

COORDINACIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN, BIBLIOTECAS Y MUSEO
DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS

CONGRESO REDIPAL 2023-2024



CONGRESO REDIPAL VIRTUAL 2023-2024

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR
Dr. Samuel Hernández Apodaca

TÍTULO:
***LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
EN MÉXICO, REVISIÓN NECESARIA***

Enero 2024

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO, REVISIÓN NECESARIA

Samuel Hernández Apodaca ¹

Resumen

Este ensayo examina la relación entre los órganos autónomos y los poderes fácticos en México. Se destaca cómo estos órganos, en teoría diseñados para ser independientes, pueden convertirse en extensiones de intereses particulares. A través de un análisis crítico de casos específicos, se evidencian vínculos entre ciertos órganos autónomos y actores poderosos, lo que erosiona la autonomía originalmente concebida.

Se aborda la influencia de estos poderes fácticos en la toma de decisiones y la rendición de cuentas, subrayando la importancia de salvaguardar la independencia real de estos órganos para preservar la integridad democrática o, en su caso, desaparecerlos y turnar sus funciones a las secretarías de Estado respectivas.

Palabras clave: *órganos autónomos, poderes fácticos, independencia, rendición de cuentas, democracia.*

¹ Miembro de Redipal. Doctor en Derecho. CEO de PaideiaMx; Director de la Revista Quaestionis. Académico de la Universidad del Valle de Atemajac. Líneas de investigación: Iusfilosofía, Derecho parlamentario, Derecho político y movimientos sociales. Libros más recientes: *Ensayos socio jurídicos y políticos; El derecho desde el aula; Lecciones de Derecho Parlamentario; Derecho y Sociedad*. Jalisco, México. Correo electrónico: ius.filosofo@gmail.com . En X: @iusfilosofo.

1.1 Contexto histórico

La primera manifestación escrita que establece la división de los poderes estatales es la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, seguida por la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, ambas redactadas en el mismo año. Además, la Constitución estadounidense de 1787 ratificó y formalizó esta separación al designar el Poder Legislativo al Congreso, el Poder Ejecutivo al presidente y el Poder Judicial al Tribunal Supremo.

De igual importancia, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 16, aborda la separación de poderes de la siguiente manera: "Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución". Un precedente histórico de los Órganos Constitucionales Autónomos, (OCAs) es el Ombudsman sueco, una institución tan antigua como la Ley constitucional de Suecia de 1809. Este organismo fue concebido con el propósito de supervisar que las acciones de los funcionarios estatales no infringieran los derechos de los individuos.

Los orígenes de los órganos constitucionales se encuentran, desde una perspectiva doctrinal, a finales del siglo XIX y, en términos históricos, se relacionan con la presencia de tribunales constitucionales en distintos países europeos.

Las experiencias derivadas de regímenes fascistas llevaron a los líderes de varios países a reflexionar sobre la necesidad de transitar de un Estado legal a un Estado constitucional. En este contexto, surgió la idea de establecer un órgano revisor de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, con el objetivo de evitar que alguna de ellas contraviniera el espíritu de las constituciones liberales. Así nacieron los tribunales de control constitucional, cuya autonomía respecto de los poderes tradicionales era imperativa, ya que su función fundamental era actuar como contrapeso (Cansino; 2020: 23).

1.2 Sobre los Órganos Constitucionales Autónomos

Existen dos enfoques teóricos predominantes para examinar los organismos constitucionales autónomos. En una vertiente, se halla un enfoque que podría ser denominado "maximalista", basado en el esquema propuesto por Manuel García-Pelayo en su obra clásica sobre "El 'status' del Tribunal Constitucional". Según esta perspectiva, los únicos organismos constitucionales autónomos verdaderos serían aquellos que cumplen integralmente con cuatro

características esenciales: contar con un estatus constitucional, participar activamente en la dirección política del Estado, tener una presencia constitutiva y mantener relaciones de coordinación con otros poderes.

Según García-Pelayo, el Tribunal Constitucional ostenta un "estatus" equiparable al de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La creación de este tribunal amplía la estructura de división de poderes en el Estado Español de tres a cuatro órganos constitucionales, abandonando la fórmula fundamental heredada de Montesquieu. García-Pelayo argumenta que cada uno de estos poderes posee cuatro características fundamentales que, en conjunto, conforman el "estatus" de un órgano constitucional (García; 1981).

En principio, estos órganos se encuentran claramente "establecidos y configurados" por la Constitución. El autor subraya que no basta con una mención genérica en la carta magna sobre un organismo o función estatal. Para que alcance el "estatus" de un órgano constitucional, el texto constitucional debe detallar la composición del órgano, los procedimientos de designación de sus titulares, sus competencias y su estatus jurídico.

