

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS.

*Mtro. José Luis Ramírez Pérez.*⁶¹
*Lic. Stefanie Daniela Ramírez Aumada.*⁶²

SUMARIO. Palabras Clave. 1.- Introducción 2.- Porque Surgen Los Órganos Autónomos. 3.- Autonomía Y Función De Los Órganos Constitucionalmente Autónomos. 4.- Que Son Los Órganos Autónomos. 5.- Características De Los Órganos Autónomos. 6.- Conclusiones.

Palabras Clave. Centralización. Autonomía. Descentralización. Desconcentración. Sectorizar. Órganos Constitucionales Autónomos.

1.- Introducción

Tal y como lo señala el escritor francés Gabriel Riqueti un gobierno debe complacer a sus gobernados, el cómo se logra es a través de una buena organización que puede atender las necesidades de la colectividad y es ahí cuando nace la necesidad de tener una administración publica bien organizada.

Uno de los problemas que enfrenta actualmente nuestro país es la desmedida proporción en la que los habitantes se propagan pues el Estado se ve en la necesidad de sectorizar cada vez más el poder público con la finalidad de poder brindar una solución más expedita y eficaz ante las necesidades de la colectividad surgiendo así órganos que salen de la esfera centralizada a los cuales se les brinda autonomía.

A lo largo de este trabajo se analizarán los antecedentes que dieron origen a ellos para luego pasar a definirlos, sus características, y una vez teniendo bien claro de que se habla al referirse a estos órganos autónomos, entonces mencionaremos los que establece nuestra Constitución.

En 2014 se dio el acuerdo político más relevante de este gobierno, el Pacto por México dio lugar a diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos

⁶¹ Maestro e investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

⁶² Estudiante de la Maestría de la Universidad Iberoamericana Puebla.

Mexicanos, entre los cuales se dio lugar a la creación de nuevos Órganos Constitucionales Autónomos.⁶³

El poder que no es limitado como decía Montesquieu conduce al abuso y a la arbitrariedad, por eso es necesario que esta distribución entre distintos órganos para que mutuamente se frenen y así quede cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado.

De esta manera, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado en los textos constitucionales de la mayoría de los países, de hecho ya la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, señalaba en su artículo 16 “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”.

En el contexto actual, diversas teorías han postulado que lo que debe darse es una coordinación entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dada la interdependencia que existe entre los mismos.

En las últimas décadas, la estructura orgánica del Estado Mexicano ha transigido hacia un modelo de estructura estatal sustentado en poderes ajenos a los tres derivados de la teoría de división de poder. Es por ello que, para entenderlo parte de la estructura, organización y relevancia para el desarrollo de la Nación, se ha definido e identificado a tal poder emergente con el nombre de Órgano Constitucionalmente Autónomo.

Ugalde Calderón, manifiesta que es preciso señalar que la actuación de los denominados Órganos Constitucionalmente Autónomos, no está sujeta a los depositarios tradicionales del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Por el contrario, es a estos órganos del poder emergente a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales. Concluyendo que tal diversificación no implica la destrucción de la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado.

Se refiere que tales órganos son indispensables para el funcionamiento de un Estado, quedando conferidos con las más amplias facultades para dar cumplimiento con su

⁶³ Pacto por México. <http://pactopormexico.org/>

fin respecto de los asuntos considerados relevantes para el desarrollo del país.⁶⁴

2.- Porque surgen los Órganos Autónomos.

