituya en la realidad estatal. Esta asignatura pendiente es fundamental de cara a asegurar la eficacia en el cumplimiento de las funciones, tareas y garantías que desempeñan los órganos, así como para potenciar su legitimidad democrática en la lógica de contrapesos —que se constituyen frente a la función ejecutiva y hacia ellos mismos como agentes reguladores, moduladores o potenciadores del ejercicio de libertades públicas—. ¹⁶⁴

¹⁶⁴ “Los instrumentos constitucionales para el control político del poder representan una garantía de libertad y por lo mismo no pueden estar sujetos a la aplicación discrecional, confidencial y circunstancial que supone la adopción de acuerdos entre agentes políticos [...] El control político abre las posibilidades de intercambios, entre los órganos de poder, que van más allá de lo que prevé la mecánica constitucional. Esos intercambios están determinados por las ventajas políticas que en cada caso pueden obtener las partes que intervienen en las actividades de control. Las libertades garantizadas son el elemento *sine qua non* de la democracia y que sólo la norma constitucional eficaz puede ofrecer garantías para esas libertades. Uno de los mecanismos para la tutela colectiva de las libertades públicas es el que ofrecen los controles políticos”. Para mayor ahondamiento sobre la justificación, pertinencia e idoneidad del control político del poder, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, Porrúa, 2017.

El patrón cultural del derecho en México ha priorizado la reglamentación mediante creación de normas para erradicar problemas públicos, sin que ello arroje necesariamente resultados positivos. En el caso de este tipo de instituciones, cuya creación y el aumento en cuanto su número han generado diversos debates sobre su idoneidad y pertinencia, resulta necesario “defenderlos” bajo la máxima organizacional de que su defensa óptima requiere su mejora. Si el hecho de que su unicidad y particularidad los ha edificado como verdaderos contrapesos al poder de las demás funciones estatales, es menester buscar puntos de convergencia entre éstos y sentar bases mínimas para que no se busque su cooptación mediante el proceso de nombramiento.

Resulta ahora conducente plantear una forma de reorganizar este tipo de instituciones de cara a una reglamentación en el marco jurídico mexicano. Para ello se proponen una serie de reformas constitucionales y legales que tienen que ver con su reordenación en el texto constitucional y la creación de una “Ley General de Órganos Constitucionales Autónomos”, para de este modo sentar las bases mínimas de los requisitos para su creación y los elementos básicos con los que deben contar para ser considerados como OCA.

Tabla 9. Propuesta para la reordenación de los órganos constitucionales autónomos en el texto constitucional*

<i>Texto vigente</i>	<i>Texto propuesto</i>
<p>Título Tercero</p> <p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo</p> <p>“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo</p>	<p>Título Tercero</p> <p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo</p> <p>“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo</p>

<p>Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p> <p>La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley”.</p>	<p>Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p> <p>La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley”.</p> <p><i>Artículo 90 bis. Son órganos constitucionales autónomos aquellos a los que esta Constitución les otorgue autonomía en relación con las demás funciones del Estado. Estos son: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República.</i></p> <p><i>La ley definirá las bases de su creación y los mecanismos necesarios para asegurar la rendición de cuentas en el ejercicio de su actividad.</i></p>
--	---

* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

El modelo que se propone en el presente libro tiene que ver con el desarrollo de una ley marco, en la que se establezcan los requisitos básicos que deberán incluirse en el diseño institucional de los mismos, de tal suerte que lo que en los hechos resulta sumamente heterogéneo, y que complica su estudio y análisis, se consolide en un documento en el que se establezcan elementos de creación; requisitos de integración; forma de designación de órganos de dirección; periodicidad en la duración de sus cargos; supuestos de reelección, denominación de su órgano de dirección, entre otros elementos necesarios para comenzar a idear una forma de control de los mismos con base en los fines del Estado, la necesaria regularización institucional con que deben contar, y la demandante exigencia de que su actuación no se soslaye de las necesidades públicas para las cuales fueron creados, y en su momento, dotados de autonomía.