En segundo término, un órgano que posea el "estatus" necesario constituye una parte integral de la estructura del Estado correspondiente. Estos órganos son considerados "constitutivos", ya que desempeñan funciones esenciales para el adecuado funcionamiento del "modelo de Estado" establecido en la Constitución.

En tercer lugar, los órganos constitucionales deben participar de manera directa "en la dirección política del Estado" o, expresado de otra manera, en "la formación de la voluntad estatal". Según García-Pelayo, esto implica que estos órganos deben "tomar decisiones en representación y en nombre del Estado que afecten o comprometan a la sociedad nacional". En otras palabras, se espera que sean entidades que no se limiten a aplicar o interpretar normas establecidas por otras instituciones, sino que definan de manera autónoma las políticas y directrices generales de actuación de las autoridades públicas.

La cuarta característica destacada por García-Pelayo como un elemento fundamental de los órganos constitucionales es la "paridad de rango y las relaciones de coordinación". En este sentido, un órgano que merezca ser denominado constitucional no debe estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado; más bien, debe poseer plena autonomía y ejercer un poder supremo en su ámbito de competencia.

Ahora bien, aunque el análisis propuesto por García-Pelayo constituye un punto de partida valioso para explorar la realidad de los organismos constitucionales autónomos. No

obstante, es importante reconocer que no podemos aplicar directamente este enfoque desarrollado para comprender la naturaleza de los Tribunales Constitucionales en la Europa de hace cuarenta y tres años, al examen de los organismos autónomos contemporáneos en nuestro país, que viene saliendo de una era neoliberal.

Jaime Cárdenas, sostiene que “podemos definir los órganos constitucionales autónomos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado (Cárdenas; 2000:244); por su parte Ileana Moreno define a los organismos autónomos como “entes jurídicos de derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánica- mente de ninguna de las tres ramas tradicionales” (Ramírez; 2005).

No obstante, para Ackerman “la estrategia minimalista a la que recurren –los autores aludidos– puede también constituir una salida falsa ya que al tomar este camino abdicar ante el reto de construir una nueva teoría positiva propia al contexto mexicano para entender la naturaleza de los organismos constitucionales autónomos(Ackerman;2010).

La definición de los OCAs contempla dos elementos fundamentales: uno negativo, o sea, no estar adscrito a ningún poder constitucional; y uno positivo, o sea, autonomía constitucional (Cansino; 2020: 24).

Ackerman sostiene que “los reformadores mexicanos no se han atrevido a agrupar estos organismos bajo un solo título o capítulo en la Constitución o a darles una regulación común. Cada organismo está constituido por un artículo diferente de la carta magna, muchas veces a una gran distancia los unos de los otros. Asimismo, como ha sido señalado líneas arriba, han surgido cuestionamientos respecto a la constitucionalidad de estos organismos ya que estrictamente hablando todos ellos violan el artículo 49 de la Constitución” (Ackerman; 2010:18).

Al respecto la Corte sostuvo:

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la

circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad (SCJN; 2007).

Los Órganos Constitucionales Autónomos en México son instituciones importantes dentro del sistema político del país. Originariamente tendrían como objetivo proteger los derechos y garantizar el correcto funcionamiento del Estado. Estos organismos han surgido como resultado de una larga evolución histórica en busca de un “equilibrio” entre los poderes del Estado y la necesidad de contar con “organismos independientes” que realicen funciones específicas. En teoría, la creación de estos órganos fortalecería al sistema democrático mexicano y contribuiría a la consolidación del Estado de derecho.

Los OCAs desempeñan un papel importante en el sistema político mexicano, esta radica en que ejercen contrapeso a los poderes del Estado, evitando la concentración excesiva de poder y garantizando el respeto a los derechos de los ciudadanos. Además, juegan un papel crucial en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la democracia. Es decir, serían fundamentales para la gobernabilidad del país, ya que contribuyen a generar confianza ciudadana al actuar de forma imparcial y asegurar el cumplimiento de la ley.

Los OCAs en México son instituciones que gozan de independencia y autonomía en la toma de decisiones, así como en el ejercicio de sus funciones. Estos organismos son creados y regulados por la Constitución del país, lo que les otorga una legalidad y estabilidad en su funcionamiento. Generalmente, están encargados de funciones específicas como la protección de los derechos humanos, la fiscalización de recursos, la transparencia y la organización de procesos electorales. La autonomía de estos órganos les permite actuar de forma imparcial y garantizar la correcta aplicación de la ley.

Los OCAs desempeñan un papel crucial en el sistema jurídico mexicano, contribuyendo a la consolidación y equilibrio de poderes, así como a la protección de derechos fundamentales. Su importancia radica en diversos aspectos que impactan directamente en la construcción de un Estado democrático y en el resguardo de la legalidad.

