

Yuritzi Arredondo Martínez*

Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades

The autonomous constitutional bodies in the government of Andrés Manuel López Obrador: conflicts and possibilities

Abstract | Since the 1990s, the structure of the Mexican State began to experience the creation of autonomous bodies with constitutional status. Subject that is analyzed in the present article, which aims to describe the situation faced by the autonomous constitutional bodies (OCA) in the government of president Andrés Manuel López Obrador and his republican austerity policy. Therefore, it is necessary to be able to understand the role that these organs play, know them, know when they arise and how they have evolved over time. It is important to point out that the OCA's are those organizations created directly in the constitution that enjoy legal autonomy in terms of their administration and functions. The emergence of these bodies is through the traditional theory of the division of powers, which was developed by Montesquieu. Its main characteristic is that they are not under the command of any of the three powers, that is, they are in coordination with them through the power they have directly in the Constitution. In general, OCA's are considered control and counterweight mechanisms in the exercise of political power, structures that help shape democracy.

Keywords | autonomous constitutional bodies | State | division of powers | autonomy | government in Mexico | democracy.

Resumen | Desde la década de 1990, la estructura del Estado mexicano comenzó a experimentar la creación de órganos autónomos con rango constitucional. Tema que se analiza en este artículo, el cual pretende describir la situación a la que se enfrentan los órganos constitucionales autónomos (OCA) en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador y su política de austeridad republicana. Por lo cual resulta necesario poder entender el papel que

Recibido: 2 de agosto, 2021.

Aceptado: 11 de enero, 2022.

* Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Correo electrónico: yuritzi.arredondo@humanidades.unam.mx

Arredondo Martínez, Yuritzi. «Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades.» *Interdisciplina* 10, n° 27 (mayo-agosto 2022): 315-345.

doi: <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2022.27.82157>

desarrollan estos órganos, conocerlos, saber cuándo surgen y cómo han ido evolucionando a través del tiempo. Es importante señalar que los OCA son aquellos organismos creados directamente en la constitución que gozan de autonomía jurídica en cuanto a su administración y funciones. El surgimiento de dichos órganos se dio a través de la teoría tradicional de la división de poderes, elaborada por Montesquieu y cuya característica principal es que no se encuentran bajo el mando de ninguno de los tres poderes, es decir, se encuentran en coordinación con ellos a través de la potestad que tienen directamente en la Constitución. En general, los OCA son considerados mecanismos de control y de contrapeso en el ejercicio del poder político, estructuras que ayudan a la conformación de la democracia.

Palabras clave | órganos constitucionales autónomos | Estado | división de poderes | autonomía | gobierno en México | democracia.

Introducción

DESDE LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90 del siglo pasado, la estructura del Estado mexicano comenzó a experimentar la creación de órganos autónomos con rango constitucional. Tema que a continuación analizamos, el cual pretende describir la situación a la que se enfrentan en este momento los órganos constitucionales autónomos (OCA) que forman parte de la estructura del Estado, quien actúa a través de ellos. Por lo anterior, resulta necesario poder entender el papel que desarrollan estos órganos, conocerlos, saber cuándo surgen y como han ido evolucionando a través del tiempo, así como la manera en que se lleva a cabo la participación ciudadana en los órganos autónomos en México, y, por ello, en los siguientes apartados se describen algunos puntos esenciales.

En este sentido, es importante señalar que los OCA son organismos creados directamente a través de la Constitución y que gozan de autonomía jurídica en cuanto a su administración y funciones. Su origen se remonta a las nuevas concepciones de democracia del Estado contemporáneo de derecho surgidas en Europa y, más adelante, trasladadas a los contextos latinoamericanos (Pedroza 2002).

Específicamente en el caso de México, los órganos autónomos empiezan a tener cabida desde hace alrededor de 40 años, como un intento de freno a la concentración de poder en el Ejecutivo (Foro Consultivo Científico Tecnológico, 2020). El primer apartado habla sobre el origen y la naturaleza jurídica que conforman los OCA, el surgimiento de dichos órganos es a través de la teoría tradicional de la división de poderes, que fue elaborada por Montesquieu y que ha sido la base de la organización política y jurídica de los Estados modernos. En la cual se plantea que el poder debe poseer límites entre sí para que no pueda haber abuso de él; también se menciona la manera en que se conforma el Estado y sus poderes. La característica principal de estos órganos es que no se encuentran bajo el mando de ninguno de

los tres poderes, es decir, se encuentran en coordinación con ellos a través de la potestad que tienen directamente en la Constitución.

