

Autonomía de los órganos constitucionales

30

Cuadernos de
transparencia



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

ENRIQUE URIBE ARZATE



Autonomía de los órganos constitucionales

ENRIQUE URIBE ARZATE

DIRECTORIO

Autonomía de los órganos constitucionales

PLENO DEL INAI

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado presidente

Adrián Alcalá Méndez
Comisionado

Norma Julieta del Río Venegas
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Josefina Román Vergara
Comisionada

Comité editorial

Blanca Lilia Ibarra Cadena, presidenta

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Josefina Román Vergara

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Isabel Davara Fernández De Marcos

Pilar Ferreira García

Lilia María Vélez Iglesias

Secretario técnico

Cristóbal Robles López

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente las del INAI.

Derechos reservados D.R.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales (INAI).
Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
alcaldía Coyoacán, C.P. 04530,
Ciudad de México.
Primera edición electrónica, noviembre de 2020.

ISBN: 978-607-98648-8-0
Publicado en México / *Published in Mexico.*
Ejemplar de distribución gratuita.

Ilustración de portada:
María Elena
Vargas Zenteno

ÍNDICE

	El autor	5
	Presentación	7
	Introducción	9
	Capítulo I. Las tareas esenciales del Estado	15
	Capítulo II. Algunos elementos teóricos	21
	2.1. La dimensión evolutiva y estructural del Estado	23
	2.2. La forma de organización jurídico-política	26
	2.3. Las relaciones interorgánicas	28
	2.4. La proyección de los órganos constitucionales autónomos en la vida institucional del Estado	34
	Capítulo III. Notas sobre la autonomía de los órganos constitucionales	39
	3.1. El asiento constitucional	39
	3.2. La naturaleza técnica y especializada de su función	41
	3.3. Su marco normativo	43
	3.4. La cuestión presupuestal	44
	3.5. La participación ciudadana en el proceso de nombramiento	45
	3.6. Su articulación con los tres poderes del Estado	46
	3.7. Su permanencia y condición transexenal (la cuestión apolítica o metapolítica)	47
	A modo de conclusión	49
	Notas	51
	Bibliografía	55

EL AUTOR

**ENRIQUE
URIBE
ARZATE**

Licenciado y Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos. Dr. en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, de donde fue Director. Investigador nacional nivel II del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México. Fue primer y tercer visitador general en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Autor de múltiples libros y artículos especializados propios de su línea de investigación. Es Director líder de la Red Internacional de Estudios Constitucionales (RIEC).

PRESENTACIÓN

El presente número de la colección de los *Cuadernos de Transparencia* abona a la discusión sobre la autonomía de los órganos constitucionales y su valor en la transformación del Estado, del país, de sus instituciones, y de sus prácticas. Los organismos garantes de los derechos fundamentales de las personas como la Suprema Corte de Justicia, el Instituto Nacional Electoral o el INAI son ejemplos de organismos que han sido dotados de autonomía constitucional para velar por los derechos plasmados en la carta magna, impulsar las libertades y frenar los excesos del poder.

Hoy, desde el poder ejecutivo, su existencia y razón de ser han sido puestas a debate público, sin derecho a réplica. No es extraño el cuestionamiento sobre las instituciones en los Estados modernos. Lo que está en disputa es la carencia de un espacio abierto para el intercambio de ideas, espacio que se requiere, y este texto nos permite avanzar hacia ese objetivo.

El libro nos invita a reflexionar sobre este nuevo mundo cambiante, sobre la formación institucional del Estado del siglo XX inicios del XXI que está siendo evaluada y ponderada, su

funcionalidad para las personas y su utilidad para las sociedades. Por ejemplo, reflexionemos sobre la inclusión de minorías y pueblos originarios, ¿las funciones y las prácticas de las organizaciones estatales con las que actualmente contamos en el país atienden estos problemas?

Enrique Uribe Arzate inicia su intervención mostrando un notable manejo tanto del registro histórico como de la evolución de preceptos y modificaciones en materia constitucional. Hace énfasis en sus antecedentes desde la división de poderes, la democratización del país hasta la más reciente ciudadanización del poder político y analiza una serie de premisas que dan cuenta de su funcionalidad y de su razón de ser para la vida democrática del país.

En el desarrollo de la narrativa, el autor no pierde de vista la transformación de lo público, por lo cual destaca constantemente el tránsito que ha tenido el país en materia de derechos humanos y democracia. Expone las manifestaciones del ejercicio de poder a lo largo de los años para dar cuenta de los límites que debería tener el Estado para evitar que sobrepase sus atribuciones o bien se extralimite en el

uso de la fuerza legítima. Nos permite reflexionar sobre los parámetros de legalidad y constitucionalidad con los que deben actuar todos los entes autónomos o instituciones en sus tres niveles de gobierno.

Nos dice de forma clara y comprensible, que la autonomía de los órganos constitucionales es un innegable logro democrático como contrapeso al poder político, pero se pregunta si las herramientas de los órganos autónomos han dado cuenta de su relevancia como un factor de equilibrio de la acción del poder público, o si bien, solo suponen un gasto innecesario del presupuesto. Abunda en la descripción de su actuar como un freno ante posibles abusos de los ejecutores de las políticas públicas.

Es destacable cómo el autor nos explica el arduo trayecto que ha llevado la defensa de la libertad de los ciudadanos, se encuentra situada entre la necesidad de establecer la constitución o asegurarla, y cobra interés velar por el estado físico o moral de la nación. Sin embargo, anota, por un lado, que en el surgimiento del Estado moderno la constitución marca un límite insuperable para los gobernantes, y por otro, los derechos fundamentales se erigen como cobertura de los derechos de las personas.

Así, esta nueva producción editorial del INAI nos guía, con datos y explicaciones históricas, en el entendimiento de dónde estamos y hacia

dónde nos encaminamos en los alcances de la autonomía constitucional, así como cuáles son los retos y qué objetivos se persiguen.

Estimados lectores, el INAI ha convocado a generar textos para analizar la base y fundamento de sus funciones y de su creación como un órgano destinado a defender el acceso a la información pública, la protección de datos personales y la libertad de expresión. En otras palabras, en el caso específico de este cuaderno, el autor plantea tomando en cuenta que la institucionalidad de las libertades y de los derechos debe ir más allá de coyunturas políticas y en favor de los principios más altos de la democracia: justicia apegada a un Estado de derecho, derechos incólumes y acción social con nombre y apellido: participación informada, acción fértil y resultados veraces y socialmente provechosos.

Finalmente, confiamos que la lectura de este cuaderno dará pie para reflexionar sobre tópicos relevantes de cara a las coyunturas sociales y políticas que el país atraviesa, porque este muestra la experiencia del autor en la materia, lo cual resulta atractivo en el ámbito de la divulgación para quienes gusten reflexionar en tres vertientes de nuestra democracia: legalidad, constitucionalidad y autonomía.

Comité editorial del INAI.

INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos de mayor interés para las sociedades actuales está presente en las profundas transformaciones que han tenido el Estado y sus instituciones a partir de la segunda mitad del siglo XX. Estos cambios inusitados y vertiginosos han sido más evidentes desde la invaluable gesta por los derechos humanos que se desarrolló al término de la Segunda Guerra Mundial, pero que tomó mayor fuerza a partir del 10 de diciembre de 1948, fecha en que se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Si bien la lucha por los derechos humanos comenzó desde 1215 cuando un grupo de barones rebeldes obligaron al rey Juan I de Inglaterra, conocido como Juan sin Tierra, a firmar la Magna Carta, la concepción más moderna de esta cuestión se sitúa en 1789 con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, aunque no fue sino hasta 1948 cuando la vocación por los derechos humanos alcanzó su verdadero rango universal, ya que hasta este momento se pueden relacionar

los cambios profundos en el ser y la forma del Estado con la lucha histórica que múltiples actores y colectivos sociales han emprendido y sostenido a favor del reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

No escapa de este análisis la importancia de la mirada diacrónica que nos sitúa en el proceso de formación del Estado en tiempos de Maquiavelo y otros pensadores coetáneos a él. El Estado nació de un largo proceso que resultó de las viejas prácticas medievales del poder. Estas prácticas decantaron y se sedimentaron en una noción moderna del poder, la cual superó a sus detentadores y llevó a reconocer que la capacidad de dominio había mutado hacia la potestad. De este modo, la visión moderna del Estado fijó su atención en los modos de operación de la voluntad general y las tesis pactistas de la sociedad, que iniciaron la formación de conceptos clave como la soberanía y el parlamento.

En este proceso, los evidentes abusos cometidos por los monarcas, que

CON EL DESARROLLO DE UNA CULTURA A FAVOR DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS, LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS – UNIVERSALES – REGIONALES– Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS COMENZARON A INCIDIR EN LA CONCEPCIÓN DEL PODER PÚBLICO Y EN LOS MODOS Y LÍMITES DE SU EJERCICIO

habían sido detentadores absolutos del poder, dieron cuenta de la perversión cometida con el uso de la soberanía personificada en el rey, y que fue llevada hasta la práctica reprochable del despotismo de un sujeto que solamente rendía cuentas a Dios y a sí mismo.

Si bien es cierto que se pueden rastrear los primeros atisbos de esta necesaria transformación del Estado hasta la Revolución Francesa de 1789 cuando el Estado (y el concepto de lo público) dejó de ser visto en la persona del rey, las transformaciones aludidas tuvieron lugar hasta la segunda mitad del siglo XX cuando la ONU proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Con el desarrollo de una cultura a favor de los derechos de las personas, los instrumentos jurídicos —universales y regionales— y el orden constitucional de los Estados comenzaron a incidir en la concepción del poder público y en los modos y límites de su ejercicio. En este proceso, otras ideas como la democracia, los partidos políticos, la división de poderes y el control que se debe ejercer sobre sus detentadores comenzaron a hacer su aparición en el terreno de las ideas y con el paso del tiempo contribuyeron a perfilar las capacidades de un Estado sujeto a leyes.

Así, la noción de Estado de Derecho ha sido una consecuencia y una

construcción derivada de la necesidad de hacer que quienes ejercen alguna porción de poder deben ser controlados y tienen que rendir cuenta de sus actos. Desde la aparición de este paradigma que procura limitar y controlar a los hombres que encarnan el poder público, este ha sido debatido, porque los excesos y el abuso de la fuerza han sido siempre uno de los retos mayúsculos de la vida democrática.

Estos modelos del ejercicio del poder del Estado —que se acuñaron en las primeras expresiones de la vida democrática— impusieron también su propio sello a los Estados en construcción, pues muchas veces se convirtieron en dictaduras o en meras simulaciones de democracias.

Al mismo tiempo, los reiterados actos de corrupción de algunos de los gobernantes y todas las secuelas derivadas del ejercicio indebido de la fuerza física de la autoridad pública propiciaron la aparición de nuevos escenarios para evitar el abuso del poder y sus consecuencias. En este sentido, no es difícil encontrar la conexión entre las transformaciones que sufrió la concepción de lo estatal con las nuevas formas de convivencia entre gobernantes y gobernados, que hasta el día de hoy se siguen ensayando y reinventando para que la cosa pública y el patrimonio colectivo en verdad sea coto vedado para la apropiación personal.

De acuerdo con estas ideas, la ino-cultable transformación de lo estatal y de lo público, además de tener una relación directa con los conceptos de derechos humanos y democracia, marcó también una modificación casi imperceptible en la concepción del ejercicio del poder a partir del paradigma ensayado por Montesquieu desde el siglo XVIII.

Este último aspecto es medular en la temática que se desarrollará a lo largo de las siguientes páginas, pues relacionada con los tres poderes clásicos del Estado, la aparición de algunas tareas más concretas y con mayor dificultad técnica ha modificado, sin duda, la tesis clásica de la división de tres poderes, del Estado, de lo público y de los modos de ejercicio y límites que se le deben imponer a cualquiera que ocupe un espacio en el ejercicio de la potestad del Estado.

Precisamente de la idea central que distingue a quienes mandan de los que obedecen deriva gran parte de las novedosas tareas que ahora los tres poderes clásicos del Estado han descargado en otros espacios más especializados. Una de esas tareas de enorme proyección es la encargada al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI), que se encarga de que quienes ejercen algún espacio en las tareas públicas sean sujetos de permanente supervisión y vigilancia

para que sus actos se ajusten invariablemente a los parámetros de legalidad y constitucionalidad que de manera inexcusable deben acompañar a su desempeño.

A la par de esta función ideada para hacer visible la toma de decisiones y el ejercicio de los recursos públicos se pueden citar otras como la asignada a las contralorías en sus diversos ámbitos de competencia, las atinentes a la promoción y defensa de los derechos humanos o las que se empiezan a delinear para que parte importante de las actividades más cercanas a los ciudadanos sean evaluadas y revisadas mediante la intervención y aval de diversos comités de ciudadanos. Esta última función seguramente servirá para la gestación de novedosos órganos constitucionales autónomos capaces de asegurar que las decisiones de orden municipal o local tengan el respaldo ciudadano óptimo para la ejecución de tareas en las que anteriormente no se pedía ni la opinión, y menos aún, la autorización de los vecinos.