1.3 Los órganos autónomos en la era neoliberal

En nuestro contexto nacional los antecedentes de los órganos constitucionales autónomos en México se pueden remontar al siglo XIX. Durante este periodo, se buscó establecer instituciones que pudieran garantizar la imparcialidad y protección de los derechos de los ciudadanos.

La introducción de los llamados Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs) es un fenómeno relativamente reciente en el panorama político de México si consideramos que su consolidación se da en la década de 1990. Concretamente, su origen se remonta a 1993, cuando se concedió autonomía al Banco de México (BANXICO), seguido por el Instituto Federal Electoral (IFE) (hoy Instituto Nacional Electoral [INE]), en 1996, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1999. Posteriormente, se otorgó autonomía a entidades como el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), y la Fiscalía General de la República (FGR), siendo estos dos últimos en 2014. Es relevante destacar que las universidades públicas, consideradas autónomas para efectos legales, constituyen un precedente de esta figura constitucional.

Además, se crearon varias procuradurías y organismos reguladores en el ámbito del mercado. Ejemplos de esta expansión incluyen la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo (Profedet), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed). Asimismo, surgieron entidades como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), ilustrando la nueva configuración del poder público en México.

Aguilar Villanueva (2015) menciona que el Estado de bienestar se enfrentó a una doble crisis: económica, por las dádivas deficitarias, y política, consecuencia de la primera. En este sentido, el Estado ha probado ser ineficiente por no haber administrado bien los recursos y por no darse abasto para satisfacer las demandas acumuladas de toda la población. Por tanto, necesita recurrir a servicios altamente especializados que sólo el sector privado puede ofrecer. Este enfoque, denominado nueva gestión pública, postula que la función del Estado es proveer

bienes y servicios públicos a través de particulares, incluso es su deber promover el crecimiento de la iniciativa privada. El autor en comentario señala que, y esto es lo más remarcable, el problema de los OCAs no es su legitimidad teórica ni quiénes lo integran, sino su eficacia para resolver problemas y ejecutar las funciones asignadas (Aguilar; 2015: 264).

Por su parte, Cansino señala que “en el caso mexicano no se distingue a ningún movimiento detrás de la creación de algún OCA, ni en el siglo pasado ni en el presente; y si algún exdirigente de movimiento social o guerrilla incidió en las reformas es porque representaba a algún partido, ya que, precisamente, lo que sí consta en los autores mencionados es que, en cada reforma electoral, agentes de partidos políticos siempre negociaron en función de sus propios intereses y de partido (Cansino; 2020: 32).

A lo largo del tiempo, se han creado diversos organismos autónomos en diferentes áreas, tomaré algunos casos que vale la pena revisar:

Banco de México. En la inicial Ley Orgánica del Banco de México se estableció su objetivo principal: conciliar el control monetario según lo dispuesto por la Constitución con una autonomía adecuada. Se dejó claro que la dirección económica permanecería bajo el control del Estado y que la propuesta no daba lugar a la formación de una entidad cerrada, monolítica e inflexible, sino que se diseñaba para coordinarse con otras instancias especializadas del gobierno federal (Araujo, 1991:88).

En 1932, al adquirir el estatus de órgano autónomo, el Banco de México demostró su eficacia en un momento crítico al prevenir que el país sucumbiera a los efectos de la depresión estadounidense. La contrarreforma de 1936, el Banco de México comenzó a financiar todas las aventuras del gobierno federal de aquella época, que acaba en el caos financiero y monetario.

Fue la reforma de 1993, en la que el Banco de México recuperó su carácter de organismo descentralizado. Sin embargo, está sujeto a un proceso de revisión de legalidad y debe rendir cuentas al Congreso de la Unión. Esta rendición de cuentas se lleva a cabo de manera similar a otras instituciones, sometiéndose a la supervisión y escrutinio de la cuenta pública. Además, está sujeto a disposiciones constitucionales que requieren autorización presupuestal y control según la Ley de Ingresos, que especifica los ingresos permitidos para el gobierno federal, incluidos los instrumentos de política monetaria.

En la era neoliberal, el Banco de México enfrentó desafíos significativos que repercutieron en su función y autonomía. Uno de los principales problemas radicó en la

disminución de la autonomía en la política monetaria, dado que las decisiones económicas estaban más influenciadas por consideraciones políticas que por criterios técnicos. La intervención gubernamental en la gestión del banco central resultó en políticas monetarias menos eficientes y más susceptibles a presiones políticas.