Desde finales del siglo XIX se ha dado un fenómeno, sobre todo, en Francia y otros países europeos que después se trasladó a otros países especialmente a los de Latinoamérica y en particular México, la creación de organismos públicos descentralizados, que en su momento la práctica de los Estados y la doctrina considero que tenían autonomía; esa autonomía, no llego a precisarse con claridad, pues de todas maneras se trataba de organismos creados por el Estado y que prestaron o prestan servicios públicos y que desempeñan actividades que, o corresponden al Estado o son de interés público.⁶⁵

El estado tiene como una de sus principales funciones brindarle a la colectividad seguridad, servicios públicos, educación, salud, etcétera, todas estas obligaciones el Estado las cumplirá a través del Poder Ejecutivo, quien para poder desarrollar su actividad tiene que organizarse de modo que sus dependencias deban saber cómo actuar. Una de esas formas de organización administrativa es la que tendremos que desarrollar, los órganos autónomos.

Una frase muy cierta es aquella que establece que para entender tu presente debes saber tu pasado, es por ello que hay que considerar siempre investigar los antecedentes de nuestra administración pública para poder comprender como es que llegamos a esta organización.

A lo largo de nuestra historia y una de las principales deficiencias de México es que siempre se ha jactado de implementar arquetipos tanto administrativos como económicos de otros países, estos modelos no pueden estar más alejados de la realidad social de nuestro país y es por ello que no han funcionado.

Una de las figuras que en el siglo XIX intentaron implementar un modelo de justicia Administrativa dotado de una influencia de Francia fue Teodosio Lares, si nos centramos a la época en la que vivió el abogado Lares nos podemos dar cuenta que durante su adolescencia y madurez pudo ser testigo de cómo poco a poco los regímenes absolutistas

⁶⁴ Ugalde, Calderón F. Órganos Constitucionales Autónomos. Revista de la Judicatura Federal Numero 29. México 2016. p. 253.

⁶⁵ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2015. p. 604

fueron mermando para instaurar una nueva forma de gobierno en donde se rompía con las ideas de dicho régimen, las cuales establecían que los reyes eran designados por la decisión de Dios y dichas decisiones se materializaban en supuestos sueños que tenía el papa, esta forma de gobierno si bien duro durante largo tiempo tuvo su fin dando paso a una monarquía constitucionalista la cual más adelante diera paso a la Democracia.

Es debido a todos los acontecimientos anteriores que podemos decir que el abogado Lares se interesó por estudiar como poder lograr un beneficio publico pues, aunque fue un conservador leal a Santa Anna sus ideas no fueron sepultadas pues los liberales implementaron muchas de ellas.

Como lograr el beneficio público. Para Lares era claro que el beneficio se debía hacer mediante el impulso educativo y es que eso lo podemos ver en sus acciones ya que cuando fungió como directos del Instituto de Literatura de Zacatecas ideó un proyecto para la recaudación de fondos para la educación pública una de sus primeras aportaciones a la administración pública.

Una de las principales aportaciones de Lares a la administración pública fue haber realizado el primer documento Administrativo en México en 1851 fue el autor de Lecciones de Derecho Administrativo, pues el mismo Lares declaro ante la prensa que en México no se tenía una cultura sobre la Administración Publica, razón por la cual decidió tomar como base las corrientes predominantes de Francia.

Lares estuvo durante los gobiernos de Santa Anna, Maximiliano de Habsburgo y Miguel Miramón todos de corte conservador, razón por la cual tanto Benito Juárez y Porfirio Díaz le negaron la entrada a la administración publica un acto lamentable pues Lares había demostrado su gran capacidad de organización con la creación de un plan educativo que recaudaba fondos mediante el cobro de impuestos, mediante el ayuntamiento y dichos fondos se utilizaban para escuelas públicas y privadas.

La importancia de estos datos es el analizar como México no se le da la importancia debida a la administración, tanto es así que a pesar de las décadas nuestro país sigue presentando deficiencias palpables en todos sus organismos y eso se ve reflejado en el bienestar social. Las dependencias no formulan programas que realmente atiendan a la problemática social pues en el país se sobreponen las ideas políticas por encima del bienestar colectivo, ejemplo de eso se plasmó en párrafos anteriores donde a pesar de que

Lares tenía planes educativos bien estructurados se hizo caso omiso simplemente porque los hombres sucesores del poder no confiaban en él por sus ideales conservadores a pesar de que su trabajo pudo haber aportado cambios benéficos al sector educativo esto no importó.