El Estado —de indiscutible manufactura renacentista— se ha enfrentado a lo largo de su vida a múltiples transformaciones que han lacrado relevantes modificaciones en su concepción y específicamente en la forma de ejercer el poder público. En el entramado de todos los elementos definitorios de su *quid* y *telos*⁶ resaltan de

modo radical conceptos clave como la soberanía del pueblo, la democracia, los procesos de renovación periódica de quienes gobiernan o la asignación de las tareas primarias a diversos detentadores para evitar la indebida concentración del poder y como nota distintiva de singular relieve, los mecanismos para la supervisión, vigilancia, control y sanción de quienes asumen el ejercicio de la potestad, identificada ahora como una tarea inescindible a la vida estatal, pues en el horizonte de las múltiples tareas de la *res pública*⁷ se sitúa a la certidumbre y la confianza de los habitantes en quienes les gobiernan, como un valor fundamental de la vida humano-social.

Desde luego, gran parte de este *desiderátum* está plasmado desde el origen mismo del Estado, es decir, desde el momento formal-fundacional que tiene lugar desde la actuación del poder constituyente.

El poder constituyente cumple aquí su función ontológica de construir una nueva naturaleza de la historia, un nuevo mundo de la vida. La cooperación es la vida misma, en cuanto se produce y reproduce. La racionalidad, más allá de lo moderno, es la persecución de las relaciones que, a través de la cooperación, se instauran creativamente en el ser, su puesta en forma.⁸

De acuerdo con lo hasta aquí dicho, para la comprensión del momento

que vive el Estado —como la máxima creación para la convivencia y la regulación de la vida humano-social— es necesario hacer algunas reflexiones sobre la manera en que las tareas esenciales de la *cosa pública* han sido modificadas o la forma en que han flexibilizado su ejercicio en medio de la creciente complejidad que las exigencias de los habitantes hacen sentir a quienes gobiernan.

En este mismo sentido, no se puede pasar por alto algunas notas definitorias sobre la naturaleza y condiciones en que se puede ejercer el poder público a través de la coexistencia de algunos órganos que son considerados esenciales o primarios y otros que sin dejar de ser importantes realizan actividades que no se inscriben en las tres tareas tradicionales identificadas para los tres poderes del Estado. Como se verá, este tópico es de singular importancia, pues a partir de él se puede comprender mejor la naturaleza y funciones de los órganos constitucionales autónomos que son depositarios de tareas de suma relevancia para la buena marcha de lo estatal y que, sin embargo, no forman parte y no se consideran al nivel de los tres poderes clásicos del Estado.

En el seguimiento de este análisis, es necesario hacer algunas reflexiones sobre la actualidad de la tesis de la división de poderes, porque al pa-

recer esta postura ya no condice con la realidad de nuestras sociedades. No se puede afirmar desde ahora que esta tesis esté superada, pero sí nos parece que el uso del lenguaje más apropiado y cercano a la realidad es una condición esencial y necesaria para avanzar en la concreción real y efectiva de las prescripciones constitucionales en la vida de los habitantes.

En los términos aquí planteados, la proximidad entre el discurso y la materialización de los objetivos contenidos en las normas es un asunto imponderable para el Estado constitucional, porque de nada sirven los mejores diseños y la redacción insuperable en los textos si su puesta en marcha y el acercamiento de sus posibilidades de ejercicio no están al alcance de la mano de los habitantes. Por eso nos parece que el discurso jurídico y la estructura orgánica del Estado deben ser establecidos con absoluta claridad para que las autoridades y los operadores jurídicos puedan cumplir, sin excusas ni pretextos, sus obligaciones legales.

Como se puede advertir, las cuestiones que se relacionan con los órganos constitucionales nacen desde el análisis de los temas antes referidos y a partir de la ponderación del entramado que se construye a partir de la definición de las competencias y las condiciones reales para que estas puedan operar en la vida diaria.

Como se verá más adelante, la génesis de los órganos constitucionales autónomos tiene que mirarse desde la existencia y predominio de la tesis de la división de poderes, la cual sigue sosteniendo el papel central de las tres tareas básicas del Estado. En este orden de ideas, la explicación del origen y nacimiento de los órganos constitucionales autónomos tiene que hacerse desde el argumento central que sigue sosteniendo, hasta hoy, la impronta significativa de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

Saber cuáles son las tareas esenciales del Estado y qué tan necesarias pueden ser las que tienen a su cargo los órganos constitucionales autónomos son apenas dos cuestionamientos que pueden llevarnos al encuentro de nuevos enfoques teóricos y a la implementación de formas de interrelación orgánica entre los tres poderes clásicos y los nuevos órganos constitucionales autónomos, que sin duda son relevantes para la vida democrática e institucional de nuestras sociedades volátiles, complejas y tremendamente desiguales.

LAS TAREAS ESENCIALES DEL ESTADO

El Estado fue definiendo, desde sus orígenes, las atribuciones concretas vinculadas al concepto de la cosa pública. Como en el proceso de construcción de las instituciones el Estado se fue estructurando paulatinamente con base en actividades que antes pertenecieron a ciertos particulares. La apropiación de esos espacios de poder configuraron posteriormente la idea de *lo stato*⁹ como un espacio distinto al ámbito de intervención y decisión de los particulares.

La libertad de los ciudadanos siempre ha sido limitada, principalmente desde dos puntos de vista: por la necesidad de establecer la constitución o asegurarla y por la utilidad de velar por el estado físico o moral de la nación. Estos dos puntos de vista variaban en la medida en que la constitución, dotada por sí de poder, necesitara de otros apoyos y según la mayor o menor amplitud de miras de los legisladores.

En este proceso de construcción de lo estatal se encuentra al mismo

tiempo la gestación del concepto de lo público como espacio y patrimonio colectivo vedado a la intervención de los particulares y ruta inconfundible para la realización de los fines del Estado. De este modo, con la clásica referencia a la *res pública*, la percepción del espacio público como algo totalmente distinto al patrimonio o peculio de los particulares tuvo una importancia decisiva en la gestación del Estado moderno. Como se sabe, las grandes tareas (ejecutiva, legislativa y judicial) que desde entonces han correspondido al Estado se han identificado en las funciones primarias que hoy se conocen como la división de poderes y que son las tres tareas fundamentales del Estado.

Si bien es cierto que en una primera aproximación Locke se refirió al poder ejecutivo, al legislativo y al federativo, la exclusión del poder judicial es entendible en el marco histórico en que tuvo lugar, pues en la Inglaterra del siglo XVIII los tribunales y la justicia eran un asunto que competía al rey. Al referirse al poder federativo, Locke

LAS CONDICIONES ACTUALES PARA EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO PUEDEN PLANTEAR UN GIRO EN LA CONCEPCIÓN Y FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES DEL ESTADO, PUES LAS TAREAS DE ESTE HAN CRECIDO DE MANERA EXPONENCIAL Y SUS MODOS DE OPERACIÓN Y VINCULACIÓN INTERORGÁNICA SE HAN VUELTO TAN COMPLEJAS Y VARIABLES QUE INCLUSO SE TRASUNTAN HASTA LAS FORMAS DE INTERACCIÓN ENTRE EL PODER Y LOS GOBERNADOS

entiende como una tarea fundamental del Estado la celebración de alianzas, ya que este era un asunto de suma importancia en el periodo aquí señalado (Locke publica su obra en 1690) pues precisamente en muchas ocasiones la supervivencia de los Estados dependía de estas alianzas y por eso lo ubica como una de sus tareas primarias.

Esa es la razón por la que ese poder lleva consigo el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas. A ese poder podría, si eso parece bien, llamársele federativo. Para mí el nombre es indiferente, con tal de que se comprenda bien de qué trata.

En 1748 Montesquieu planteó la teoría de la división de poderes que hasta hoy sirve de fundamento teórico a la organización jurídico-política de la mayoría de los países. Montesquieu señaló que las tareas judicial, ejecutiva y legislativa son las labores esenciales del Estado. Es evidente que al destacar la importancia del poder judicial este autor subrayó la condición básica de la función jurisdiccional encarnada en los jueces.

En cada Estado hay tres clases de poderes, el legislativo, el ejecutivo de las

cosas relativas al derecho de gentes y el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, y deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.¹²

Desde entonces, esta tesis casi no ha sufrido variantes y sigue siendo el modelo que la mayoría de los Estados han adoptado para la organización y ejercicio del poder público. Al respecto, se puede aseverar que las condiciones actuales para el ejercicio del poder público pueden plantear un giro en la concepción y forma de organización de los poderes del Estado, pues las tareas del poder público han crecido de manera exponencial y sus modos de operación y vinculación interorgánica se han vuelto tan complejas y variables que incluso se trasuntan hasta las formas de interacción entre el poder y los gobernados.

No obstante la relevancia de la tesis de Montesquieu, Kelsen sostuvo que en realidad el Estado solamente tiene dos funciones esenciales, la legislativa y la ejecutiva. Señaló este autor que las tareas de *legis latio* y *legis*

executio constituyen las dos funciones que debe realizar el Estado, es decir, hacer la ley y ejecutarla. La primera gran tarea corresponde al legislativo o parlamento, la segunda corresponde al ejecutivo quien aplica la ley en lo general y al poder judicial que decide conflictos concretos, en cuyo caso la ejecución de la ley tiene lugar a través de una sentencia.

De acuerdo con este panorama general de la evolución de la teoría de la división de poderes, poco se cuestiona que efectivamente las tareas esenciales del Estado caben en estas tres expresiones. Sin embargo, se ha advertido que la evolución de las sociedades humanas y las cada vez más intrincadas tareas que debe desarrollar el poder público fueron engrosando cada vez a esos tres órganos hasta el punto en que ya no fue posible la ejecución de tantas atribuciones reconocidas en tan pocos espacios de decisión jurídico-política.

Hasta el día de hoy, la tesis de la división de poderes sigue inalterada, al menos formalmente. Sin embargo, una pregunta clave que hoy debemos formularnos es si las atribuciones formales que cada órgano tiene constitucionalmente reconocidas coinciden con la proyección material que el ejercicio del poder público concreta en cada espacio de decisión jurídico-política, es decir, si la doctrina sostiene que

las atribuciones formales no siempre coinciden con el aspecto material de las mismas y que, por tanto, es posible señalar la existencia de atribuciones de naturaleza híbrida donde el órgano a quien formalmente se reconoce la competencia no necesariamente tiene o corresponde a la naturaleza del acto materialmente ejecutado.

Con esta idea concerniente a lo que la doctrina denomina las atribuciones híbridas queda claro que el incremento de las tareas que poco a poco se fueron reconociendo a los tres poderes del Estado no siempre respetaron la proyección formal que dichas atribuciones tienen. Por solo citar un ejemplo, es evidente que las atribuciones contenidas en el título cuarto de la Constitución Mexicana que trata “de las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado” en el caso concreto del juicio político indica una atribución formalmente legislativa, pero materialmente judicial, pues está previsto que la Cámara de Diputados fungirá como órgano de acusación (artículo 110) y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia (artículos 76, fracción VII y 110). Esta misma observación se puede hacer a la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión (artículos 89 fracción I y 92) que siendo una atribución formal-

mente ejecutiva, tiene materialmente una naturaleza legislativa.

Estas reflexiones nos llevan a decir que la clásica división de poderes forjada desde hace más de 200 años es imprecisa, ambigua e insuficiente para comprender bajo las atribuciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial todas las tareas y actividades tan variadas y complejas que el poder público realiza en la actualidad. Los trazos formales que se pueden leer en la Constitución respecto a las atribuciones de los tres poderes clásicos no se materializan en la vida diaria de una manera lineal y de aquí deriva la noción de atribuciones híbridas que se puede definir como aquellas tareas que la Constitución formalmente asigna a un órgano determinado, pero que por el proceso y resultado material corresponden a la naturaleza de un poder diferente.

Una primera crítica que debemos hacer a la teoría de la división de poderes es que la existencia de atribuciones híbridas desdibuja de inmediato la existencia de tres órganos primarios que, en todo caso, realizan tareas que debería llevar a cabo cualquiera de los otros dos poderes. Esto muestra, al menos, la inexactitud de la tesis de Montesquieu en el contexto actual de las tareas públicas tan diversas y especializadas. Esta imprecisión nos debe llevar a otra reflexión concerniente a la

existencia de nuevas atribuciones que tal vez no pueden ser encuadradas en la naturaleza de los tres poderes clásicos. Así, han surgido en muchos países actividades altamente especializadas que han sufrido un proceso de desconcentración y descentralización hasta llegar a ser ubicadas como funciones de los llamados órganos constitucionales autónomos.

Según el itinerario hasta aquí desarrollado, los diseños constitucionales en los que se incluye el diseño de los poderes del Estado y todo lo tocante a la estructura orgánica y competencias del Estado es insuficiente para abarcar y atender los innumerables supuestos de intervención y actuación del Estado. Ante la génesis de nuevas formas de relación de los habitantes con los poderes es necesario determinar la existencia de un modelo de competencias que sea capaz de capturar —más allá de la naturaleza formal y/o material de ciertas atribuciones— un sistema interorgánico flexible, ágil, cada vez menos riguroso, pero útil para prodigar atención oportuna, eficaz y eficiente a las cada vez más crecientes demandas de los habitantes.