La falta de independencia del Banco de México contribuyó a la inestabilidad económica, afectó la estabilidad financiera y generó desconfianza en la política monetaria. La gestión económica neoliberal también estuvo marcada por episodios de alta inflación y una creciente deuda externa. Estos factores limitaron la capacidad del Banco de México para implementar políticas monetarias efectivas y estabilizadoras (Cárdenas, 2002).

La falta de independencia del Banco de México en la época neoliberal contribuyó a la inestabilidad económica. La necesidad de depender del gobierno de turno para la toma de decisiones económicas condujo a medidas que no siempre estaban alineadas con las necesidades a largo plazo de la economía.

En el periodo neoliberal, se evidenció un aumento en la influencia política en las decisiones del Banco de México. La autonomía de la entidad financiera central se vio afectada, dado que las decisiones económicas estuvieron más sujetas –como ya se mencionó– a consideraciones políticas que a criterios técnicos (González, 2005).

Esta situación se manifestó en la desestabilización de la moneda y la disminución de la confianza en la política monetaria. La carencia de autonomía del Banco de México se considera una desventaja porque limitó su capacidad para implementar políticas eficaces destinadas a contrarrestar las fluctuaciones económicas y garantizar la estabilidad financiera.

Es decir, la carencia de independencia del Banco de México fue un factor que influyó en la inestabilidad financiera. La necesidad de depender del gobierno en turno para la toma de decisiones económicas resultó en la implementación de políticas que no estaban consistentemente alineadas con los objetivos de estabilidad económica a largo plazo (Moreno-Brid, 2003).

Para ejemplificar algunas decisiones económicas del Banco de México: durante la gestión de Guillermo Ortiz (1998-2006) se estableció la fijación cambiaria, ya que Ortiz implementó una política de tipo de cambio fijo, lo que limitó la capacidad del Banco de México para responder a shocks externos. Recordemos que este tipo de fenómeno contribuyó, en gran medida, a la crisis financiera de 1994. De igual manera el endeudamiento público durante su gestión como porcentaje del PIB aumentó considerablemente.

El otro caso es el de Agustín Carstens (2009-2017) quien impulsó una política monetaria restrictiva para controlar la inflación, lo que frenó el crecimiento económico (CEPAL: 2015); de igual forma la gestión de reservas internacionales, fue motivo de crítica por no haber diversificado suficientemente las reservas internacionales del Banco de México, lo que las dejó expuestas a la volatilidad del mercado cambiario (El Economista: 2018).

IFE-INE. Es importante hablar de las reformas constitucionales de 1990. Durante esta década se llevaron a cabo reformas constitucionales que consolidaron la autonomía de organismos, uno de ellos es el INE.

Tal como lo señala Ana Elisa Banderas: “en 1946 se expide la Ley Electoral y se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral a cargo de la Secretaría de Gobernación. En 1973 ésta comisión desaparece, y pareciera que solo cambia de nombre a Comisión Federal Electoral, al mantener todo lo demás constante, a excepción de la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) en 1977”.

La creación del IFE se gestó a través de reformas constitucionales en 1989. Estas reformas buscaban separar las funciones electorales del Poder Ejecutivo y establecer un órgano autónomo encargado de organizar elecciones federales. Antes de la creación del IFE, las elecciones en México estaban a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Tras la escandalosa elección de 1988, se reformó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que dio origen al IFE en 1990. Este instituto nació con la finalidad de supervisar y organizar elecciones federales, así como de garantizar la equidad y transparencia en los procesos electorales. El Instituto Federal Electoral (IFE) –precursor del actual Instituto Nacional Electoral (INE)–, surge como una respuesta a la necesidad de consolidar un órgano autónomo para organizar procesos electorales al pasar de manos del secretario de Gobernación a un Consejo Electoral integrado por ciudadanos elegidos por el poder legislativo. El IFE asumió sus funciones durante las elecciones federales de 1991, marcando un hito en la autonomía electoral en México.

En el texto del artículo 41 constitucional, a partir de 1996, se dispone que la función estatal de organizar las elecciones debe realizarse por conducto de un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios: el Instituto Federal Electoral (IFE). Este organismo debe reunir las características de descentralización, de manera que cuente con autonomía, capacidad de gestión y recursos propios (Moctezuma; 1991:17). La reforma que modificó la integración y las atribuciones del Instituto Federal

Electoral se concentró en los derroteros siguientes: 1) Un menor peso de los partidos en el seno del Consejo General; 2) La salida del secretario de Gobernación del Instituto; 3) El equilibrio entre autonomía y eficacia, a través del compromiso de todos los poderes públicos y de los partidos políticos con los mandos de órgano electoral; 4) La presencia, plural, del Poder Legislativo Federal en el Consejo General del Instituto.