Esta ley tendría por nombre “Ley General de Órganos Constitucionales Autónomos”, ya que en la medida de lo posible se estaría propugnando por una legislación que establezca normativas concurrentes, aplicables y exigibles, tanto a la Federación, como a los estados, quienes, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán reordenar su diseño institucional de conformidad con esta nueva disposición. La ley aplicable seguiría la metodología de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y consistiría en apartados relativos al objeto de la ley, los alcances de la misma; quiénes se considerarían como OCA, formas de selección, integración de sus órganos de dirección, valores del servicio público, mecanismos para su control; entre otros. En líneas subsecuentes se proponen algunas directrices para su elaboración, la justificación de su creación y los elementos relativos a su operación.

1. *Objeto, alcance y reglas generales*

El objeto de esta ley es articular, ordenar y sentar las bases mínimas para la creación, organización, funcionamiento y control de los OCA. Son OCA, aquellos a los que la Constitución General de la República les reconozca autonomía con respecto a las demás funciones del Estado. Las universidades públicas, los tribunales administrativos, los tribunales agrarios y demás instituciones a las que se les reconozca algún tipo de autonomía de relevancia constitucional, y que además guarden relación de dependencia con las funciones estatales, no se considerarán como OCA para efectos de la presente ley.

Son OCA los siguientes: I. Comisión Nacional de los Derechos Humanos; II. Instituto Nacional Electoral; III. Banco de México; IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía; V. Instituto Federal de Telecomunicaciones; VI. Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social; VII. Comisión Federal de Competencia Económica; VIII. Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y IX. Fiscalía General de la República.

Los OCA ejercen sus funciones con base en los siguientes valores de servicio público: continuidad, eficacia, eficiencia, fiscalidad, imparcialidad, legalidad, rendición de cuentas, transparencia, veracidad, entre otros. La autonomía constitucional que los define debe ser entendida y ejercida como un elemento distintivo y necesario para el mejor desarrollo de sus funciones. Sin embargo, ello no implica por ningún motivo que estén fuera del marco

de aplicación de la ley ni que estén exentos de las tareas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

2. *De la integración de sus órganos de dirección*

Las directivas de los OCA estarán integradas por siete funcionarios denominados consejeros,¹⁶⁵ los cuales seguirán el proceso de selección descrito en la presente ley. Para ser designado consejero se requerirá contar como mínimo con los mismos requisitos establecidos en el artículo 82 de la Constitución General de la República, así como los que cada uno de los órganos contemple en términos de la especialidad propia de la materia de su función; deberán además contar con amplia experiencia en la materia, reconocido prestigio, así como probidad y honradez. Se preferirán aquellos perfiles que colaboren o hayan colaborado en instituciones de educación superior y de investigación, inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y se establece la limitante de que quien desee ocupar alguno de estos cargos deberá haber renunciado a la militancia de cualquier partido político, por lo menos un año antes de la designación.

Estos últimos requisitos se proponen con la finalidad de evitar, en la medida de lo posible, la intromisión de cuotas partidistas y el uso electoral de las potestades de selección de órganos del Estado, para mantener una independencia tanto a nivel estructural como personal de sus integrantes, en relación con intereses distintos a los propios del órgano.

En este sentido, para ser consejero de cualquier OCA se requiere, por lo menos, de los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años; II. Tener 35 años cumplidos al momento de la designación; III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia; IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la Repúbli-

¹⁶⁵ Este ejercicio de reordenación encontrará varias problemáticas en relación con la naturaleza propia de cada órgano constitucional, en particular. El caso de la Fiscalía, en el que la denominación de titular está inmensamente relacionada con el apelativo del órgano, es un claro ejemplo. Si bien se plantea que todos sus integrantes tengan una misma denominación: “consejeros”, en el caso de la Fiscalía deberá mantenerse la voz fiscal. En este sentido, se propone que las leyes orgánicas de cada órgano se transformen en Estatutos de Gobierno, para de este modo lograr, en la medida de lo posible, mayor homogeneidad.

ca, gobernador de algún Estado ni jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VII. Haber renunciado a la militancia de cualquier partido político al menos un año antes de la designación.