En este punto, es sustancial decir que la idea de poder público como ingrediente sustancial en la construcción del Estado tiene frente a sí una limitación infranqueable en los derechos de los habitantes. “En cada derecho

fundamental se encuentra un núcleo de dignidad personal. Por tanto, la protección jurisdiccional de la dignidad se sitúa de forma genérica en la tutela de todos y cada uno de los derechos fundamentales”. Aquí reside el gran límite al ejercicio de las potestades del Estado y un valladar infranqueable a la actuación de las autoridades.

Esta relación muestra dos aspectos sustanciales, por un lado, la constitución del poder público marca un límite insuperable para los gobernados y por el otro, los derechos fundamentales se erigen en la mayor envoltura protectora de los seres humanos. Es decir, los gobernados no pueden alegar el ejercicio de sus derechos para trastocar el espacio ni el orden público, definido desde los ordenamientos jurídicos y de manera especial en la constitución del Estado, y ninguna autoridad puede justificar el ejercicio de sus atribuciones en la violación a los derechos de los habitantes.

De esta relación estrechamente condicionante entre el poder público y los derechos de los habitantes se puede desprender algunas otras notas necesarias para nuestro análisis y para avanzar en la ruta aquí propuesta, es pertinente formular estas preguntas útiles para orientar el debate en lo que aquí nos interesa: ¿Cuáles son las tareas primarias del Estado?, ¿existen funciones esenciales del poder público

y, en su caso, cómo se distinguen de las que no los son?

La doctrina poco dice al respecto, pues las posiciones predominantes se adecuan a la inercia de la tesis de la división de poderes, donde por ejemplo las funciones primarias son la ejecutiva, legislativa y la judicial.

Al respecto, se puede decir que más allá de las explicaciones contenidas en las obras clásicas, no hay mayores elementos de juicio para afirmar racionalmente que estas funciones estatales representen el núcleo de la actividad del Estado. Como hemos podido constatar en los textos señeros respectivos, las tareas de creación de las leyes, la de dirección y administración y la que juzga y dirime conflictos concretos son las funciones consustanciales al quehacer del poder público.

Para poder atender adecuadamente este análisis, es necesario señalar que el concepto de órganos primarios o esenciales del Estado es una expresión que debe ser tomada con precaución, pues si se admite *a priori* que los tres poderes clásicos son necesariamente las actividades vitales de la sociedad humana, poco margen queda para poner sobre la mesa argumentos diferentes que intenten demostrar que el uso inveterado de esta doctrina es la razón esencial para defender la tesis de Montesquieu.

En términos estrictamente constructivos, podemos preguntarnos si la función electoral, la de control sobre quienes ejercen el poder público, la asignada a ciertos órganos para defender y garantizar los derechos de los habitantes, la que exige transparencia y rendición de cuentas, la que controla y limita la competencia económica, la que defiende derechos de los consumidores o la que empieza a gestar la participación vecinal para la toma de decisiones son, de alguna manera, funciones también importantes y tal vez esenciales para la forma en que actualmente funciona la cosa pública.

Por este camino deberá ser llevada la reflexión en torno a los elementos que definen la naturaleza primaria y esencial de los tres poderes clásicos. Por lo pronto, baste con decir que la división de poderes es una expresión superada, rígida y alejada de la realidad, que no abarca la totalidad de manifestaciones estatales que tienen lugar en las sociedades actuales, pues hoy el ejercicio del poder público es más complejo, se proyecta de múltiples maneras y en diversos ámbitos de la vida de los habitantes, por eso se requiere un instrumental distinto a la tesis de los tres poderes para poder cumplir con una tarea que apareció como necesidad apremiante ante el abuso de poder y la violación a derechos humanos, a los mecanismos

para el control, la supervisión y todos los procesos remediales para erradicar estos graves problemas que nos inundan en casi cualquier esfera del poder público.

ALGUNOS ELEMENTOS TEÓRICOS

Como se ha mencionado, la evolución del Estado ha conllevado un proceso de acrecentamiento de lo público y, al mismo tiempo, el desarrollo de nuevas atribuciones cada vez más especializadas y más complejas. Esta diversidad se ha hecho evidente en las tres tareas fundamentales del Estado, pero sin duda ha tenido lugar de manera destacada en el poder ejecutivo.

Este desarrollo exponencial de las atribuciones del poder ejecutivo tiene una relación inextricable, no solo con la forma de ejercicio del poder público, sino también con el tipo de organización territorial, jurídica y política del Estado en cuestión, esto significa que las atribuciones que corresponden al ejecutivo y que han crecido casi sin control, también guardan una relación inmediata con el ámbito espacial donde su ejercicio tiene lugar. Esta vinculación marca un sello particular a la forma de organización jurídico-política del Estado.

En el caso específico de nuestro país, es incontestable que el poder

ejecutivo asume una gran cantidad de atribuciones y que los tres poderes clásicos guardan una relación inescindible con los órganos que existen en cada uno de los espacios locales, es decir, que además de las atribuciones clásicas de los tres poderes primarios del Estado, debemos referir la existencia de atribuciones híbridas y subrayar la existencia de atribuciones interorgánicas de tipo vertical que necesariamente vinculan al orden federal con el ámbito de las entidades federativas que integran el Estado mexicano.

La complejidad creciente de la tesis de la división de los tres poderes no se puede atender de manera unidimensional porque sus atribuciones no solo se combinan entre sí para dar origen a las híbridas, sino que además, de esta forma de relación interorgánica horizontal existen las relaciones interorgánicas verticales que expresan la relación entre el ámbito federal y el estatal.

Si México adoptó desde mediados del siglo XVIII la forma de Estado federal, se puede constatar que el proceso

**LOS ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS ASUMEN
SU PARTICIPACIÓN EN
EL ÁMBITO PARA EL QUE
FUERON DISEÑADOS.
PARTICULARMENTE, LOS
ÓRGANOS DEL ÁMBITO
FEDERAL TIENEN
UNA INTERVENCIÓN
DESTACADA**

de acrecentamiento de las atribuciones de los tres poderes clásicos no se puede entender a cabalidad sin la referencia al contexto de su aplicación que en este caso es la forma de organización político-territorial y jurídico-política de nuestro país, prescrito en su Carta Magna. En un primer momento, el modelo federal tuvo plena coincidencia con la dimensión territorial del Estado, pero a partir del mejor diseño teórico del sistema federal, la adopción de este modelo no necesariamente está anudada a la extensión territorial del Estado, por eso el federalismo se ensayó en México primero desde un enfoque político-territorial y luego desde una proyección jurídico-política, como actualmente está plasmado en la Constitución.

Como se ha visto, en la medida que la organización estatal se volvió más compleja, sus actividades se fueron diversificando hasta hacer evidente la necesidad de contar con una estructura más especializada. La existencia de órganos constitucionales autónomos está definida en gran medida por esta necesidad irreductible. “Los órganos constitucionales autónomos son aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado”.

Un análisis más completo sobre el *quid* y *telos* de estos órganos nos puede

permitir adentrarnos a su naturaleza. En este sentido, para poder otear adecuadamente esta cuestión esencial, es preciso tener en consideración la dimensión evolutiva y estructural del Estado. No está de más recordar que el ensanchamiento y la diversificación de las actividades provenientes del poder público ha sido una respuesta natural a las cada vez mayores necesidades y exigencias de los habitantes, por ejemplo, cuando el tipo penal de feminicidio no se había configurado, no se requerían fiscalías especializadas en el tema. Esto no significa que no hubiera asesinatos de mujeres, sino que este lamentable fenómeno no estaba tan socializado ni existía la demanda actual por prevenir y erradicar la violencia en contra de las mujeres y evitar que sean violentadas al extremo de perder la vida.

Es oportuno hacer un repaso sobre la forma de organización jurídico-política donde tiene lugar la actuación de los órganos constitucionales autónomos en el entendido de que las competencias entre los distintos órganos del aparato estatal se vinculan de diferente manera según se trate de una federación o de un Estado de tipo central. La forma de articulación de los órganos constitucionales autónomos con los poderes clásicos el Estado es naturalmente distinta en ambos casos.

Es fundamental tratar la cuestión atinente a las relaciones interorgáni-

cas, aunque en estricto derecho los órganos constitucionales autónomos no pueden aparecer en este elenco. Esto quiere decir que el concepto aquí citado da cuenta de las típicas relaciones entre los tres poderes que se describieron en sus proyecciones horizontal (para cualquier forma de organización jurídico-política) y vertical (para el caso de los estados federales). En este punto, se invita a la reflexión sobre la viabilidad de inscribir a los órganos constitucionales autónomos en esta forma de relación interorgánica con las debidas reservas por tratarse de órganos “diferentes” a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Es necesario referirse a los alcances de la proyección de los órganos constitucionales autónomos en la vida institucional del Estado, pues es necesario llevar a cabo la mejor ponderación sobre la relevancia de estos órganos en la mejora de las tareas a cargo del poder público. En este sentido, cabe preguntarnos sobre la conveniencia de que el Estado cuente con estos espacios cada vez más especializados para determinar hasta dónde es defendible su existencia (al margen de su justificación y/o utilidad para la vida estatal) e incluso cuán relevante puede ser para la buena marcha de lo estatal incrementar su número y hasta ampliar su ámbito de atribuciones. En este orden de ideas, destaca la presencia de estos

órganos en tareas de control, fiscalización y apuntalamiento de la vida democrática.

Para finalizar este análisis, quiero verter algunas consideraciones sobre los alcances de la autonomía como un elemento decisivo en la configuración y existencia de estos órganos. Es decir, en el centro de la cuestión que nos ha ocupado a lo largo de estas líneas destaca justamente el análisis de la autonomía para saber si es ésta la condición de existencia de los órganos en análisis. Tal vez ni siquiera sea la autonomía, sino el grado de especialización lo que define su existencia, pero en caso de ser la autonomía, ésta deberá ser asegurada a plenitud para que estos órganos existan y cumplan con sus tareas. Si la respuesta no está en ninguna de estas dos posibilidades, tal vez la podamos encontrar en una atrofia de los tres poderes clásicos del Estado y, de manera específica, en el colapso del poder ejecutivo.

2.1. LA DIMENSIÓN EVOLUTIVA Y ESTRUCTURAL DEL ESTADO

En cuanto a la primera cuestión aquí enunciada, se puede sostener que evidentemente el Estado del siglo XXI es una expresión totalmente diferente al Estado que evolucionó desde los atisbos de Maquiavelo hasta los umbrales del siglo XIX. Este cambio sustancial se le debe, primero a la gesta por

EL DESARROLLO
DE LOS ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS HACE
PATENTE LA CERCANÍA
DE LOS CIUDADANOS
CON LAS TAREAS
DE GOBIERNO,
FUNDAMENTALMENTE
LAS DE VIGILANCIA Y
CONTROL DE ALGUNAS
ÁREAS DE ESPECIAL
REFERENCIA EN
LOS PROCESOS DE
LEGITIMIDAD DEL
EJERCICIO DEL PODER
PÚBLICO

la libertad y los derechos civiles y políticos, y luego, a la aparición de las constituciones como continentes normativos que dieron vida al Estado de derecho y marcaron límites al poder. A partir de entonces, esa dualidad rubricada por los movimientos de emancipación y la paulatina constitucionalización del poder público fue indicando la nueva senda de lo estatal. El siglo XX, con todo y sus vaivenes y conflictos mundiales, acabó por definir en las constituciones de esta centuria el ser y deber ser del Estado mediante la definición de sus atribuciones y la anotación puntual de las capacidades y límites de los tres poderes clásicos.

Ante la creciente complejidad de las sociedades y el despliegue de mayores expresiones de lo estatal en los más diversos ámbitos de la vida humana individual y colectiva, el espectro de lo público se hizo patente en el ensanchamiento de la burocracia y en una inextricable maraña de relaciones de supra y subordinación entre los distintos campos de la administración pública. Es innegable que esta misma expansión ocurrió con los poderes judicial y legislativo, pero es inconcuso que ninguno de éstos llegó a los extremos que hoy presenciamos en el poder ejecutivo.