La creación de los órganos autónomos constitucionales considero era algo necesario pues una premisa que marca su creación es la división de los poderes establecida por Montesquieu en su obra el espíritu de las leyes y es que si vemos las deficiencias con las que se maneja el ejecutivo lo mejor será tener un patrimonio propio y la libertad de decisión para poder llevar a cabo las acciones, sin ser pusilánime de que el ejecutivo vaya a ejercer su poder de remoción.

3.- Autonomía y función de los órganos constitucionalmente autónomos.

El concepto de autonomía hace referencia a la potestad para darse leyes a sí mismo o dictarse sus propias normas, del mismo modo está relacionada con la acepción de “libre albedrío” y “mando propio”, este término alude a un cierto poder de autonormación y autogobierno, es decir, es el poder atribuido a entes no soberanos de emitir normas jurídicas equiparadas a las normas de un ente soberano.

En sentido institucional, el término autonomía hace referencia a la “potestad de darse un ordenamiento jurídico”. La autonomía es una forma de división de poder, sin que esta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencia sobre determinadas materias.

No es de menos que la autonomía no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de funciones que establece la Constitución. De hecho, en la mayoría de los casos es la propia Constitución la que reconoce que ente u órgano es autónomo.

Por otra parte, la autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros. Para establecer el grado de autonomía es necesario definir que son la centralización, la desconcentración y la descentralización.

Para Moisés Ochoa Campos, la centralización es la dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos, por ejemplo, las

Secretarías de Estado dependientes del ejecutivo en donde los titulares son nombrados directamente por este.

La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que están subordinados a ellas, por ejemplo, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico que depende de la Secretaría de Salud.

Finalmente, la descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central. Es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central hacia entes menores, por ejemplo, Instituto Mexicano del Seguro Social.

La administración descentralizada constituye un complejo de organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es diferente y separado del fisco nacional.⁶⁶

Por otra parte, para García Laguardía, los entes autónomos son aquellos órganos descentralizados del estado a los que se les ha otorgado capacidad de darse preceptos obligatorios. La descentralización es una forma de organización a través de la cual el estado deja en manos de quienes considera más aptos una parte de la función administrativa del mismo Estado. Para algunos la administración descentralizada está compuesta por dos aspectos:

- a) La administración descentralizada territorialmente, que son los estados y los municipios.
- b) La administración descentralizada funcionalmente, que son los institutos autónomos, las corporaciones o empresas del estado. Etcétera.

De tal forma, la descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía, que es la facultad que tienen las instituciones para gobernarse o para ejercer actos de soberanía, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios.

Cuando nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una ley especial que confiere al ente creado, personalidad jurídica, patrimonio propio y que se organiza con un régimen particular de derecho público, entonces estaremos en presencia de un instituto autónomo.

⁶⁶ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso. Editorial Porrúa. México 2016. p. 777 y 778.

4.- Que son los Órganos Autónomos

Si algo ha caracterizado a Francia es por sus ideas innovadoras que por lo regular siempre sirven de ejemplo para las demás naciones y no podemos esperar menos del país cuna de movimientos como el enciclopedismo y el siglo de las luces, la administración que otorga a ciertos organismos autonomía tuvo su inicio en Francia.

La autonomía tiene como base fundamental restringir al estado en el manejo tanto económico como administrativo de estos organismos, claro que esta autonomía siempre debe estar acorde a lo que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objetivo de la creación de los órganos autónomos constitucionales es poder distribuir las actividades correspondientes a la administración pública, sin embargo, al ser autónomos no quiere decir que no sean sujetos de derechos y obligaciones pues al tener una personalidad jurídica propia deberán responder por sus actos.