Los consejeros durarán en su encargo siete años, y se renovarán los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

3. De la selección de sus integrantes

Los consejeros serán electos por el voto de dos terceras partes del Senado, después de una amplia consulta al público y derivado de una Comisión de Selección integrada por miembros de distintos sectores de la sociedad civil: académicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Esta Comisión de Selección elaborará la convocatoria para la renovación de las directivas y propondrá, después de comprobar que los candidatos cumplan con los requisitos para ser designados, una terna para ser votada en sesión solemne del pleno del Senado, quien mediante el voto público de dos terceras partes de sus miembros elegirá al consejero que corresponda. En caso de que no se alcance la mayoría calificada, el voto de calidad corresponderá a la fracción parlamentaria que represente la minoría legislativa.

En lo que respecta a la presidencia del órgano constitucional autónomo, estará conferida a un consejero presidente, quien será electo por los demás miembros integrantes del órgano que corresponda y durará en su encargo un año, pudiendo reelegirse por una sola vez en periodo sucesivo. La lógica que se persigue es que haya una rotación entre los integrantes de los órganos colegiados, para asegurar que la presidencia sólo se ejerza para fines estrictamente de dirección y no como mecanismo de coerción sobre otros miembros

4. De las atribuciones que corresponden a cada órgano

En este subtítulo se propone la inclusión de las funciones de cada uno de los OCA, de la siguiente manera:

A. Banxico

El banco central tiene entre sus principales funciones las siguientes:
I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la interme-

diación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva; III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno federal, así como fungir como su asesor en materia económica y financiera; IV. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en organismos de cooperación financiera internacional.

B. *CNDH*

La CNDH tiene entre sus principales atribuciones las siguientes: I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: *a)* por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; *b)* cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente cuando se trate de conductas que afecten la integridad física de las personas; III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; IV. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

C. *INE*

Dentro de las atribuciones del Instituto en procesos federales y locales, destacan las siguientes: I. La capacitación electoral y la determinación de los distritos electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales; II. El padrón y la lista de electores; III. La ubicación de las casillas; IV. El Establecimiento de las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, además de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Para los procesos electorales federales: I. El registro de los partidos políticos nacionales; II. El reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal; III. La preparación de la jornada electoral; IV. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; V. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y VI. La declaración de

validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.

D. *INEGI*

El Instituto tiene entre sus funciones: Normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como fomentar las acciones que permitan mantener su operación eficiente. Además, tiene como facultades exclusivas: I. Realizar los censos nacionales; II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes: a) Índice Nacional de Precios al Consumidor, y b) Índice Nacional de Precios Productor.

E. *IFT*

Son atribuciones del Instituto las siguientes: I. Expedir disposiciones administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; II. Otorgar concesiones conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, resolver sobre su prórroga, modificación o terminación por revocación, rescate o quiebra, así como autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones; III. Llevar a cabo los procesos de licitación y asignación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

F. *Coneval*

El Consejo tiene entre sus principales funciones las siguientes: I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social; II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social; III. Apoyar a la Secretaría de Desarrollo Social en la promoción ante los Gobiernos estatales y municipales, y para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

G. *Cofece*

Dentro de sus atribuciones destacan las siguientes: I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los

monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones correspondientes; II. Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; III. Practicar visitas de verificación; IV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre concurrencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; V. Formular denuncias y querrelas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de libre concurrencia y competencia económica de que tengan conocimiento.

H. *INAI*

Además de lo señalado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tiene las siguientes atribuciones: I. Conocer y resolver los recursos de revisión e inconformidad; II. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información; III. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, controversias constitucionales.