No sobra decir que ni siquiera la distinción primaria entre las tareas de dirección y administración en la esfera

del poder ejecutivo pudo poner coto a la vertiginosa multiplicación de los espacios de la burocracia ni a la aparición de nuevas responsabilidades que deben ser respaldadas con leyes nuevas que dieron origen también a nuevas relaciones interorgánicas, por eso considero que el ámbito de mayor crecimiento ha sido el de corte administrativo, pues las tareas de dirección en el Estado se han mantenido inalteradas o han sufrido mínimas reformas, por ejemplo en México el presidente de la República sigue siendo el jefe supremo de las fuerzas armadas, su facultad reglamentaria no ha aminorado y su poder formal y material sigue atendiendo los parámetros marcados por Carpizo hace casi tres décadas cuando señaló: “Se puede decir, en una forma general, que en México el presidente tiene en sus manos toda la materia: agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y de crédito público, seguridad nacional y culto religioso”.¹⁵

La aparición de nuevas tareas en el ámbito del ejecutivo y, de manera concomitante, la creciente demanda de transparencia y rendición de cuentas proveniente de los ciudadanos y de sus organizaciones civiles y políticas ha marcado el ritmo de los cambios referidos a lo largo de estas páginas. Como se puede advertir, uno de los ma-

yores detonadores de ese cambio fue el despertar ciudadano a la vida democrática o, al menos, la inmersión de los ciudadanos y su mayor interés en la vida política perceptible en los resultados de las últimas elecciones. Luego de varios fraudes y de elecciones poco transparentes y confiables, las protestas ciudadanas comenzaron a configurar la necesidad de que los ciudadanos tuvieran una participación más directa para incidir en la organización de los procesos electorales y vigilar los resultados.

Debido a esto, múltiples tareas que tiempo atrás habían sido competencia exclusiva de las autoridades quedaron en manos de los ciudadanos y así se comenzaron a configurar muchos de los actuales órganos constitucionales autónomos como el INE, IFAI, hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

El desarrollo de los órganos constitucionales autónomos hace patente la cercanía de los ciudadanos con las tareas de gobierno, fundamentalmente las de vigilancia y control de algunas áreas de especial referencia en los procesos de legitimidad del ejercicio del poder público. “Los órganos au-

tónomos constituyen una respuesta posgubernamental ante el escepticismo ciudadano acerca del compromiso (y la capacidad real) de los gobernantes, para atender y administrar de manera efectiva los asuntos públicos. Justamente para ello se establecen estas autoridades, por fuera de la «democracia partidizada» y ajena a sus juegos e intereses...”¹⁶

Este proceso en el que los ciudadanos han tenido una intervención decisiva ha marcado una nueva forma de relación en la que los gobernados comienzan a incidir en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Hoy se puede afirmar que la reconfiguración de los nuevos modelos para ejercer el poder público ha situado a la intervención ciudadana como uno de los parámetros esenciales en la medición de la apertura democrática, la cual es indispensable para el adecuado funcionamiento de los espacios de decisión. Así, “históricamente el sistema político mexicano ha sido reconocido internacionalmente por su forma de gobierno altamente institucionalizada. Por fortuna, en lugar de seguir destacando por la institucionalización del autoritarismo y el corporativismo, México hoy se distingue por la institucionalización de la rendición de cuentas democrática”.¹⁷

Esta es la ruta que los órganos constitucionales autónomos han seguido en México, y que se vincula indefectiblemente a la democratización y la ciudadanización del poder público. Un camino diferente resulta impensable en la actualidad, pues la aparición y desarrollo de estos órganos ha dado cuenta de la conveniencia de su existencia en la vida humano-social.

2.2. LA FORMA DE ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA

De acuerdo con lo planteado en cuanto a la forma de organización jurídico-política, el diseño estructural definido desde la Constitución muestra la relación entre los ámbitos de competencia y las posibilidades de la presencia y flujo de la necesaria intervención ciudadana a través de su participación en los órganos constitucionales autónomos.

La forma de organización jurídico-política es decisiva en la existencia y funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos que se alimentan decididamente de la presencia de la sociedad civil. México está organizado de acuerdo con el modelo federal y esto para el ejercicio de las potestades acarrea la existencia de al menos dos ámbitos competenciales, el federal y el estatal. No se niega la existencia de los espacios municipales, sino simplemente se deja marcado que, para los

efectos de lo aquí tratado, los municipios no deben ser mirados como espacios de tercer nivel, sino como espacios de decisión muy cercanos a los habitantes.

La relación que se puede advertir desde la existencia de relaciones interorgánicas de tipo vertical no debería llevarnos al extremo de encontrar a los municipios hasta el más bajo nivel de decisión política y administrativa, sino por el contrario, tendríamos que mirar el desarrollo y ejercicio de la potestad a partir de este ámbito de decisión, pues en los municipios es donde se viven las necesidades que requieren una atención más próxima, por lo que necesitan redimensionar sus atribuciones y ensamblar sus actividades con las que se realizan en los gobiernos estatales y federal.

La gestación de los órganos constitucionales autónomos es distinta en los Estados federales que en los centrales. Esta afirmación depende del grado de complejidad que se puede encontrar en ambos casos, pues con todo y las dificultades que sin duda existen en los Estados de tipo central, el tipo de relación entre las autoridades centrales o nacionales y los departamentos o autoridades locales no tienen el grado de dificultad operativa que se puede ver en el caso de los Estados de tipo federal, donde la percepción de lo nacional (federal) y las relaciones interorgáni-

cas de tipo horizontal que ahí tienen lugar son, en sí mismas, complejas y extensas. Ni qué decir de las relaciones que se desprenden de los distintos ámbitos de decisión que en muchas ocasiones deben converger para la ejecución de alguna tarea determinada que exige la vinculación entre autoridades federales, locales, y a veces, municipales.

Por ejemplo, la seguridad pública requiere por mandato constitucional la concurrencia de la federación, los estados y los municipios según señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En comparación, en Colombia, los municipios (concretamente el alcalde) está obligado a conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que recibe del presidente de la República y del gobernador (artículo 315.2 de la Constitución de Colombia). Eso es algo que en México no puede operar, al menos formalmente.

De acuerdo con lo anterior, el modelo federal que organiza las competencias en los ámbitos competenciales federal, estatal y municipal da paso a la participación de los órganos constitucionales autónomos de forma diversa a como opera en los estados de tipo central. En el Estado federal, los órganos citados tienen distintos grados y formas de relación con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del ámbito

federal y, en algunos supuestos, también tienen una relación irreductible con los tres poderes de las entidades federativas. En principio, los órganos constitucionales autónomos asumen su participación en el ámbito para el que fueron diseñados. Particularmente, los órganos del ámbito federal tienen una intervención destacada en ese ámbito competencial y, en términos similares, los órganos constitucionales autónomos en las entidades federativas realizan sus tareas en el ámbito local, aunque cabe también el supuesto de intervención de los órganos constitucionales federales en los espacios de las entidades federativas.

Un ejemplo de esto es que actualmente las tareas de orden electoral que encabeza el Instituto Nacional Electoral no solo involucran el ámbito federal, sino que ahora este Instituto interviene en lo que se ha rediseñado como Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), es decir que este órgano constitucional no restringe su ámbito de intervención a la integración del INE y a la realización de elecciones federales, sino además extiende su ámbito de intervención en las elecciones locales, dando cuenta de una forma de relación interorgánica vertical que puede ser cuestionable por la intervención federal en los espacios de las entidades federativas.

2.3. LAS RELACIONES INTERORGÁNICAS

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, el tema de las relaciones interorgánicas es fundamental para la adecuada comprensión de las tareas y funciones de los órganos constitucionales autónomos. Además de lo atinente a la forma en que los tres poderes se relacionan entre sí en el ámbito federal y a las diversas expresiones de sus relaciones con los otros ámbitos competenciales, es indispensable hacer algunas reflexiones acerca de la relevancia de las relaciones interorgánicas para determinar si los órganos en estudio pueden ser considerados en esta tipología interorgánica.

El diseño constitucional define decididamente el tipo de Estado y la forma de gobierno. En este sentido, queda claro el papel de primera importancia que tiene la promulgación de una constitución para una sociedad determinada. De algún modo, la Carta Magna opera como el acta de nacimiento de una sociedad políticamente organizada. Este símil sirve perfectamente para señalar que como documento formal y solemne, la constitución no solo le da nombre al Estado, sino que además, señala su estructura orgánica, sus ámbitos competenciales, sus fines y —en lo que aquí nos interesa— la forma de articulación entre los diversos órganos que prescriben sus artículos a lo largo de su texto.

En el caso de la Constitución mexicana, se puede rastrear la génesis de esa definición estructural-competencial, a partir de los primeros ejercicios de formación constitucional. Aun cuando no se ha determinado cuál es el documento fundacional del Estado mexicano, es posible sostener que la primera constitución formal y vigente que fue la de 1824 pergeñó en su texto los ideales trazados desde la gesta de 1810 y anotó las aspiraciones del pueblo mexicano y del Estado recién nacido en ese documento constitucional, donde se puede encontrar la definición de un Estado diseñado en la forma de una república federal que estableció la existencia de un ámbito federal y las competencias locales de los que desde entonces se llamaron estados libres y soberanos.

La Constitución señaló, en primer término, el tipo de Estado que definiría el porvenir de los mexicanos y la estructura jurídico-política que, desde entonces, ha determinado la forma de relación entre los distintos ámbitos competenciales. En los primeros ejercicios constitucionales se puede encontrar estas decisiones políticas fundamentales que no solo dieron nacimiento a un tipo de Estado concreto, sino a una forma de gobierno en la que coexisten distintos ámbitos para el ejercicio del poder público. En este punto es importante hacer una digresión

para subrayar que deliberadamente no se ha señalado la existencia de diversos “niveles de gobierno” porque la expresión aquí citada indica una relación entre superiores e inferiores, es decir, cuando se expresa “niveles de gobierno” se puede caer en el error de entender que entre los distintos órganos del Estado mexicano existen relaciones de supra y subordinación, y no hay nada más alejado de la doctrina constitucional, y podría ser tenido como una afirmación incontestable.

El Estado neonato de 1824 fue diseñado de acuerdo con el modelo federal y, desde luego, en una concepción republicana alejada y ajena a las monarquías y al imperio que años atrás tuvieron que ser desterrados de suelo mexicano. Además, la propia constitución estableció la coexistencia de dos ámbitos competenciales (para decirlo correctamente, de tres ámbitos competenciales) en los que se incluyó a un gobierno federal, a los estados libres y soberanos y a los municipios.

De acuerdo con este diseño constitucional, las relaciones de estos espacios de autoridad nunca deben ser explicadas en términos de supra o subordinación. Lo anterior se explica desde la teoría constitucional diciendo que en este campo de la ciencia jurídica hay algunos principios que no operan a cabalidad como acontece en otras áreas del derecho. Por citar uno

de estos axiomas se refiere al que dice “el que puede lo más, puede lo menos”. La razón por lo que no se puede aplicar este principio es que cuando el asunto se refiere al ejercicio del poder público, cada órgano “solamente” puede lo que la constitución y las demás normas le señalan y atribuyen de manera taxativa. Luego entonces, ningún órgano del ámbito que se quiera puede ocupar el ámbito de atribuciones ni puede ejercer las competencias que la constitución otorga a un órgano diferente. Para ser más explícitos, ninguna autoridad federal, ni siquiera el presidente de la república, puede arrogarse atribuciones que están constitucionalmente asignadas a otros órganos del ámbito federal y tampoco puede apropiarse las atribuciones de los órganos del ámbito local ni de los espacios municipales.

Con esta explicación queda claro que el ejercicio de la potestad en el Estado mexicano debe atender escrupulosamente la medida que está determinada por la propia Constitución para cada órgano y para cada autoridad que ejerza poder público. El diseño aquí señalado debe permitirnos afirmar que en una federación, en una república y en un Estado constitucional el aforismo “el que puede lo más, puede lo menos” es simplemente inaplicable. Por esta misma razón, no hay niveles de autoridad, sino ámbitos competenciales, todos igualmente importantes,

todos irremplazables, desde la primacía normativa y la preeminencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene para todos como referente final y como límite insuperable de las tareas que cada cual puede y debe realizar desde su propio espacio de responsabilidades como órganos de naturaleza constitucional.

Derivado de lo anterior, ante la existencia de estos ámbitos competenciales es necesario señalar que la tesis de la división de poderes debe admitir un giro hermenéutico distinto al que tradicionalmente se invoca para poder explicar y comprender que el principio de unidad del Estado y, técnicamente mejor dicho, que el principio de unidad del poder del Estado admite la tesis de la división de poderes si, y solo si, se entiende que esta expresión solamente sirve para hablar de la existencia de tres funciones esenciales que debe realizar el Estado.

Como fue referido líneas atrás, esta idea de la existencia y coexistencia de los tres poderes clásicos debe ser matizada en este momento para expresar con puntualidad que esos tres poderes clásicos no son sino tres órganos primarios de claro origen constitucional, y que se refieren a tres tareas consustanciales a la naturaleza y fines del Estado. Esto nos lleva a decir que la división de poderes es claramente una expresión inexacta, pues en reali-

dad se trata de tres órganos del poder del Estado que realizan tres funciones esenciales para la marcha de lo estatal.

Se puede decir entonces que esta voz inveterada (división de poderes) podría ser remplazada por una más cercana a la realidad como “trilogía funcional del poder”, donde las tareas ejecutiva, legislativa y judicial tienen que ser comprendidas como las tres funciones originarias que al Estado le corresponde realizar. Desde luego, estas tres funciones se expresan de manera dual en el Estado federal porque tienen lugar en el ámbito federal y también en cada una de las entidades federativas. Luego entonces, la trilogía funcional del poder puede ser federal o de orden local o estatal. Es posible extender esta misma afirmación hasta el ámbito municipal, aunque solo sea en términos materiales, porque formalmente los ayuntamientos difícilmente pueden soportar una categorización como la aquí señalada.