En el segundo apartado se menciona la historia de los OCA en México y su creación. Los OCA en México surgen en la década de los 90 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari; siendo el primero el Banco de México (Banxico) en 1993, el cual surgió a través de una reforma al artículo 28 constitucional y a la Ley Orgánica del Banco de México de 1986. Posteriormente, se fueron creando otros órganos que cumplen funciones específicas, los cuales se explican en este mismo apartado; es importante entender que algunos OCA surgen ante la necesidad de vigilar y evitar que los gobiernos con gran legitimidad democrática amenacen la estructura democrática.

El tercer apartado habla sobre el concepto de democracia en la administración de Andrés Manuel López Obrador y el plan de austeridad republicana como parteaguas para el futuro de los OCA. Debemos entender que la democracia es una forma de organización social que parte de la libertad, el respeto y la unión de los individuos para poder tener una organización en la cual todos participen y aporten sus opiniones para establecer un bien común. Por su parte, el plan de austeridad refiere que los entes públicos del Estado mexicano, en un determinado plazo ajusten sus marcos normativos para cumplir con la Ley Federal de Austeridad Republicana y de esta manera se lleven a cabo las acciones que se requieren para combatir diversos aspectos como la desigualdad y la corrupción, entre otros.

En el cuarto apartado se mencionan las reformas constitucionales y cómo es que la opinión pública actúa como contrapeso en la eliminación y/o modificación de los mismos. Se menciona que la reforma constitucional es la encargada de la actividad normativa, la cual contempla modificar parcial o totalmente una Constitución por medio de órganos especiales y procedimientos definidos en la Ley. La finalidad de dichas reformas es que los OCA mejoren y sean más eficientes, puesto que la solución no está en desaparecerlos, ya que esto no solucionará los problemas que enfrenta el país, ni mejorará las condiciones de inversión que permitan al gobierno mejorar sus ingresos, ni favorecerá el combate a la corrupción; al contrario, su desaparición simplemente permitirá que todo el poder recaiga en el Ejecutivo Federal, de esta manera la vida democrática se verá afectada y con ello el ejercicio de nuestras libertades.

El quinto apartado consiste en el análisis de las posibles consecuencias de la eliminación de los organismos autónomos. Tema primordial en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, pues para este gobierno representa un gasto gubernamental innecesario por considerar que realizan actividades duplicadas, las cuales se podrían llevar a cabo en otras instancias del gobierno federal. Sin embargo, los OCA son las instituciones públicas que ejercen potestades administrativas específicas, pero que no forman parte de ningún poder federal. Siendo es-

tas las instituciones que buscan complementar y hacer más eficiente el quehacer del servicio público. Cabe señalar que también presentan irregularidades, malos manejos y abusos de su autonomía, razones por las cuales se pretende su eliminación de manera generalizada. En este sentido, se debe analizar si realmente vale la pena corregir los errores detectados en estos organismos con auditorías y que se mantenga una vigilancia constante para su buen funcionamiento, o bien si lo más factible sería su eliminación.

El sexto apartado hace referencia al peligro que existe sobre la autonomía. Se debe considerar que la autonomía es la facultad que las organizaciones políticas tienen para crear sus propias leyes y que pueden actuar de acuerdo con ellas de manera independiente.

Cuando hablamos de la autonomía constitucional que tiene un órgano, hacemos referencia a la posibilidad que tiene para actuar conforme a su marco jurídico, bajo su propia independencia y que realice sus funciones de acuerdo con los objetivos para los cuales fue creado, sin olvidar que esa autonomía no lo deslinda de la estructura del Estado.

En general, los OCA son considerados mecanismos de control y de contrapeso en el ejercicio del poder político, estructuras que ayudan a la conformación de la democracia.