Si bien es cierto que la autonomía de gestión es una de las características de estos organismos, esto no quiere decir que no deban rendir cuentas ante la entidad correspondiente pues deben estar regulados y de no ser así incurrirán en delitos fiscales por mentirle a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a la creación de estos organismos se han formado ideas duales mientras unos afirman que la creación de estos organismos mejora la eficacia de la administración pública otros postulan que la sectorización del poder público se vuelve cada vez más amplia que ni los mismos expertos en derecho conocen.

5.- Características de los órganos autónomos.

La doctrina nos establece que para poder considerar a un organismo autónomo debe tener las siguientes características:

- a) Autonomía de tipo política jurídica. Se refiere en que el órgano autónomo puede crear su propia organización y reglamentación interna sin apoyo de otro órgano pues al ser autónomo ellos pueden poner sus propias normas y sanciones, siempre y cuando no violen derechos fundamentales.
- b) Potestad jurídica reconocida. Quiere decir que toda normatividad interna que desarrolle el órgano autónomo debe estar reconocida por el sistema legal y además deben ser debidamente publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

- c) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Más allá de una buena organización y declaración de recursos el órgano, debe tener un Servicio de Carrera Civil en donde administre a sus recursos humanos a través de una buena capacitación, establecer los requisitos de ingreso etc., además debe tener previstas sanciones para quienes violen los dispositivos que lo rigen.
- d) Autonomía financiera. Es decir, el órgano debe tener una cantidad de dinero recaudado suficiente para cubrir todos sus gastos y solo de este modo podrán gozar de plena libertad para disponer de sus recursos como mejor le convenga.
- e) Nombramiento con mayor duración. Por lo regular en los órganos autónomos los nombramientos de sus autoridades son de mayor duración que los órganos centralizados.⁶⁷

Desde la década de 1990, la estructura del estado mexicano comenzó a experimentar la creación de órganos autónomos con rango Constitucional, desde 1993 en adelante, en que se otorga autonomía al Banco de México se produjo un vertiginoso incremento de órganos Constitucionales Autónomos. Así, se incorporan a la Constitución el Instituto Federal Electoral en 1996 (hoy Instituto Nacional Electoral). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 1999 y otros más. Órganos pioneros, que constituyen lo que podemos denominar “primera generación” de Órganos Constitucionales Autónomos en México.

Con el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en el país, consistente en la realización de diversas acciones que tengan como objeto un futuro más prometedor para México, fue posible gracias a los esfuerzos y la unión del actual Presidente de la Republica y los principales partidos políticos del país PRI, PAN y PRD.⁶⁸

Con el Pacto por México se dio lugar a diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esto se otorgó autonomía al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones entre otros. Este conjunto de órganos constituye lo que se denomina la “segunda generación” de Órganos Constitucionales Autónomos en México.

⁶⁷ Ugalde, Calderón F. Órganos Constitucionales Autónomos Revista de la Judicatura Federal Numero 29. México 2016. p. 256 y 257.

⁶⁸ Pacto por México. <https://pacto.por.mexico.org/>

Este incremento de órganos autónomos con rango Constitucional genera de inmediato diversas interrogantes: ¿Que son exactamente los Órganos Constitucionales Autónomos? ¿Por qué se elige esta figura para llevar a cabo nuevas funciones de regulación, evaluación y control? ¿Qué relación guardan, en términos de control democrático, con los órganos tradicionales del gobierno?

Dada la cantidad creciente de órganos autónomos y la relevancia de las atribuciones constitucionales que les han sido asignadas, la realización de un estudio integrador que responda estas cuestiones adquiere relevancia como forma de aproximación a la nueva estructura del Estado mexicano.⁶⁹

Para concluir mencionaremos los siguientes órganos constitucionales autónomos:

- Banco de México.
- Instituto Nacional Electoral.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.
- La Comisión Federal de Competencia Económica.
- Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- El Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social.
- El Instituto Nacional de Evaluación.
- Comisión Reguladora de Energía.
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Fiscalía General de la Republica.