En seguimiento de esta idea central, el diseño constitucional de la república de tipo federal que es México necesita ser analizada para poder comprender hasta dónde puede ser vigente la existencia de solamente tres órganos principales en la estructura constitucional del Estado. Antes de pasar a este análisis, es importante indicar que la trilogía funcional del poder genera desde la coexistencia de sus tres órganos

lo que la doctrina señala como las relaciones interorgánicas y que en este documento ya han sido citadas en diversas ocasiones. Esta idea nos lleva a desmenuzar la coexistencia de relaciones interorgánicas de tipo horizontal que tienen lugar entre los tres órganos primarios, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local, y las relaciones interorgánicas de tipo vertical que vinculan a los órganos federales con los órganos estatales y municipales. Esta es, a grandes rasgos, la gran red de relaciones interorgánicas que tienen lugar al interior del Estado mexicano. Ahora se comprende por qué líneas atrás se afirmó que los órganos constitucionales autónomos tienen una composición diferente y se expresan en relaciones absolutamente distintas en un Estado federal más complejo y con mayores desafíos que los que puede tener un Estado de tipo central.

La complejidad de las relaciones interorgánicas es evidentemente mayor cuando tienen lugar no solo de manera horizontal (que ya de por sí es complejo), sino de manera destacada en las relaciones que se dan de manera vertical, porque aquí es donde se puede y se debe vivir el auténtico sistema federal que reconozca y respete las capacidades de decisión y los ámbitos competenciales, constitucionalmente determinados para los estados libres y soberanos.

En seguimiento de estas ideas, acusa pertinencia hacer algunas reflexiones sobre la manera en que el Estado mexicano ha definido las formas de interacción entre los ámbitos federal y local. Uno de los conceptos más citados al respecto es el de las atribuciones residuales contenido en el artículo 124 de la Carta Magna. Como se sabe, la redacción de este numeral afirma que las atribuciones no asignadas expresamente a las autoridades federales se entenderán reservadas a los Estados. De este modo, el federalismo mexicano consigna el orden de prelación que se establece a favor del ámbito federal.

Sobre esta delicada cuestión nos parece que la articulación determinada por este precepto establece una concepción errónea (tal vez inercial) sobre lo que verdaderamente debe ser el sistema federal y las formas de interacción entre los ámbitos competenciales que ahí se encuentran. Sin ir más lejos, bastan algunos ejemplos para ilustrar la asimétrica relación que se deriva del artículo 124 ya citado. Sobre el particular, resulta elocuente citar la materia laboral en la que el artículo 123 de la Carta Magna otorga un gran número de atribuciones a las autoridades federales del trabajo, dejando a las autoridades locales de la materia un margen de maniobra que se contrae al conocimiento y resolución de asuntos

de poca importancia desde el punto de vista económico y que no tienen mayor significado para la política laboral del Estado mexicano. Sin que esto resulte lesivo para las autoridades laborales de las entidades federativas, el hecho de tener vedado el conocimiento de asuntos relacionados con la industria petrolera, la minería, la industria metalúrgica, la automotriz, por solo citar algunas, señala definitivamente una enorme distinción enorme entre las autoridades laborales del ámbito federal y las del ámbito local. Estas últimas tienen a su cargo la atención de los conflictos laborales de pequeñas empresas o negocios que son casi familiares y en conflictos laborales individuales y colectivos que, sin dejar de ser relevantes para la economía local, no tienen la importancia de las grandes industrias y tampoco generan una preocupación de mayor impacto en la política laboral del Estado mexicano.

De similar manera, los espacios definidos por el ámbito constitucional para las autoridades que intervienen en los temas de seguridad pública y justicia replican la forma de relación existente entre las autoridades federales, locales y municipales antes citada. Es claro que el mayor presupuesto en estos importantes rubros está destinado a la marina, al ejército y a la policía federal (ahora Guardia Nacional). Esta mayor asignación de recursos para las

autoridades federales deja al descubierto una clara desventaja de las policías estatales y municipales, no solo en el presupuesto que a cada cual se asigna, sino en lo tocante a los pertrechos, armamento y demás elementos con que estas policías cuentan para enfrentar en el ámbito geográfico de su competencia a la delincuencia que igualmente combaten el ejército y la marina, por supuesto con mejor entrenamiento y armamento más eficaz.

Con estos ejemplos, el tema de las atribuciones residuales debe ser objeto, a la brevedad, de una revisión a fondo que ponga sobre la mesa el debate sobre el origen y formación de nuestro sistema federal que, al parecer, se construyó a la inversa. No es descabellado señalar que en una perspectiva más actual y equilibrada sobre el federalismo las atribuciones originarias, o al menos algunas de estas, tendrían que estar identificadas en el ámbito municipal. El escenario actual sobre el modelo federal arroja de inmediato un resultado desfavorable para los estados y, sin duda, todavía mayor para los municipios, pues la relación de tensión entre el centro y la periferia ha marcado históricamente la prelación del orden federal sobre los otros dos.

En la suma de estos elementos referidos, la relación entre órganos federales, estatales y municipales marca en los hechos una insostenible des-

EL NECESARIO VIRAJE DE NUESTRA PRÁCTICA DEL FEDERALISMO TIENE QUE ASUMIR Y ACEPTAR LA RELEVANCIA DE LOS ÁMBITOS LOCALES, PUES RESULTA EVIDENTE QUE LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA TENSIÓN ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA SE TRASLADAN HASTA LAS RELACIONES QUE GUARDAN ENTRE SÍ LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

ventaja para los órganos locales que, a no quererlo, están sometidos a las instrucciones y lineamientos que se les indican desde el ámbito federal. Para nadie es ajeno que la existencia de ciertos rubros previamente etiquetados son indicativos de la forma en que el presupuesto puede servir para controlar a los espacios locales en el campo de la seguridad pública. La sola existencia del llamado Ramo 33 es una manifestación patente de la limitación y el poco margen de maniobra que desde la federación se deja a los estados y a los municipios.

Como se puede ver, la relación entre los órganos federales y las autoridades locales no ha podido ser atenuada ni llevada a mejores estadios de entendimiento que permitan la consecución de los grandes propósitos trazados desde el Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos programas estatales. En estas dificultades de orden operativo que derivan de reglas jurídicas como la referida cláusula residual se encuentra parte fundamental de los frenos y limitaciones que padece nuestro sistema federal.

Los argumentos a favor del reconocimiento y respeto a las capacidades de decisión de los órganos locales deberían servir para dotar de eficacia a las tareas adoptadas desde las entidades federativas y sus municipios. Lamentablemente vivimos una lógica

diferente a la que tendría que reforzar los espacios locales. Stuart Mill decía:

Las autoridades centrales solo pueden llevar a cabo o cumplir con seguridad de acierto parte muy reducida de la tarea administrativa, y aún en nuestro gobierno, el más descentralizado de Europa, la facultad legislativa (al menos del cuerpo gobernante) se ocupa demasiado en los asuntos locales, empleando el poder supremo del Estado en orillar pequeñas dificultades, que debiera procurarse fueran resueltas con mayor facilidad.

Se puede afirmar que el necesario viraje de nuestra práctica del federalismo tiene que asumir y aceptar la relevancia de los ámbitos locales, pues es evidente que los problemas derivados de la tensión entre el centro y la periferia se trasladan hasta las relaciones que guardan entre sí los órganos constitucionales autónomos. De este modo, las relaciones entre el INE y los correspondientes órganos locales no escapan, lamentablemente, a esta misma dinámica. Como se dijo líneas atrás, el INE tiene atribuciones constitucionales para intervenir en los órganos locales (OPLES) incluso en la designación de los consejeros ciudadanos que integran el consejo electoral local. Esta es una de las grandes asignaturas pendientes que les corresponde

atender a los órganos constitucionales autónomos en sus relaciones de tipo vertical.

En lo tocante a las relaciones del INAI con los correspondientes institutos locales en materia de transparencia destaca la obligación en cada entidad federativa de atender los lineamientos que sean dictados desde el sistema nacional. Al respecto, es pertinente señalar que los organismos locales forman parte de este sistema y que, de este modo, las relaciones interorgánicas entre el INAI y los organismos de las entidades federativas tienen una relación más fluida que en otras materias. Incluso existe la coordinación regional de organismos locales que además de fungir como una instancia ante el propio INAI es también un espacio para la discusión y deliberación de los asuntos del sistema nacional a fin de concretarlos en los espacios locales de cada entidad federativa.

Como se puede colegir de esto, las relaciones interorgánicas entre el INAI y los organismos locales en materia de transparencia han buscado los mecanismos de comunicación adecuados para que los grandes lineamientos tomados desde el sistema nacional puedan fluir de manera oportuna en cada espacio local. Sobre este punto se puede afirmar que estas formas de interacción entre el INAI y los institutos de

las entidades federativas deben impulsar la forma en que la comunicación puede y debe circular desde el ámbito federal a los espacios locales y viceversa. No se puede perder de vista que las cuestiones concernientes a este tipo de relaciones de tipo vertical deben hacer fluir la comunicación en ambos sentidos y no solamente del ámbito federal hacia las entidades federativas.

2.4. LA PROYECCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN LA VIDA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

La presencia y actuación de los órganos constitucionales autónomos constituye un momento en la evolución del Estado y una respuesta a las necesidades de vigilancia y control sobre quienes gobiernan.

En el entramado de estas cuestiones que marcan una mayor intervención de los ciudadanos se identifica la génesis de la mayoría —si no es que de la totalidad— de los órganos constitucionales autónomos. La ciudadanía de algunas tareas estatales ha detonado nuevas modalidades en la relación de los habitantes con los gobiernos municipales, estatales y federal en México.

Por ejemplo, actualmente la actividad electoral está identificada por una participación ciudadana cada vez más presente en la integración de los órganos electorales y en la organización y

desarrollo de las elecciones. El Consejo General del INE y las juntas distritales electorales son muestra de una participación ciudadana significativa en estas relevantes tareas.

En el rubro de las atribuciones del INAI, es innegable que la necesidad de transparentar el ejercicio del poder público es inherente a la vida humano-social. La transparencia es un asunto vital para la vida democrática y la gobernabilidad. “La transparencia es atributo del gobierno moderno y condición sin la cual la apertura no es factible. Tampoco es posible rendir, ni exigir cuentas desde la sociedad, si no hacemos propia la transparencia en otros ámbitos”.

Como se puede ver, en las dos materias aquí señaladas, la intervención de los ciudadanos ha marcado un rostro diferente a los asuntos públicos. Este proceso de ciudadanización ha significado una mayor presencia de la sociedad civil en lo concerniente a la gobernabilidad, lo cual no es un asunto menor en medio de tantos problemas que aquejan a nuestras sociedades. Así, “la ciudadanía no es una condición que se alcanza al llegar a una determinada edad; es la práctica continua de ciertos valores que el ser humano practica en la ciudad en que habita”.

De este modo, ciudadanía y democracia se enlazan para la construcción de una sociedad democrática que de

manera ineluctable tiene que poner piso parejo a la participación de los ciudadanos. Esta es una explicación bastante elemental a la idea de igualdad que debe formar parte del acervo político de nuestro tiempo y la misma afirmación va enderezada hacia los límites que la propia ciudadanía debe imponer a quienes gobiernan.

No aspiramos a una sociedad ordenada bajo parámetros autocráticos y absolutistas, sino que apostamos por una sociedad democrática y de poderes acotados. De lo contrario nuestra apuesta sería un bumerán amenazante: la legalidad que se impone desde lo alto a los gobernados puede ser la puerta para la arbitrariedad de los gobernantes.

La presencia de los ciudadanos en las tareas aparece como un fenómeno que seguramente incrementará en la medida que la exigencia de gobernabilidad para todo gobernante sea un asunto elemental de estabilidad que el ejercicio del poder público debe garantizar a los electores.

El logro de una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana destinados a resolver los problemas de gobierno, cuando esos acuerdos se estabilizan y toman

un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablamos de la conformación de un “paradigma de gobernabilidad”.

La aparición de los órganos constitucionales autónomos no ha sido un asunto coyuntural para un determinado tiempo o grupo de poder. La paulatina aparición de estos órganos se ha proyectado a partir de la disminución de facultades del ejecutivo federal que desde el apogeo del presidencialismo —con todas las calamidades que significó— se vio como el mayor reto para la vida democrática de México. “En suma, cuando se extinguió, en 1997, una de las condiciones políticas e institucionales del poder presidencial en México —el gobierno unificado—, la Cámara de Diputados adquirió mayor autonomía y se constituyó en un verdadero contrapeso del poder presidencial”.²³

En la conjugación de todos estos elementos está la realidad y el futuro de los órganos constitucionales autónomos. En nuestra perspectiva, las grandes necesidades que se pretende atender desde la intervención de estos órganos conciben con la consolidación de un sistema democrático que permita aflorar las potencialidades de los ciudadanos en la vida pública. Sin duda, la diversidad de órganos y sus tareas cada vez más diversas irán abonando en los años por venir a una

mayor participación y un control más eficaz de los ciudadanos sobre quienes gobiernan.