I. *FGR*

Corresponde a la Fiscalía el despacho de los siguientes asuntos: I. Investigar y perseguir los delitos; II. Ejercer la acción penal; III. Procurar la reparación del daño de las víctimas; IV. Adoptar y, en su caso, promover la adopción de medidas de protección a favor de las víctimas, testigos u otros sujetos procesales; V. Intervenir en el proceso de ejecución penal; VI. Intervenir en las acciones de extradición activa y pasiva; VII. Intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales.

5. *De la transparencia, fiscalización y evaluación del desempeño*

La transparencia, la fiscalización y la evaluación del desempeño son elementos sujetos a las disposiciones escritas como normas de derecho público,

y por lo tanto, también son un medio que contribuye a que el ejercicio del poder del Estado, además de tener fundamento constitucional y legal de validez, favorezcan un mejor control y vigilancia, no sólo de las atribuciones que tiene a su cargo, sino del modo específico en que las cumplen, para responder al sentido democrático del mismo, y en consecuencia, a que el poder por ser público, le responda mejor a la sociedad.

Transparencia y fiscalización son un binomio con la categoría de imperativo, dado que en él converge el mandato de la sociedad y obligatoriedad hacia el poder estatal. Esto significa que son una garantía para construir un sistema de vigilancia efectivo, que permita continuamente conocer su cumplimiento a partir de acreditar el ejercicio de recursos públicos, la transparencia de la información pública, el cumplimiento de metas, objetivos y fines colectivos, así como convalidar el principio de responsabilidad, que es inherente a un poder que tiene como objeto ser vigilado y controlado.

Las categorías conceptuales de transparencia y fiscalización, como elementos normativos, también deben comprenderse como formas de arreglo institucional, dado que el órgano al que están conferidos está adscrito al de representación política de la sociedad: la Cámara de Diputados. Esto significa que, bajo el principio de representación, los ciudadanos tienen la certidumbre de que el ejercicio del poder se enlaza con pesos y contrapesos, y en consecuencia debe ceñirse a lo estipulado en la ley, más aún cuando el mandato ciudadano es invocado en el ejercicio del poder, y tiene como objetivo tener en claro que el desempeño institucional sea diáfano y eficiente.

Por la transparencia, el poder es objeto de conocimiento público, los ciudadanos tienen derecho para acceder a las diversas fuentes de información que resguardan a las oficinas de gobierno, como los archivos, expedientes y las bases de datos. En este sentido, lo referente al ejercicio del poder, en materia de servicios públicos y programas de gobierno, no deben ser motivo de opacidad, sino que su contenido debe ser visible para ser sometido a una evaluación permanente por parte de los ciudadanos, que son la razón de ser del poder constituido. Por la fiscalización, es factible tener en claro que las cuentas relativas a los programas y a las políticas de gobierno se rigen por el principio de responsabilidad que debe acreditar la autoridad.

Esto significa que debe justificar, en todo momento, que las cuentas públicas no sólo tienen formas de ejercicio, sino lo más importante, constituyen un sistema de valoración, medición y acreditación de cómo la autoridad constituida en nombre del poder del Estado cumple deberes, ejerce recursos y debe tener responsabilidad permanente. De este modo, el Estado constitucional, entendido en el universo de los valores democráticos y las reglas jurídicas para su aseguramiento, tiene como condición inevitable que

el ejercicio de su poder no se ciña únicamente a la información limitada de lo que son las clases políticas, las burocracias profesionales, así como los expertos en los detalles técnicos que lo constituyen en un poder con tareas especializadas.

Por el contrario, el poder del Estado, en la visión de lo público, el principio de accesibilidad, de rendición de cuentas y de fiscalización es motivo de exámenes y evaluaciones para tener conocimiento claro y preciso de su capacidad de gestión, de su sentido de responsabilidad y de tener además una interacción frecuente con quien ejerce el voto electoral como mandato hacia las autoridades constituidas: los ciudadanos.