La transformación del IFE en el Instituto Nacional Electoral (INE) ocurrió en 2014, con lo que se aún más su autonomía y se ampliaron sus atribuciones para incluir la función de registro de partidos políticos. La reforma política-electoral de ese año modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consolidar al INE como el nuevo organismo encargado de organizar las elecciones federales y locales, así como de supervisar el registro de partidos políticos y la fiscalización de sus recursos. Esta transformación respondió a la necesidad de fortalecer la imparcialidad y eficacia del sistema electoral mexicano.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en 2014, establece las atribuciones y facultades del INE. Destaca su autonomía para ejercer sus funciones de manera independiente. Asimismo, se le confiere la responsabilidad de organizar, conducir, y vigilar los procesos electorales federales y locales, así como la distribución de tiempos en radio y televisión durante las campañas.

Esta transformación también implicó cambios en la estructura y composición del órgano electoral. El Consejo General del INE es el máximo órgano de dirección y está integrado por consejeros electorales, quienes son designados por el Senado de la República. Además, se estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la instancia encargada de resolver las controversias derivadas de los procesos electorales.

En la etapa neoliberal, el Instituto Nacional Electoral (INE) como entidad autónoma en México fue objeto de críticas y desafíos. Se indicó la falta de auténtica representación, la posible influencia de los intereses políticos predominantes y la percepción de falta de transparencia en sus procedimientos electorales (Smith, 2018). Asimismo, el aumento de la desconfianza ciudadana y las preocupaciones sobre la equidad en la competencia electoral resaltaron limitaciones en su eficacia (García, 2016). Estos elementos generaron interrogantes acerca de la legitimidad y la eficiencia del INE en su función como garante de procesos electorales equitativos y transparentes durante la época neoliberal en México.

1.4 El espejismo de los órganos constitucionales autónomos

La manera en que funcionan los Organismo Constitucionales Autónomos es, típicamente, a través de un cuerpo colegiado, pero con una persona como titular del órgano, por ejemplo, el INE, que tiene como órgano máximo de toma de decisiones al Consejo General, integrado por once consejeros, pero uno de ellos es el presidente y tiene atribuciones únicas por este carácter. Al ser órganos esencialmente técnicos, la designación de los integrantes no está sometida a votación popular, por lo que pueden considerarse órganos no mayoritarios (Reta, 2015).

Ahora bien, una cosa es la autonomía del órgano en cuestión y otra, la autonomía de los agentes que trabajan en ese órgano; la primera está primordialmente delimitada por el marco jurídico aplicable, mientras la segunda está encausada por los intereses que permitieron que los integrantes de estos organismos llegaran a estos espacios.

Dice Cansino que “responde a políticas horizontales, interactuando con otros OCAs y con los poderes constituidos en una dinámica de par a par; esto nos permite un esquema en que diversos OCAs se exijan, unos a otros, según su materia, el cumplimiento de sus respectivas funciones, a través de la observación de los respectivos marcos jurídicos (Cansino; 2020: 27).

Bien señala Aguilar, los poderes tradicionales responden a valores nacionales, mientras los OCAs atienden a valores internacionales. Esto claramente se inscribe en un discurso de posgobierno nacional (Aguilar Villanueva, 2015) y concibe a los OCAs como los fundamentos de un gobierno global; perspectiva que no suena descabellada si vemos cómo han funcionado las transformaciones de bancos centrales en OCAs: descentralizando la función bancaria de estados nacionales y reordenándola por bloques económicos regionales y una autoridad global, como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM); tendencia que también puede apreciarse en órganos antimonopolio de telecomunicaciones y de atención a derechos humanos (Cansino; 2020: 27).

Un Organismo Constitucional Autónomo (OCA) posee autoridad en su campo específico, abarcando áreas como lo electoral, bancario, telecomunicaciones, transparencia, entre otras. El OCA tiene la competencia para determinar lo legalmente adecuado, aunque sus decisiones pueden ser objeto de impugnación judicial. En resumen, el OCA realiza funciones similares al Poder Ejecutivo al aplicar las leyes establecidas por el Legislativo, sujeto a revisión judicial. Se destaca que la creación de OCAs suele implicar una reducción de competencias

del Poder Ejecutivo, según la mayoría de los expertos. Además, es común en México que los funcionarios de un OCA sirvan más allá del mandato de los poderes Ejecutivo y Legislativo que los designaron, conocido como periodo transexenal, buscando fortalecer la independencia de dichos agentes. No obstante, en el contexto mexicano, también es frecuente que, mediante actos legislativos o del Constituyente permanente, se destituyan agentes de OCAs en respuesta a la coyuntura política.

Los agentes de Organismos Constitucionales Autónomos deben rendir cuentas y atender el llamado del órgano legislativo que los designó, pero en la práctica la comparecencia de los integrantes de estos OCAs. Pocas veces se dio y cuando así fue, apelaron a su autonomía e independencia para no responder a los cuestionamientos de los legisladores.