El impacto institucional que estos órganos tendrán en la conformación de los poderes del Estado y en la forma de organización jurídico-política también incidirá en su concepción y en los conceptos hasta ahora inamovibles de las ideas políticas. De lo citado reiteradamente en este trabajo, se rescata la proyección que los órganos constitucionales autónomos tendrán en la forma de operación de los tres poderes clásicos, donde las atribuciones híbridas tendrán que ser definidas con puntualidad para evitar excesos y vacío de poder. En esta proyección, las relaciones interorgánicas horizontales también sufrirán una importante mutación a causa de la puntualidad que se irá anotando en las atribuciones y competencias de los tres poderes.

Por ejemplo, si el juicio político debe seguir operando en la exigencia ciudadana de rendición de cuentas de los funcionarios de alto nivel, seguramente las sutilezas y posibles salidas que brinda tendrán que ser reemplazadas por un verdadero proceso de responsabilidad constitucional más acorde a la naturaleza de las acciones para el control de la constitucionalidad de actos, alejado de la arena política que es proclive a los acuerdos y las negociaciones que conllevan la

práctica soterrada de la justicia en México.

Así mismo, muchos otros aspectos de la vida institucional de nuestro país tendrán que sufrir un cambio sustancial. No se puede asegurar si las atribuciones híbridas tenderán a desaparecer, lo que sí es previsible es que la intervención de los órganos constitucionales autónomos en la vida institucional incidirán con mayor fuerza en el cambio de paradigma que desde hace más de dos siglos sigue imperando en el diseño y los modos de ejercicio del poder público a partir de la existencia y operación de los tres poderes clásicos del Estado.

Con todo y a pesar de los amagos que se han hecho para transformar, adecuar y eliminar algunas tareas inherentes a estos órganos constitucionales autónomos, se puede aseverar que su impronta es fundamental para la buena marcha del Estado. Un viraje en sentido contrario que aminore las atribuciones de estos órganos o incluso los elimine de la vida institucional sería un lamentable retroceso para el Estado mexicano, afectado de opacidad y ausencia de controles en muchas áreas del poder público.

Con la convicción de que estos órganos son necesarios para insuflar vitalidad al sistema democrático del país, se hacen votos porque su mayor presencia venga a fortalecer el sistema

federal, pues reforzará las relaciones interorgánicas verticales a partir de su participación y presencia cada vez más relevante en los ámbitos federal y local.

La incidencia de estos órganos en la práctica del sistema federal tiene que venir aparejada de la coexistencia y el respeto invariable a los ámbitos de competencias de los órganos constitucionales autónomos de carácter local. En este escenario, el concepto de relaciones interorgánicas de tipo vertical no podrá ser ajeno a los modos de interacción entre los órganos federales y locales que realizan tareas idénticas. Por ejemplo, el INAI seguirá trabajando con cercanía y respeto a las competencias de los respectivos órganos locales encargados de la transparencia y el acceso a la información. Las relaciones interorgánicas en comento no se pueden entender de otra manera y tampoco es admisible en la actualidad vedar este tipo de interacción a los órganos constitucionales autónomos, pues tan importante es la función de transparencia y acceso a la información en el ámbito federal como en los estados sus municipios.

Como se puede ver, el reforzamiento de estas actividades en los espacios federal y local viene bien a la incidencia que estos órganos irán marcando en los años por venir en la mejora de las relaciones entre las autoridades federales y locales, como expresión

clara de un federalismo en texto y realidad. La coadyuvancia de estos órganos al fortalecimiento del federalismo nos parece incuestionable, pues las tareas asignadas a estos órganos son igualmente relevantes para la vida institucional del Estado que las de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Si el desarrollo del Estado se dio aparejada a la teoría de los tres poderes, hoy ese concepto debe evolucionar hacia la configuración de nuevas tareas esenciales que el Estado debe atender. Esto significa que en la actualidad la tesis de Montesquieu resulta ciertamente acotada y poco acertada respecto a la forma en que realmente se ejerce el poder público. En suma, se puede afirmar que el Estado realiza en sus diversos ámbitos competenciales otras actividades adicionales y distintas a las de los tres poderes clásicos, y esas tareas se van consolidando como esenciales para la vida institucional del Estado mexicano.

NOTAS SOBRE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

A lo largo de estas páginas se ha podido constatar el *quid* y *telos* de los órganos constitucionales autónomos. Lejos de la necesidad de encontrar el asidero de su justificación, nos ocupa ahora el ejercicio prospectivo de búsqueda e identificación de sus derroteros próximos a partir del análisis de su condición de autonomía, que sin duda representa su mayor fortaleza.

Ante esto, cabe preguntarnos si los órganos constitucionales autónomos actualmente existentes en México en realidad son autónomos y, en su caso, qué tipo de autonomía requieren. En el mismo orden de ideas, no se puede dejar de preguntar si estos órganos necesitan ser autónomos para realizar las tareas que tienen asignadas.

Además, resulta pertinente determinar, o al menos esbozar, si el número de órganos constitucionales autónomos que existen resulta suficiente para dar respuesta a las necesidades y exigencias que impulsaron su nacimiento, o si, por el contrario, quedan espacios aún no colmados que necesi-

tan una atención especializada y, por ende, la creación de otros.

Sobre la inquietud central enfocada a identificar los alcances de la autonomía, se puede afirmar que esta condición está determinada en la medida que se atienden algunos rubros que a continuación se puede enunciar en un ejercicio hermenéutico y heurístico.

3.1. EL ASIENTO CONSTITUCIONAL

Una de las cuestiones esenciales en lo tocante a la autonomía es el fundamento constitucional de los órganos constitucionales autónomos. De aquí se desprende su carácter fundamental, pues a partir de su inclusión en la Carta Magna es posible sostener que estos órganos existen a la par de los tres poderes clásicos del Estado. Esta es una afirmación central, pues si esto no se tradujera en ácidos debates respecto a la posición que ocupan los citados órganos, se habría avanzado tremendamente desde hace mucho tiempo.

Se puede aseverar que aquí se ubica el centro de la cuestión, porque si

SI EL CONTROL
DEL PODER ES UN
ASUNTO TÉCNICO
QUE NINGÚN ESTADO
CONSTITUCIONAL Y
DEMOCRÁTICO PUEDE
SOSLAYAR, UNA
EXIGENCIA ELEMENTAL
ES QUE LOS ENTES
RESPONSABLES
SEAN DISTINTOS A
LOS ÓRGANOS QUE
SON OBJETO DE ESE
CONTROL

esta afirmación fuera aceptada sin mayor comentario, la autonomía vendría garantizada por la propia Constitución y todas las demás características y/o condiciones de la autonomía ocuparían un lugar secundario. “Así, la forma más sencilla y congruente de abordar la existencia a nivel constitucional es como entes a los que la Constitución atribuye un determinado conjunto de competencias”.²⁵

Esta aproximación es indicativa de la naturaleza constitucional de los órganos estudiados. En esta tesitura, se puede sostener que sin ser un cuarto poder, los citados órganos asumen tareas fundamentales que les distinguen de cualquier otro órgano descentralizado de la administración pública, porque sus funciones son tan relevantes como las de cualquiera de los tres poderes clásicos. A mayor abundamiento, la naturaleza constitucional de estos órganos es uno de los más sólidos argumentos para afirmar que su existencia responde a la necesidad de atender algún rubro esencial de las tareas del Estado que, por su naturaleza, ninguno de los tres poderes puede realizar.

Alta la exigencia sobre la concordancia entre la naturaleza de las atribuciones de cada órgano y las funciones que materialmente realiza se asoma como otra cuestión que la teoría constitucional debe aclarar a fin

de cancelar la tendencia que el ejercicio del poder manifiesta a favor de la realización de funciones que materialmente no corresponden a la naturaleza formal del órgano. De este modo, los tres poderes podrían atender con mayor eficacia y pulcritud sus tareas constitucionalmente asignadas y los órganos constitucionales autónomos cumplirían con mayor fortaleza sus funciones específicas sin intromisiones indebidas ni cuestionamientos respecto a la legitimidad de la tarea realizada.

No obstante, es prudente señalar que la inserción constitucional de estos órganos, generada a nivel de exigencia para su existencia, puede no ser el argumento de mayor peso para afirmar su autonomía. Este cuestionamiento es de suma relevancia, pues una afirmación que poco se discute es que la condición de autonomía de estos órganos está definida por la naturaleza constitucional de su origen. Como se verá a continuación, hay otros parámetros que pueden servir mejor para explicar la autonomía de estos órganos de naturaleza constitucional.

Además de reflexionar sobre la proyección eminentemente normativa que representa el origen constitucional de estos órganos, es necesario analizar otros aspectos que pueden abonar a la definición de su autonomía.

3.2. LA NATURALEZA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE SU FUNCIÓN

Como se puede desprender de lo señalado con antelación, existen en el Estado algunas tareas que los poderes clásicos no pueden, ni deben realizar. Respecto a lo primero, ninguno de los tres poderes puede realizar las funciones específicas de los órganos constitucionales autónomos, porque la definición de su ámbito competencial no abarca dichas tareas y ninguno de los tres poderes debe arrogarse atribuciones constitucionales que los convertirían en juez y parte.

Si el control del poder es un asunto técnico que ningún Estado constitucional y democrático puede soslayar, una exigencia elemental es que los órganos de control sean distintos a los órganos que son objeto de ese control. En términos más explícitos, se puede decir que aquella persona investida de atribuciones para ejercer tareas de control sobre otra que cumple tareas de alguno de los tres poderes tiene que ser, por naturaleza, diferente y ajena al espacio que debe ser vigilado y controlado. Al respecto, dice Valadés:

El problema del control del poder es en nuestro tiempo el eje de la vida institucional. Otros aspectos, como los derechos humanos, las relaciones sociales, los procesos electorales, y la descentralización administrativa y po-

lítica, han merecido soluciones de corte más duradero y en cierta medida menos sujetas a las oscilaciones de la política. En cambio, el ejercicio de los controles está condicionado por múltiples factores; factores que tienen que ver con la lucha por el poder y en el poder.

De esta forma se puede resaltar la enorme importancia de las tareas de control del poder. Esta es la razón de existencia de los órganos constitucionales autónomos. Si lo vemos con detenimiento, cualquiera de las tareas que estos realizan tiene relación directa con el propósito de controlar a quienes ejercen el poder público. La tarea de transparencia a cargo del INAI, la defensa de los derechos humanos, el cuidado y vigilancia de las elecciones, la regulación de tareas en materia de energía, telecomunicaciones y en el rubro de competencia económica son ámbitos de enorme importancia para el adecuado ejercicio de las atribuciones en estas materias.

En esta tesitura es comprensible que ninguno de los tres poderes puede asumir alguna de estas funciones capitales. Es cierto que el legislativo interviene en la designación de los funcionarios de los órganos constitucionales autónomos y que en algunas entidades federativas la tarea de control recae en un órgano de fiscalización

que depende de la legislatura local, empero, la liga entre los diputados y el funcionario a cargo de la fiscalización y control en las entidades federativas tiende a desvanecerse.

El control es una función que debe ser ajena a los tres poderes clásicos del Estado. Si esta independencia no se garantiza desde la estructura y se confirma en la práctica de sus atribuciones, el control no deja de ser una vulgar simulación que no abona a la autonomía de los órganos constitucionales y menos al fortalecimiento del Estado constitucional y democrático.

Además de la independencia real y efectiva, los órganos deben ser arropados con personal profesional especializado en las tareas concretas que les corresponda realizar. Esta condición es esencial y marca de inmediato una diferencia sustancial con cualquier otro órgano o espacio de poder. Hasta ahora, con excepción del judicial, ni el ejecutivo ni el legislativo exigen a los servidores públicos habilidades técnicas o preparación especializada para ser nombrados en cargos de alta responsabilidad. En muchas áreas de estos órganos lamentablemente seguimos lastrados por el nepotismo. Los “amiguismos” y “compadrazgos” sin mayor trámite vuelven expertos y especialistas a los ineptos y le otorgan el carácter de idoneidad a los corruptos.

No es difícil advertir que es enorme el trecho que se necesita trascender para que en la de la vida política real se vea el reflejo de estos afanes normativos. La sociedad debe alejarse de la simulación y el autoengaño. En este propósito que a todos nos convoca, los órganos constitucionales autónomos tienen que ser admitidos como espacios públicos para el desarrollo de tareas irremplazables dentro del Estado.

La construcción de una sociedad con mejores escenarios para su vida democrática no debe pasar de largo ante los elementos y las condiciones que se deben satisfacer a fin de que las instituciones que realizan determinadas tareas técnicas y especializadas fuera del ámbito competencial de los tres poderes clásicos puedan reforzar las notas distintivas de su carácter autónomo.