El origen y la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos

La teoría tradicional de la división de poderes, elaborada por Montesquieu, ha sido la base de la organización política y jurídica de los Estados modernos. Esta teoría plantea que el poder debe poseer límites entre sí para que no pueda haber abuso de él; es decir, el Estado debe estar conformado por un sistema de pesos y contrapesos. Así, el *poder legislativo* sería el encargado de redactar y promulgar leyes; el *poder ejecutivo* llevaría a cabo la ejecución de dichas leyes, a través de la vigilancia de la seguridad interior, así como de las relaciones exteriores, y, por último, estaría el *poder judicial*, cuya función recaería en el juzgamiento y consecuente castigo de quebrantamiento legal. Los tres poderes, separados entre sí, darían paso al equilibrio estatal (Solozabal 1981).

De esta manera, a partir de las revoluciones estadounidense y francesa, aparecieron las nuevas constituciones (1787 y 1791, respectivamente) que buscaban trascender al antiguo régimen a través de la división de poderes. Estos documentos serían la base de la actual democracia representativa que mantienen los Estados occidentales desde el siglo XVIII: “Dicho modelo se ha adecuando a la época y lugar de los diferentes Estados-nación —Estado liberal o moderno, Estado social de derecho o de bienestar y el Estado contemporáneo o Estado social y de-

mocrático contemporáneo— que se han concebido a lo largo de la historia” (Pedroza 2002, 174).

Sin embargo, en la reconstrucción y reorganización de la segunda posguerra, aparecieron un nuevo tipo de instituciones que no correspondían a la tradicional teoría de la división política: los órganos constitucionales autónomos. Estos órganos, como el Tribunal Constitucional Alemán que se incluyó en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, se caracterizaron por no estar subordinados a ninguno de los tres poderes, sino en coordinación con ellos a través de su circunscripción directa en la Constitución.

La creación de los OCA se extendió a Asia, América y África. En cualquier caso, los tipos de organismos autónomos que han tenido mayor relevancia han sido los de fiscalización, los electorales y los de derechos humanos, aunque muchos otros no se limitan a estos ámbitos, sino que responden a tipos de tareas particulares y diferentes (Ackerman 2016).

En América Latina, dos Estados han sido los que han destacado por su regulación de los OCA: Venezuela y Ecuador. Ambos han establecido artículos específicos en sus Constituciones para denominar jurídicamente a los OCA y situarlos al mismo nivel que los tres poderes tradicionales. El caso mexicano es diferente a los de Venezuela y Ecuador: desde la creación del primer OCA en el país, no ha habido ninguna regulación clara sobre su naturaleza jurídica hasta la fecha. El artículo 49 de la Constitución (1917) solamente alude a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para la división del “Supremo Poder de la Federación”; es decir, no contempla a los OCA como entes jurídicos que se ordenen al mismo nivel para la administración estatal.

La cuestión de la autonomía

El concepto de autonomía proviene de los vocablos griegos *autos* (por sí mismo) y *nomos* (ley), es decir, es la facultad que tiene un individuo, una sociedad o un órgano de dictar sus propias normas; igualmente se relaciona con “libre albedrío” y “mando propio”. Las diversas autonomías que conforman al gobierno difieren tanto en naturaleza como en grado dependiendo de su función. La autonomía puede ser de gestión, administrativa, financiera, presupuestaria, normativa, jurídica, etc. Según Maribel Martínez, los entes autónomos de rango constitucional se pueden clasificar en los siguientes:

- 1) organismos autónomos; 2) organismos autónomos descentralizados del Estado; 3) persona de Derecho Público con carácter autónomo; 4) órganos reguladores en materia energética (autónomos que son parte de la administración pública centralizada); 5) órganos públicos autónomos; 6) órganos autónomos; 7) entidad autónoma del Poder Legislativo, y, 8) tribunales autónomos. (Martínez 2015, 124)

La centralización

En la doctrina del derecho público, la centralización ha sido concebida como la dependencia de los órganos administrativos en manos del Poder Ejecutivo. La centralización reúne las decisiones del Estado y de la administración pública en su centro. De esta manera, se configura un ente nodal de orden político o administrativo.