Los OCAs cuentan con la facultad y la responsabilidad de establecer su propio reglamento, constituyendo así el tercer nivel en la estructura jerárquica según la pirámide de Kelsen. En este aspecto, se evidencia de manera destacada el principio de autonomía, ya que son los propios agentes del OCA quienes, a través de una acción colectiva, cumplen con la obligación legal de formular sus propias normativas internas, en lugar de depender del Constituyente o del legislador para la emisión de dichas normas.

Los OCAs se han escondido en el falso discurso de la desconfianza hacia la democracia electoral-representativa, la carencia de transparencia, independencia y rendición de cuentas, el combate a la corrupción. El tema es que el impacto de la contrademocracia es mayor en la medida que las sociedades contemporáneas están caracterizadas por la erosión de la confianza. Estos órganos cumplen funciones de control y observancia del poder y se “camuflan” bajo la bandera ciudadana, actores sociales o académicos imparciales. En la práctica no han sido un contrapeso al poder sino piezas de los poderes facticos que los han colocado ahí. No oxigenan al sistema político sino que lo envuelven en una película que protege los intereses creados.

La lógica sugiere que la alternancia política desde un régimen de partido hegemónico o único se traduce invariablemente en transformaciones en el ejercicio del poder; es decir, en las formas de tomar decisiones, en las interacciones del gobierno con los demás poderes y actores políticos, en el apego a las reglas escritas, en la rendición de cuentas, en la comunicación social, en el uso de los recursos públicos, y en un interminable número de aspectos (Cansino; 2020: 29).

García Pelayo propone imaginar qué pasaría si el órgano en cuestión desapareciera.

Plantea que si tal acontecimiento trastoca la “sustancialidad” o la “globalidad” del sistema constitucional vigente, entonces, el órgano correspondiente sería efectivamente una institución digna de ser llamada “órgano constitucional”. Por el contrario, si la desaparición del órgano no causa mayores obstáculos para el desarrollo normal del sistema constitucional, entonces de nuevo estaríamos apenas ante un órgano de “relevancia” constitucional. (García; 1981).

Los OCA en México son instituciones públicas que gozan de independencia técnica y de gestión para llevar a cabo funciones específicas. Su establecimiento ha sido justificado por la necesidad de contar con entidades especializadas capaces de operar sin interferencias del poder político. Sin embargo, el debate acerca de la conveniencia de eliminar algunos de estos organismos ha ido creciendo tanto que el Presidente Andrés Manuel López obrador ha presentado iniciativas que plantean su desaparición.

Algunos argumentos a favor de su desaparición están asociando al costo elevado, pues los OCA suelen contar con presupuestos elevados, pues representan una carga financiera significativa para el erario público. Aunado a ello está el tema de la duplicidad de funciones, pues en ciertos casos, las responsabilidades de los OCA se superponen con las de otras entidades públicas, generando ineficacia y redundancia de esfuerzos.

Un punto que no hay que dejar pasar es la falta de transparencia y rendición de cuentas, pues algunos OCA han sido objeto de críticas debido a la falta de transparencia en la gestión de sus recursos y a la carencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

La más importante de las críticas es sin duda la captura por grupos de interés, ya que se argumenta que algunos OCA han sido influenciados por grupos de interés particulares, lo que ha sesgado su actuación en favor de estos grupos.

Este debate refleja las preocupaciones en torno de la eficacia, transparencia y eficiencia de los OCA en México y el papel que la participación ciudadana puede jugar. Y es que el termino participación esta inevitablemente ligado a una circunstancia específica y, desde luego, a las convicciones personales. En el plano del debate teórico, Pippa Norris advierte: “Existe un acuerdo generalizado entre los teóricos de la democracia, desde Jean Jacques Rousseau hasta James Madison, John Stuart Mill, Robert Dahl, Benjamin Barber, David Held y John Dryzak de que la participación de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa, aunque se debate continuamente sobre la cantidad de participación ciudadana que se considera necesaria o deseable (Norris, 2010).

A todo esto hay que recuperar lo que Bárbara Cabrera plantea: “¿Estamos preparados para una democracia sin intermediarios? Sin duda, en una época de cambios, la ciudadanía de manera paulatina se ira formando en la importancia de la utilización de este tipo de mecanismos de participación, mismos que le permiten asumir el poder que le corresponde, el cual por décadas ha sido soslayado” (Cabrera; 2019: 26).

1.5 Conclusiones

El análisis de los órganos constitucionales autónomos en México revela dos enfoques teóricos predominantes: el "maximalista", propuesto por Manuel García-Pelayo, que destaca cuatro características esenciales para considerar un organismo como constitucional autónomo, y el enfoque de autores como Jaime Cárdenas e Ileana Moreno, que se centra en la no adscripción clara a los poderes tradicionales del Estado y la autonomía constitucional.