Es indispensable que en condiciones de constitucionalidad estos órganos autónomos cumplan efectivamente con el desarrollo de procesos electorales instrumentales que sirvan para forjar la democracia. Es preciso que cumplan con la elemental auscultación a las funciones públicas a través de la transparencia para agotar las viejas prácticas plenas de opacidad que privilegiaban a los amigos. Es inconcuso que con las tareas de vigilancia y control, mediante la intervención ciudadana

informada y madura, se pueden prohi-
jar verdaderas posibilidades para la vida
humano-social en condiciones de ver-
dadera igualdad.

3.3. SU MARCO NORMATIVO

El origen constitucional de los órganos
constitucionales autónomos es una de
las características principales que de-
finen su autonomía. El reconocimien-
to de estos órganos en el más alto nivel
normativo del país es una caracterís-
tica importante, no es su origen cons-
titucional el que realmente les coloca
en una situación de autonomía plena,
respecto a los tres poderes clásicos y
ante los demás órganos estatales.

Lo anterior se puede constatar
a partir de una reflexión puntual res-
pecto al diseño institucional origina-
rio que se plasmó en la Constitución
de 1917. En el texto original de la Car-
ta Magna se definieron la estructura
y las competencias de los tres pode-
res, y se trazaron algunos rasgos de
las relaciones interorgánicas horizon-
tales y verticales acordes al modelo
federal establecido.

La estructura orgánica de la Cons-
titución no previó todos los órganos
que ahora existen, sino que se inclu-
yeron en reformas posteriores. Los
órganos autónomos aparecieron en la
Carta Magna a solicitud de las nuevas
necesidades y exigencias de la socie-
dad en diversas áreas que antes esta-

ban vedadas a la participación de los
ciudadanos. Esta es una explicación
pertinente y útil para comprender que
una constitución es el espacio idóneo
para la definición de tareas sustancia-
les, y que la inclusión de nuevas tareas
en ese marco normativo representa un
respaldo significativo a las actividades
que ahí se establecen.

No obstante, la Constitución tiene
una esencia normativa que invaria-
blemente debe procurar su materializa-
ción en la vida de los habitantes. La
pugna entre norma y realidad es un
tema que la teoría del derecho debe
seguir atendiendo pues, hasta hoy, el
derecho positivo no ha sido suficiente
para incidir decididamente en la reali-
dad y resolver los problemas de la co-
tidianidad en la vida de los habitantes.

Desde luego, no se puede reducir
la impronta política de la Constitución
que condensa las relaciones de poder
en una sociedad determinada. Como
mecanismo para la manifestación
del poder político, la Carta Magna sirve
para redactar la forma de relación en-
tre estos factores reales de poder y, en
este sentido, funge como el escenario
adecuado para dar cauce a las expre-
siones políticas de los habitantes.

En esta dinámica, la creación de
órganos constitucionales autónomos
obedece a una dinámica que, desde lue-
go, desborda cualquier consideración
de orden administrativo porque, más

allá de los ejercicios de descentralización o desconcentración, la Constitución sirve como contexto político-normativo para la gestación de estos órganos especializados.

Con esta aproximación a la esencia de la Constitución es posible afirmar que la correspondiente reforma constitucional para la creación de los órganos constitucionales autónomos es un acto normativo de contenido político que da forma, nombre y atribuciones a nuevos espacios para el ejercicio del poder público, mejor dicho, para que los órganos que son creados a través de este procedimiento sirvan para el control del poder público. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de poder para el control del poder. El reto es que se conviertan en órganos de poder ciudadano para el control del poder público, y esto ni su origen constitucional lo puede garantizar.

3.4. LA CUESTIÓN PRESUPUESTAL

Se dice que la autonomía que realmente existe es la que se asegura desde el presupuesto. Esta afirmación no es ociosa, pues la autonomía de estos órganos debe tener un respaldo efectivo en un presupuesto fijo que ningún órgano y ningún gobernante o partido político pueda modificar (al menos para reducirlo).

A pesar de tratarse de un aspecto nodal en lo que aquí referimos, el pre-

supuesto de los órganos constitucionales autónomos no se sitúa en el centro de la cuestión debido a que mayores recursos para el ejercicio anual no significa un mejor de las atribuciones respectivas.

Sin duda, todos los órganos necesitan la infraestructura y recursos financieros mínimos para atender sus actividades. Sin embargo, el dispendio y el engrosamiento de la burocracia pueden afectar sensiblemente el logro de los objetivos señalados en el Programa Anual de Actividades. Luego entonces, más recursos no significa necesariamente mejor desempeño y tampoco se traduce en una verdadera autonomía que a veces palidece ante las órdenes francas o indirectas que el presidente de la República en el caso de los órganos federales o el gobernador en el caso de los órganos locales pueden dirigir a los titulares de los órganos constitucionales autónomos.

Aquí hay, de nueva cuenta, una pugna irreductible entre la norma y la realidad y un debate irresoluto entre las prescripciones normativas que aducen la autonomía y las maneras que desde siempre han distinguido el ejercicio de poder público en nuestra patria, que han sido lamentablemente lacradas por el presidencialismo voraz que no se puede refrenar ni con presupuesto ni con recursos, por eso, sin duda, el desafío tiene más que ver con

el ejercicio de las atribuciones constitucionalmente encomendadas, que con infraestructura y presupuesto.

3.5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE NOMBRAMIENTO

Una de las características más destacables de los órganos constitucionales autónomos está ubicada en el mecanismo adoptado para el nombramiento de sus titulares. Aun cuando no siempre es un proceso cuidado, y que las dificultades para acercar la norma a la realidad son siempre un desafío, se puede señalar que la forma de integración de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial dista del mayor interés que despierta en los habitantes la integración de los órganos constitucionales autónomos.

El caso del ejecutivo es proverbial pues el presidente de la República tiene atribuciones para nombrar y remover libremente a sus colaboradores, según indica el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El poder judicial se define por concursos para ocupar las plazas de jueces y magistrados y, en general por lo que se conoce como la carrera judicial, aun cuando los cargos menores no siguen esta lógica y los más altos, los de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no requieren una consolidada carrera judicial como requisito de elegibilidad para

formar parte de la terna que el presidente envía al Senado. Por su parte, el poder legislativo está membretado por los procesos electorales que permiten la integración y renovación de las cámaras del Congreso federal y de las legislaturas locales.

Una mayor intervención ciudadana en estos procesos servirá para fortalecer la autonomía de los órganos constitucionales. En el ejercicio de estos derechos, se puede avistar la fortaleza de los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, los derechos políticos son de difícil concreción. “Los derechos políticos, siendo claros teórica y legalmente, son precarios en la práctica, pues su aplicación efectiva depende de un sinnúmero de factores legales, institucionales y culturales”.²⁷

Como se puede advertir, la incidencia de los ciudadanos en la vida política y en el quehacer público tiene un hondo significado e importantes repercusiones en la autonomía de los órganos que se diseñaron para propiciar espacios de participación ciudadana. Además de la relevancia que tienen los órganos constitucionales autónomos por la especialización de sus tareas, destaca el sello particular de su manera de integración, pues aquí reside una de sus mayores fortalezas.

En el caso de los miembros que integran el INAI y los órganos locales de la materia, vale la pena señalar que la

LA SEPARACIÓN DE FUNCIONES OPERA MÁS EN EL PLANO DE LAS NORMAS QUE EN LA REALIDAD. LAS PROYECCIONES DE LA VIDA POLÍTICA EN EL MARCO DEL MODELO FEDERAL OBEDECEN MÁS BIEN A LAS EXIGENCIAS ENTRE LA ARTICULACIÓN DE LOS ESPACIOS FEDERAL Y LOCAL QUE A LA DINÁMICA MISMA DE CADA ÓRGANO

expresión ciudadana de su composición queda manifiesta en los diversos mecanismos que se establecen en las entidades federativas para tal propósito, pues con independencia de que haya o no una convocatoria pública cuando es menester renovar a sus integrantes, los ordenamientos locales hacen referencia a un proceso de designación en el que la intervención de la legislatura local es fundamental.

En algunos casos la ley prevé llevar a cabo una consulta previa a la sociedad y luego la propuesta emana de los grupos parlamentarios como se hace en el Estado de México. En otros, como en Sonora, la propuesta emana de la Comisión de Transparencia del Congreso del Estado. En Chihuahua la propuesta debe ser realizada por la Junta de Coordinación Política. Morelos tiene uno de los procesos más abiertos, pues con base en la emisión de una convocatoria pública se reciben las propuestas de la sociedad e incluso los ciudadanos pueden inscribirse libremente. Uno de los mecanismos de mayor exigencia académica es el de la Ciudad de México, ya que prevé que serán designados ciudadanos con reconocido prestigio público, social, académico y profesional y con experiencia mínima de cinco años en la materia.

Sin duda, una mayor apertura a la participación de los ciudadanos especializados puede enriquecer el proceso

de integración de los órganos en estudio. La búsqueda de los mejores perfiles ni siquiera debe ser una tarea ni una preocupación para el poder público ya que hay muchas mujeres y hombres con las habilidades y la experiencia para desempeñar con solvencia el encargo en cualquiera de los órganos constitucionales autónomos. Lamentablemente no siempre juegan en este proceso los mejor calificados y esta es una cuestión que debería ser tomada en cuenta por quienes convocan y deciden a quién encargan tan relevantes funciones. Pesa sobre el Ejecutivo (presidente y gobernadores) esta enorme carga en la propuesta que debe hacer al Congreso o a cualquiera de sus cámaras, para integrar las ternas de las que será elegido el titular del órgano autónomo.

3.6. SU ARTICULACIÓN CON LOS TRES PODERES DEL ESTADO

La separación de funciones opera en nuestro país más en el plano de las normas que en la realidad. Las proyecciones de la vida política en el marco del modelo federal obedecen más bien a las exigencias entre la articulación de los espacios federal y local que a la dinámica misma de cada órgano.

Si las tareas de los órganos autónomos inciden en la vigilancia y control de los órganos clásicos del Estado, no puede pasar por alto que entre ellos

no existe una relación de tipo jerárquico. Esta afirmación es fundamental para la proyección y expectativas que se pueden generar a partir de las actividades que esos órganos realizan.

Las atribuciones que la Constitución asigna a cada uno de los órganos en estudio deben ser realizadas a plenitud y sin cortapisas, en el entendido de que la función concreta solo la puede realizar ese órgano específico.

La relación de los órganos autónomos con los tres poderes debe configurarse como una relación interorgánica atípica que indefectiblemente vincula a las tareas ejecutiva legislativa y judicial con las que llevan a cabo los órganos autónomos. Por tanto, algunas actividades específicas como la organización de las elecciones (INE), la solicitud de informes en presuntas violaciones a derechos humanos (CNDH) y los requerimientos en materia de información (INAI) son muestra de la relación orgánica e institucional que, lejos de la subordinación, deben llevar a cabo los tres poderes con los órganos constitucionales autónomos para cumplir con el mandato que la Constitución ha depositado en cada uno de ellos.

Es importante no perder de vista que en el Estado constitucional, las atribuciones que la ley suprema confiere a cada órgano solo pueden ser realizadas por ese órgano específico. Por tal razón, la asunción de funciones no

conferidas por la ley es simplemente improcedente y el relevo de un órgano por otro, además de improcedente, resulta inconstitucional.

Los órganos constitucionales autónomos participan y, deben hacerlo con mayor énfasis, en las relaciones interorgánicas con los tres poderes del Estado. Esta relación debe ser de diálogo y colaboración, pues solo así se entiende el funcionamiento de un Estado constitucional y democrático.

Esta característica es posiblemente una de las que respalda con mayor fuerza la condición de autonomía de los órganos en estudio. Se puede señalar que si se admite que en el espectro de las tres funciones clásicas, los órganos autónomos ejercen funciones también esenciales, su relación con cualquier órgano del Estado no puede ser sino de colaboración interorgánica.

3.7. SU PERMANENCIA Y CONDICIÓN TRANSEXENAL (LA CUESTIÓN APOLÍTICA O METAPOLÍTICA)

Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez en su ensayo *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder* explican que: “Lo que tenemos en la región es una progresiva creación de órganos autónomos encargados de la limitación a las acciones del Ejecutivo, lo cual conlleva un control mayor del poder presidencial

PARA ATAJAR [LA] PROCLIVIDAD DEL PRESIDENCIALISMO VORAZ SE PUEDE SOSTENER QUE LO PEOR QUE LES PUEDE PASAR A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS ES LA SIMULACIÓN. EN ESTE PUNTO NO VALEN NI SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL, NI UN PRESUPUESTO ANUAL SUFICIENTE. TAMPOCO IMPORTA EL TIPO DE TAREA QUE REALICEN SI NO HAY UNA VOLUNTAD POLÍTICA QUE ASEGURE SU AUTONOMÍA MEDIANTE EL RESPETO A SUS ATRIBUCIONES Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS RESOLUCIONES

sobre áreas diversas tanto políticas, económicas, administrativas y de justicia”.²⁸

Para atajar esta proclividad del presidencialismo voraz se puede sostener que lo peor que les puede pasar a los órganos constitucionales autónomos es la simulación. En este punto no valen ni su reconocimiento constitucional, ni un presupuesto anual suficiente. Tampoco importa el tipo de tarea que realicen si no hay una voluntad política que asegure su autonomía mediante el respeto a sus atribuciones y el cumplimiento de sus resoluciones.