Para concluir tenemos que algunas de las declaraciones del Presidente electo Andrés Manuel López Obrador, una vez que tome posesión de la Presidencia de la Republica el primero de diciembre del presente año veremos la política de su gobierno, si crea nuevos órganos constitucionales autónomos o hace una reestructuración de los ya existentes o les restringe facultades alguno de ellos.

6.- Conclusiones.

La Administración Publica es de suma importancia dado que es esta la encargada de velar por la oportuna y pronta satisfacción de las necesidades de toda la ciudadanía para ello

⁶⁹ Ruiz, José Fabián. Revista Jurídica Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UMAN. México 2017. Página 86 y 87.

nuestro Estado has adoptado una función orgánica dividida en tres, lo que conocemos como “poderes de la unión” sin embargo no son estos los únicos entes encargados de la función administrativa, sería una labor titánica el que solo de ellos dependiera la administración.

Del presente estudio se puede concluir entonces que en verdad la voluntad del Constituyente, fue la de crear organizaciones autónomas con su propia personalidad jurídica, pero sin depender de ninguna otra rama u órgano del poder público. Los órganos de creación o tratamiento constitucional, gozan de una amplia autonomía e independencia que únicamente se ve limitado por la misma Constitución y, en tal virtud, son diferentes a los órganos de origen y tratamiento legal, toda vez que, en este caso, es el legislador quien los crea, define su misión, le atribuye sus funciones, define su estructura y, en fin, fija las reglas generales que deben seguir en el cumplimiento de sus fines como entidades estatales.

Estos entes son diferentes a los órganos del Estado, tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines con los demás entes de la administración pública; también cabe mencionar que no todos estos organismos fueron creados en el momento que fue promulgada la Constitución, sino por el contrario surgen como respuesta a las nuevas necesidades de la sociedad cuando está inmersa en procesos de democratización busca poner freno a las prácticas de corrupción.

Los órganos constitucionalmente autónomos son instituciones cuya creación se desprende de la Constitución Federal, la cual les concede autonomía. En ella se le atribuye a cada órgano una función específica que originalmente le correspondía desempeñar al Estado, pero que por cuestiones políticas, sociales y económicas se considera más conveniente que instituciones totalmente independientes de los poderes tradicionales, atiendan de forma más efectiva todas las cuestiones que se generen en el funcionamiento de la actividad que les fue encomendada y de esta forma lograr los objetivos que la constitución establece.

Cada uno de los organismos autónomos que se han creado ha generado gran trascendencia, ya que para poder consolidarse como actualmente los conocemos fueron necesarias una serie de reformas que finalmente permitieran el reconocimiento constitucional de su autonomía. Los resultados que se generaron tras la creación de estos organismos han sido positivos y han permitido lograr la estabilidad evitando la repetición de hechos que en su momento generaron descontento e inestabilidad en la nación.

Es necesario que cada organismo autónomo este integrado con personal calificado y apto que se encuentre con la mejor capacidad para llevar a cabo las funciones del órgano y así obtener los mejores resultados posibles, y permite la conducción del instituto a sus objetivos, para que de esta forma se tenga la certeza de que estos órganos están actuando con verdadera autonomía y que no se encuentren controlados por algunos de los poderes del estado que se beneficien de las actividades que realizan estos institutos.

Bibliografía.

- Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Mexico 2015.
- Ruiz, José Fabián. Revista Jurídica Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UMAN. México 2017
- Serra Rojas; Andrés. Derecho Administrativo primer curso. Editorial Porrúa. México 2016.
- Ugalde, Calderón F. Órganos Constitucionales Autónomos Revista de la Judicatura Federal Número 29. México 2016
- <http://pactopormexico.org/>
- <https://revistasjuridicas.unam.mx>.
- www.juridicas.unam.mx.