Aunque el modelo propuesto por García-Pelayo fue valioso en el contexto europeo hace cuarenta y tres años, su aplicación directa a los organismos autónomos contemporáneos en México resulta limitada. Las definiciones de Cárdenas, Moreno y Ackerman resaltan la importancia de la autonomía y la no adscripción a poderes constitucionales tradicionales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que los órganos constitucionales autónomos surgieron para equilibrar el poder y cumplir funciones específicas en beneficio de la sociedad. Su autonomía, independencia funcional y financiera, así como su atención a funciones primarias del Estado, son características esenciales.

En el sistema político mexicano, los órganos constitucionales autónomos desempeñan un papel crucial al actuar como contrapeso, evitar la concentración excesiva de poder y promover la transparencia y rendición de cuentas. Su independencia y estabilidad legal les permiten contribuir a la consolidación del Estado de derecho y fortalecer la democracia.

La evolución de los OCAs en México se remonta al siglo XIX, pero su consolidación, - especialmente en la era neoliberal- a partir de la década de 1990, marca un cambio significativo en la configuración del poder público. La autonomía de entidades como el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral y otras instituciones especializadas se erige como respuesta a la búsqueda de imparcialidad y protección de derechos ciudadanos.

La creación y autonomía de estos OCAs se gestaron en un contexto de crisis económica y política del Estado de bienestar, que llevó a adoptar la "nueva gestión pública". Sin embargo, la eficacia de los OCAs se convierte en un punto de debate, según Aguilar

Villanueva, destacando la necesidad de evaluar su capacidad para resolver problemas y cumplir funciones asignadas.

En el caso del Banco de México, su autonomía se vio desafiada durante la era neoliberal, con influencia política en decisiones económicas que impactaron en la estabilidad financiera y generaron desconfianza en la política monetaria. La falta de independencia afectó su capacidad para implementar políticas eficaces, que dieron como resultado episodios de alta inflación y creciente deuda externa.

El INE, surgido en la década de 1990 y transformado en el INE en 2014, se enfrentó a críticas y desafíos durante la etapa neoliberal, cuestionándose su representatividad, influencia política y transparencia en procesos electorales. La desconfianza ciudadana y las preocupaciones sobre la equidad electoral plantearon interrogantes sobre la legitimidad y eficiencia del INE.

En conjunto, la autonomía de los OCAs se presenta como un componente esencial para contrarrestar la concentración de poder, garantizar derechos ciudadanos y fortalecer la democracia. Sin embargo, la evaluación de su eficacia y legitimidad es un aspecto clave en la discusión sobre su papel en el contexto político mexicano.

El funcionamiento de los OCAs en México se caracteriza por la presencia de un cuerpo colegiado, liderado por una persona titular del órgano. Aunque estos órganos son esencialmente técnicos y no sujetos a votación popular, su autonomía está delineada por el marco jurídico, mientras que la autonomía de los individuos que los integran está influenciada por los intereses que llevaron a su designación.

Los OCAs interactúan entre sí y con los poderes constituidos, siendo agentes fundamentales en un esquema de exigencia mutua basada en sus respectivos marcos jurídicos. Aguilar destaca la diferencia entre los valores nacionales de los poderes tradicionales y los valores internacionales a los que responden los OCAs, marcando una perspectiva de posgobierno nacional.

Sin embargo, críticas señalan que los OCAs, en lugar de ser contrapesos al poder, pueden convertirse en piezas de los poderes fácticos que los colocaron. Se esconden detrás de discursos sobre la desconfianza en la democracia electoral-representativa, la falta de transparencia e independencia, y el combate a la corrupción. La realidad muestra que, en muchos casos, no han sido contrapesos efectivos, sino actores que protegen intereses creados.

La autonomía de los OCAs se refleja en la facultad de establecer su propio reglamento, destacando su posición en la pirámide jerárquica. Sin embargo, la eficacia de su función como entes independientes es objeto de debate, y se plantea la posibilidad de eliminar algunos de estos organismos, argumentando altos costos, duplicidad de funciones, falta de transparencia y captura por grupos de interés.

El debate en torno de la existencia y eficiencia de los OCAs refleja preocupaciones sobre su papel en la democracia mexicana, y se vincula directamente con cuestionamientos sobre la participación ciudadana y la necesidad de intermediarios en el sistema democrático. En última instancia, la pregunta sobre si la sociedad está preparada para una democracia sin intermediarios plantea desafíos y cambios potenciales en la participación ciudadana y el ejercicio del poder democrático.