Esto no significa que los órganos autónomos requieran de la benevolencia del presidente o de cualquiera de los otros dos poderes, significa que las atribuciones que la Constitución otorga a cada uno de los órganos en estudio deben ser realizadas puntualmente, lejos de cualquier compromiso político y más allá del menor asomo de sumisión. Se requiere una dilatada vocación de servicio y un férreo compromiso con la vida democrática para asumir las tareas de cualquiera de estos órganos, y si se carece de estos elementos, los órganos de nuestro estudio difícilmente cumplirán con su tarea a favor del Estado constitucional y democrático que todos deseamos construir. Sin duda, México necesita a sus órganos constitucionales autónomos,

y se puede aseverar que más incrementarlos, necesita fortalecer los que actualmente existen para dotarlos de autonomía lejana a cualquier cuestionamiento.

La identificación de las tareas esenciales que esos realizan, debe servir para la construcción de un nuevo andamiaje que sea capaz de mostrar que las tareas de control del poder en sus diversas formas y con sus mecanismos variados, son una cuestión fundamental para el Estado.

Si la doctrina ha señalado la existencia de decisiones políticas fundamentales (entre las que se encuentra la división de poderes), como parte esencial del diseño constitucional del Estado, parece que es el momento de decir que a esas decisiones políticas fundacionales se pueden sumar otras nuevas que son las decisiones fundamentales que esta generación necesita para su vida colectiva y que no se vislumbraron en 1916.

Hoy, la gran tarea es el control del poder, poner al alcance de la auscultación ciudadana cualquier acción encaminada a volver transparente todo acto de autoridad como la garantía de las elecciones libres y creíbles y la transparencia de todos los actos del poder público.

Es posible que al asumir estas funciones como elementos sustanciales del ser y hacer del Estado, su condición

fundamental puede significar el basamento de su verdadera autonomía. Para ello, es indispensable que su estabilidad y permanencia sean aseguradas más allá de cualquier periodo de gobierno y, por supuesto, fuera del alcance de la mano de cualquier amago ocurrente o represor. Esta es una garantía indefectible para la vida y tareas de los órganos constitucionales autónomos.

Que estos órganos son necesarios para la vida humano-social es un tema que ni siquiera requiere mayor argumento, que sus tareas son fundamentales para asegurar el ejercicio del poder es otro asunto meridiano en lo que aquí se ha tratado. A la pregunta sobre su carácter autónomo, sí son autónomos y deben serlo aún más, pues el sistema democrático no es un logro colectivo permanente, sino la manifestación cotidiana de los afanes que pugnan por la realización efectiva de las libertades de los iguales. Los órganos autónomos tienen mucho que hacer y una ingente expectativa que es un desafío y, al mismo tiempo, una gran oportunidad.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se ha podido anotar en el presente estudio, la evolución del Estado a lo largo del tiempo ha dado paso a la gestación de nuevos espacios para el ejercicio del poder público y el desem-

peño de tareas de alta especialización que han desbordado el concepto clásico de la división de poderes. Aunado a esto, el desarrollo de la doctrina de los derechos humanos y la fuerza creciente con la que los ciudadanos han exigido su cumplimiento, tanto en sedes nacionales e internacionales, han hecho emerger derechos de reciente cuño como lo son el derecho a la información y la correspondiente transparencia que debe acompañar a todo acto de autoridad.

La germinación de los órganos constitucionales autónomos ha representado una importante modificación en el quehacer del Estado y en el ejercicio concreto del poder público, pues a partir de la consolidación de los espacios de opinión y decisión de estos órganos, cualquier manifestación de poder proveniente de los órganos legislativo, ejecutivo y/o judicial es objeto de atención, auscultación e incluso revisión y corrección.

El sello concreto que los órganos constitucionales autónomos imponen al Estado implica además una fuerte dosis de participación ciudadana que se materializa en la integración de estos órganos y en los procesos de designación de quienes desempeñan estos encargos. Esta es una parte esencial en la definición de la actuación y pertinencia de los órganos en estudio, pues una mayor intervención ciudada-

na desde los procesos de designación puede traducirse en un mejor desempeño de las tareas que a cada órgano especializado le corresponden.

La relevancia de los órganos constitucionales autónomos está fuera de discusión. Los aspectos que sin duda deberán ser analizados y reforzados son los atinentes a la cuestión presupuestal, a la mayor presencia e incidencia de los ciudadanos especializados en las tareas que desempeñan estos espacios de poder y en lo tocante a la permanencia y proyección transexenal de cada órgano constitucional autónomo.

Es apremiante edificar una nueva construcción estatal, especialmente en estos momentos de enormes desafíos que han puesto en evidencia que el Estado que requerimos para afrontar las exigencias de nuestra sociedad actual no puede seguir siendo la misma entidad que se trazó desde la clásica división de poderes. Es claro que hoy las tareas del Estado son mucho más complejas que hacer la norma y aplicarla, dictar políticas públicas, legislar o dictar sentencias. Los órganos constitucionales autónomos intentan responder el clamor de los ciudadanos porque la democracia, la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del poder sean una característica cotidiana de nuestra vida humano-social.

NOTAS

Autonomía de los órganos constitucionales

- 1 Esta expresión se refiere al poder público que se enmarca en la norma jurídica y que puede ser ejercido a plenitud por quienes gobiernan y por todas aquellas personas que tienen reconocidas atribuciones y competencia para ejercerlas. Lejos está la potestad del poder como mera capacidad de dominio de tipo weberiano, para decirlo en términos muy concretos, la potestad es el poder jurídicamente regulado.
- 2 Sin duda, el autor más representativo en este campo es Juan Jacobo Rousseau, quien afirmó que es la voluntad general la que constituye a las sociedades.
- 3 La burda afirmación de Luis XIV: "*l'Etat c'est moi*", "El Estado soy yo" da cuenta de esta situación inadmisibles.
- 4 Un gran número de países han vivido estos procesos. El continente americano no ha sido la excepción, y aun en la actualidad hay naciones en regímenes poco democráticos o que son democracias incipientes.
- 5 El Comité ciudadano es el órgano de representación ciudadana con que cuenta cada colonia en la Ciudad de México y está integrado por nueve o cinco ciudadanos. Su función es representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia ante las autoridades. Disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/comites-ciudadanos/que-son-y-que-hacen-los-comites-ciudadanos/>
- 6 El *quid* se refiere a la esencia, al "qué" de una cuestión, y el telos es el fin o propósito que se persigue.
- 7 La *res publica* (cosa pública) es la voz latina que sirvió desde la antigüedad para identificar a los asuntos de interés colectivo y de donde derivó la palabra "república".
- 8 Negri, A. (1994). *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Libertarias/Prod-hufi. Madrid, p. 404.
- 9 *Lo stato* es lo que permanece, lo que continúa. Esta expresión sirvió para comenzar a identificar y distinguir las tareas de orden público que paulatinamente fueron acotando los espacios de decisión privada en asuntos de interés colectivo.

- 10 Von Humboldt, W. (2009). *Los límites de la acción del Estado*. Tecnos. Madrid, p. 8.
- 11 Locke, J. (1990). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Nuevomar. México, p. 91.
- 12 Montesquieu. (1990). *Del espíritu de las leyes*. Porrúa. México, p. 104.
- 13 De Bartolomé Cenzano, J. (2003). *Derechos fundamentales y libertades públicas*. Tirant lo Blanch. Valencia, p. 72.
- 14 Cárdenas, J. (1996). *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM. México, p. 244.
- 15 Carpizo, J. (1990). *La constitución mexicana de 1917*. Porrúa. México, p. 295.
- 16 Ruiz, J., (2017, agosto). "Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto" en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. Número 75, p. 162.
- 17 Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*. UNAM-Siglo XXI. México, p. 33.
- 18 Mill, J. (2000). *Del gobierno representativo*. Tecnos. Madrid, p. 169.
- 19 Valenzuela, R. (2015, enero-junio). "La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto", en *Revista Buen Gobierno*. Número 18. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México, p. 70.
- 20 Godínez, J. (2018, mayo-agosto). "Participación ciudadana, funciones directivas en consejos cívicos en el municipio de León, Guanajuato", en *Espacios Públicos*. Volumen 21, número 52. Universidad Autónoma del Estado de México, p. 110.

- 21 Salazar, P. (2015). *Democracia y (cultura de la) legalidad. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. INE. México, p. 32.
- 22 Camou, A. (2015). *Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. INE. México, p. 46.
- 23 Pérez, M. (2009, abril). "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *Andamios. Revista de Investigación Social*. Volumen 5, número 10. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, p. 256. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62811391010>
- 24 Durante la redacción de este trabajo, el periódico *La Jornada* publicó una nota donde expuso que el coordinador de Morena en el Senado, Ricardo Monreal, presentó una reforma constitucional donde propuso la fusión del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) por la austeridad republicana, y aunque días después fue retirada esta propuesta, y al no poder adelantarnos al desenlace de este asunto, solo se puede señalar que el cambio de nomenclatura es irrelevante, lo esencial está en el riesgo de acotamiento e incluso desaparición de las atribuciones de los órganos constitucionales autónomos involucrados. En todo caso, nuestra opinión va en el sentido de que cualquier órgano constitucional autónomo debe tener un adecuado margen de maniobra, que proviene de su marco normativo, para realizar su relevante función en el Estado constitucional. Lo contrario es inadmisibles. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/06/11/politica/013n1pol>. Fecha de consulta: 11 de junio de 2020.
- 25 Moreno, I. (2005). "Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano", en *Breviarios jurídicos*. Porrúa. México, p. 20.
- 26 Valadés, D. (2006). *El control del poder*. Porrúa-UNAM. México, p. 11.
- 27 Olvera, A. (2015). *Ciudadanía y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. INE. México, p. 32.

- 28 Escamilla, A. y Sánchez, R. (2016). *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*. Estudios Políticos. vol. 9, núm. 37. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 134. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4264/426443710005>

BIBLIOGRAFÍA

Autonomía de los órganos constitucionales

- Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*. UNAM-Siglo XXI. México.
- Becerril, A y Ballinas, V. (2020, 11 de junio). "Morena propone fusionar IFT, Cofece y CRE por la austeridad republicana. Legisladores del PRI y el PAN rechazan la iniciativa // Ven maniobra para ejercer el poder por decreto", en periódico *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/06/11/politica/013n1pol>
- Camou, A. (2015). *Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. INE. México.
- Cárdenas, J. (1996). *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM. México.
- Carpizo, J. (1990). *La constitución mexicana de 1917*. Porrúa. México.
- De Bartolomé Cenzano, J. (2003). *Derechos fundamentales y libertades públicas*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Escamilla, A. y Sánchez, R. (2016). *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*. Estudios Políticos. vol. 9, núm. 37. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4264/>
- Godínez, J. (2018, mayo-agosto). "Participación ciudadana, funciones directivas en consejos cívicos en el municipio de León, Guanajuato", en *Espacios Públicos*. Volumen 21, número 52. Universidad Autónoma del Estado de México.
- INE. (s/f). *Participación Ciudadana*. Disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/comites-ciudadanos/que-son-y-que-hacen-los-comites-ciudadanos/>
- Locke, J. (1990). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Nuevomar. México.
- Mill, J. (2000). *Del gobierno representativo*. Tecnos. Madrid.
- Montesquieu, (1990). *Del espíritu de las leyes*. Porrúa. México.

- Moreno, I. (2005). "Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano", en *Breviarios jurídicos*. Porrúa. México.
- Negri, A. (1994). *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Libertarias/ Prodhufi. Madrid.
- Olvera, A. (2015). *Ciudadanía y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. INE. México.
- Pérez, M. (2009, abril). "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en Andamios, en *Revista de Investigación Social*. Volumen 5, número 10. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62811391010>
- Ruiz, J., (2017, agosto). "Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto" en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*. Número 75.
- Salazar, P. (2015). *Democracia y (cultura de la) legalidad. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. INE. México.
- Valenzuela, R. (2015, enero-junio). "La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto", en *Revista Buen Gobierno*. Número 18. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México.
- Valadés, D. (2006). *El control del poder*. Porrúa-UNAM. México.
- Von Humboldt, W. (2009). *Los límites de la acción del Estado*. Tecnos. Madrid.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62811391010>

<https://www.jornada.com.mx/2020/06/11/politica/013n1pol>

<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/comites-ciudadanos/que-son-y-que-hacen-los-comites-ciudadanos/>

Autonomía de los órganos constitucionales,
se terminó en noviembre de 2020.

Edición a cargo de:
Dirección General de Comunicación Social
y Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



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

© Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Alcaldía Coyoacán, C. P. 04530,
Ciudad de México.
Primera edición, noviembre de 2020