En este sentido, al estar los OCA comprometidos con la institucionalidad democrática, en particular con la transparencia y la fiscalización, deben adoptar el reclamo ciudadano para que no sean entendidos como entidades que, por su diseño institucional autónomo, queden fuera de las órbitas de la vigilancia y la evaluación, sino que deben adoptar estas prácticas, tomando en cuenta que ejercen recursos públicos, cuyo origen depende, principalmente, del pago de contribuciones por parte de los ciudadanos.

Valorados en la administración del Estado, el ejercicio de los recursos y el cumplimiento de los programas que tienen a su cargo, implica para los OCA una obligación ineludible de dar a conocer de modo ordenado, claro y justificado, el conjunto de obligaciones que han de cumplir, pero en particular el modo en que aplican o utilizan los recursos públicos, como el referente principal para evitar prácticas de opacidad, secrecía u ocultamiento que dañarían la relación del Estado con los ciudadanos. Por otra parte, el desempeño institucional de estos OCA es la otra veta que la transparencia y la fiscalización permiten detallar para responder a la obligación de ejercer el poder, con base en el cumplimiento de tareas de la materia de gobierno que en todo momento está orientada a mejorar la vida de la sociedad y la condición de bienestar de los ciudadanos.

El desempeño institucional, en este caso, combina pericias, aptitudes y dominio técnico de operaciones para cumplir la tarea de gobierno, pero está conectado, además, con la necesidad de que sea conocido en términos del universo de la información pública y ceñido a la lupa de actividades de control y vigilancia que permitan identificar su apego a los procesos de fiscalización. Si los OCA son la administración del Estado, entonces tienen el compromiso ineludible de responder no sólo a lo que deben hacer, sino cómo lo hacen —es decir, cómo cumplen con capacidad la oferta de gobierno a su cargo—, qué beneficios genera, cuáles son los costos de su operación y de qué modo contribuyen a mejorar condiciones y procesos de vida.

Los OCA se encuentran ineludiblemente vinculados con las prácticas productivas de la sociedad, con tareas de aseguramiento del respeto a los derechos humanos; la política monetaria, la organización de las elecciones, búsqueda y elaboración de datos estadísticos y geográficos; regulación económica y de telecomunicaciones; evaluación de la educación y de política social; así como la investigación y persecución de hechos posiblemente constitutivos de delitos; lo cual indica que tienen a su cargo responsabilidades estratégicas del Estado a la sociedad, y por tanto, los ciudadanos, en la idea de sociedad civil, tienen el derecho de conocer y evaluar su desempeño, tanto en el corto, como mediano y largo plazo.

Los OCA no son un ámbito privilegiado del Estado; en todo caso, son un área de órganos, con tareas y responsabilidades creadas para cumplir funciones estatales con mayor calidad técnica, mejor calificación profesional, imparcialidad frente a injerencias partidistas, y fundamentalmente, para mejorar la capacidad del Gobierno.

Lo anterior nos lleva a pensar en términos de Weber, acerca de la necesidad de asociar la estructura burocrática con la idea de control, tanto desde una racionalidad administrativa que implica someter a escrutinio público las funciones que llevan a cabo, como desde una racionalidad funcional que parta de la premisa de que el control no debe ser impedimento sino estímulo para lograr los fines de la propia administración del Estado en la que están inmersos.

En este sentido, se propone que los titulares de los OCA concurren ante el pleno de la Cámara de Diputados, durante el primer periodo ordinario de sesiones, para presentar un informe anual de sus actividades en el que incluyan una cuenta detallada del origen, destino del presupuesto asignado, así como un balance en relación con la consecución de las metas de gobierno a las que se hayan comprometido, relativo a los programas a su cargo, el tiempo invertido, el personal destinado para su consecución y los avances de la materia a su cargo.