1.6 Propuestas

- Se sugiere llevar a cabo una revisión exhaustiva de las funciones de cada Organismo Constitucional Autónomo (OCA) con el objetivo de identificar posibles superposiciones con otras entidades gubernamentales. Aquellas funciones que puedan ser asumidas por otras instituciones podrían ser transferidas, eliminando así la duplicidad de esfuerzos.
- Fortalecimiento de Instituciones Existentes: En lugar de mantener organismos autónomos, se propone fortalecer y mejorar la eficiencia de las instituciones gubernamentales ya existentes. Esto podría lograrse mediante la implementación de mejores prácticas de gestión, el aumento de la transparencia y la implementación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas.
- Reducción de Costos: Se plantea la consideración de la desaparición de aquellos OCAs cuyas funciones puedan ser absorbidas por otras instituciones sin comprometer la eficacia y la imparcialidad. Esto permitiría reducir los costos asociados con la operación de estos organismos y asignar recursos de manera más eficiente.
- Participación Ciudadana: Como alternativa a la existencia de OCAs, se propone promover la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales. Fortalecer mecanismos democráticos que permitan a la sociedad civil tener un papel más activo en la supervisión y evaluación de las políticas públicas.

En resumen, la desaparición de los OCAs en México podría ser una medida estratégica para mejorar la eficiencia gubernamental, reducir costos, aumentar la transparencia y fortalecer la participación ciudadana. No obstante, se subraya la importancia de llevar a cabo un análisis detallado y considerar las implicaciones para garantizar que estas propuestas contribuyan a un gobierno más eficaz y centrado en el interés público

1.7 Fuentes consultadas

- Ackerman, John M. (2010); Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina en Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México
- Aguilar Villanueva, L. (2015); Los retos y desafíos de los organismos públicos autónomos en la nueva gobernanza. Memorias del noveno congreso nacional de organismos públicos autónomos. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 251-270.
- Cabrera Pantoja, Bárbara (2019); Derecho y cuarta Transformación, *Quaestiois* 41, año 6, enero-febrero. p.26
- Cárdenas Gracia, Jaime F. (2000); Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 244.
- Cárdenas, E. (2002); La economía mexicana en la encrucijada de un nuevo siglo. *Estudios Económicos*, 17(1), 3-33.
- CEPAL (2015); México: Panorama Social 2015. Consultable en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>
- Cansino, César; Luis Arturo Patiño León (2020); ¿Cuál autonomía de los Órganos Constitucionales Autónomos en México? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada, *Ius Comitiãlis*, vol. 3, núm. 5, 2020, Enero-Junio, pp. 21-49 Universidad Autónoma del Estado de México
- El Economista (2018); Septiembre 6. La tentación del Banco de México. Consultable en <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-tentacion-del-Banco-de-Mexico-20180906-0030.html>
- García, A. (2016); Elecciones y desconfianza ciudadana. México: Porrúa.
- García, F. (2018); "Órganos autónomos en México: retos y perspectivas." *Revista de Derecho Político*, (101), 77-98.
- García-Pelayo, Manuel, (1981); "El status del tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm.1, pp. 11-34.
- González, M. (2005); La Autonomía del Banco de México. *El Trimestre Económico*, 72(287), 725-737.
- Hernández, J. (2005); "La autonomía constitucional en México." *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 677-706.
- Hufbauer, G. C., & Schott, J. J. (2005); NAFTA Revisited: Achievements and Challenges. Institute for International Economics.
- INEGI (2023); Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017. Consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5695755&fecha=17/07/2023#gsc.tab=0
- Moctezuma Barragán, Gonzalo (1991); El Instituto Federal Electoral", *Examen*, núm. 23, p. 17
- Moreno Ramírez, Ileana (2005); Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, México, Porrúa, p. XIV.
- Moreno-Brid, J. C. (2003); Desarrollo, crecimiento y crisis en la economía mexicana. *El Trimestre Económico*, 70(278), 839-885.
- Norris, Pippa (2010); La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa, consultable en <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Mexican%20Civic%20Engagement%20Norris%20espanol.pdf>.
- Pérez, R. (2019); "Autonomía constitucional en México." *Anuario Mexicano de Derecho Constitucional*, 22, 237-256.
- Ramírez, R. (2017); "El Banco de México y su autonomía." *Análisis Económico*, 32(78), 115-133.
- Reta, C. (2015); Presentación, *Revista de Administración Pública*, 50 (138), septiembre-diciembre, México, INAP, pp. 11-14.
- Smith, J. (2018); Desconfianza en el INE: ¿Un obstáculo para la democracia? *Revista Política y Gobierno*, 25(1), 215-240.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV; Tesis P./J. 20/2007, novena época, mayo de 2007, p. 1647.