Este informe deberá presentarse por escrito a más tardar el 1 de febrero de cada año, para que la comparecencia se lleve a cabo a más tardar el 30 de abril, en la que el presidente de cada órgano podrá ser interpelado en relación con temas que atañan a la naturaleza de su actividad, los resultados de su administración y los avances en la política del Estado que cada uno de ellos tenga asignada.

Al respecto, igualmente resulta necesario analizar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, toda vez que estos OCA han

sido definidos, para efectos de ésta, como “entes públicos”,¹⁶⁶ lo que implica que están sujetos en todo momento a la fiscalización en el ejercicio de sus recursos, por lo que además de la responsabilidad política a que están sujetos, por la naturaleza de sus funciones, también quedan sometidos a la responsabilidad administrativa. Si bien la categorización no es del todo clara, porque a la par de este concepto, también los define como “entes fiscalizables”,¹⁶⁷ aunque únicamente hace referencia a ellos en dos ocasiones, particularmente en los artículos que hacen referencia a los alcances y significado para efectos de la ley, no se debe dejar del lado que esto es un elemento normativo que sienta las bases para su fiscalización, y abre las puertas para que la autonomía presupuestaria y de gestión corresponda en su ejercicio con los fines del Estado y de su administración.

Con base en todo lo anterior, es que se propone, en primer lugar, un reordenamiento institucional de los OCA, para su mejor comprensión, tanto a nivel teórico como empírico; además, se plantea la necesidad de hacer más homogéneo su diseño institucional, pues el cúmulo de facultades que tienen a su cargo, y la naturaleza estatal de su estructura, conformación y funcionamiento, deben ser comprendidos sobre las bases del orden, la unidad y la centralidad administrativa.

No es conveniente, en términos de la salud institucional, que si en las demás funciones estatales —ejecutiva, legislativa y judicial— existe una homogeneidad en la formación de sus cuerpos burocráticos, en el control de

¹⁶⁶ La fracción IX, del artículo 4 de este ordenamiento, define a estos entes como: “Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial, las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, así como cualquier otro ente *sobre el que tenga control sobre sus decisiones o acciones cualquiera de los poderes y órganos públicos citados*”.

¹⁶⁷ Los entes públicos; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título recursos públicos federales o las participaciones federales, no obstante que sean o no considerados entidades paraestatales por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y aun cuando pertenezcan al sector privado o social, y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos federales o participaciones federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

actividad, en materia de fiscalización y rendición de cuentas, y en la forma en que se eligen, reeligen y renuevan sus directivas, en los OCA no exista.

Existen nueve diseños institucionales diversos que, además de estar inmersos en la actividad estatal —mediante la prestación de servicios públicos, regulación del mercado, evaluación de políticas públicas y garantía de los derechos humanos y de la transparencia—, encuentran en su heterogeneidad un escape al control del poder que ejercen. Al no estar claro, ni en el diseño institucional, ni en su funcionamiento cómo y en qué medida rinden cuentas, se vislumbra un panorama en el que únicamente responden a sí mismos, llevando a que la discrepancia institucional de su integración se vuelva regla general de su comportamiento. No se puede normar a partir de la excepción, y por ende, todos los órganos del Estado deben estar sujetos al escrutinio ciudadano, a la transparencia como política de gobierno, a la fiscalización como control presupuestario y a la evaluación del desempeño como fundamento de validez de su existencia.

Si bien es cierto que por la naturaleza heterogénea de las funciones que ejercen, no deben compartir todas las características de los controles institucionales, al menos deben contar con bases mínimas y comunes para facilitar la tarea de gobierno en su doble aspecto: como actividad pública que toca a la relación sociedad y Estado, así como el control político y administrativo de su funcionamiento. En palabras de Ferrajoli, todos los poderes deben estar sujetos a derecho.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Ferrajoli, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales” (trad. de Miguel Carbonell), *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 15, julio-diciembre de 2005.