Los órganos que comprenden la centralización administrativa están estructurados en una base piramidal donde se sitúan como subalternos y dependientes del Ejecutivo. Este tiene la potestad de designar, mandar, organizar, supervisar, disciplinar, vigilar y remover conforme la jerarquía que gobierna (Fernández 2016). Las secretarías de Estado, por ejemplo, se encuentran dentro de este tipo de administración.

La desconcentración

La desconcentración es la transferencia de facultades decisorias de un órgano superior de la administración pública a un organismo inferior, es decir, subordinado. Al existir una relación de jerarquía, los organismos desconcentrados se mantienen dentro de la administración centralizada. La autonomía de presupuesto o de patrimonio tiene aparición en estos organismos, así como una limitada autonomía decisiva. La desconcentración se establece mediante una norma reglamentaria general, y el órgano superior podrá reabsorber las facultades asignadas al organismo desconcentrado en caso excepcional (Fernández 2016; Gallo 2011). Aquí, por caso, se encuentran el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Instituto Nacional de Derechos de Autor (Indautor).

La descentralización

La descentralización implica no solamente la transferencia de facultades decisorias, sino también un conjunto de atribuciones, recursos, actividades y funciones a órganos, regiones o instituciones que no se relacionan con la administración centralizada jerárquicamente, aunque sí mantienen cierta subordinación. Los entes descentralizados nacen mediante una ley que les otorga personalidad jurídica y patrimonio propio, y se organizan por un régimen particular del derecho público; es en ellos donde nacen los institutos autónomos cuya característica principal recae en la autarquía (capacidad de auto administrarse) (Fernández 2016; Pedroza 2002). Estos órganos forman parte, a su vez, de la administración pública paraestatal, de los cuales el Ejecutivo se apoyará. Su creación puede darse por decreto de este o por ley o decreto del Congreso de la Unión (Martínez 2015).

Los órganos constitucionales autónomos

Según la página web de la Cámara de Diputados,¹ los órganos constitucionales

1 http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordina-

autónomos en México son nueve: el Banco de México (Banxico), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Como se mencionó, estos no tienen un único artículo en la Constitución que homogeneice su naturaleza y estructura, pero cada uno de ellos sí posee un artículo específico para su creación y regulación. En este sentido, su principal característica es estar insertos en el texto constitucional, a diferencia de los órganos de la administración pública descentralizados que son creados por decreto o ley. Igualmente, se encuentran en relación de coordinación y no de subordinación ante los tres poderes.

Sin embargo, esto no es lo único que diferencia a los OCA, sino que deben comprender en total los siguientes aspectos (Pedroza 2020; Ugalde 2010):

- *Establecimiento y configuración directa en la Constitución.* Esto permite la independencia jurídica de los poderes tradicionales del Estado, otorgándoles autonomía orgánica y funcional. Sus competencias propias deben estar expuestas de forma precisa.
- *No estar sujetos a instrucciones del poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.* Los OCA no pueden estar sujetos a instrucciones de ninguno de los tres poderes porque mantienen relación de coordinación, no de subordinación con ellos; sin embargo, sí deben realizar informes y comparecencias ante el órgano legislativo.
- *Atribución de funciones primordiales del Estado.* Contienen autonomía técnica que les permite alcanzar los objetivos especializados para los que fueron creados. Por lo tanto, deben elaborar las políticas, programas y planes respecto a sus funciones.
- *Capacidad normativa.* Los OCA cuentan con cierta autonomía político-jurídica que les permite crear normas sin la participación de otro órgano estatal. Pueden reglamentar las leyes que les dan competencia y subsanar los vacíos que encuentren.
- *Capacidad presupuestal y de administración de recursos.* Contienen autonomía presupuestal, lo cual les posibilita definir sus propias necesidades de presupuesto en un anteproyecto que será sometido a revisión

del Congreso, así como autonomía financiera que les permite administrar los recursos a discreción.

- *Capacidad de autorganización.* Los OCA definen su personal, establecen medidas disciplinarias, tienen un servicio civil de carrera y designan a sus autoridades. Los titulares poseen garantías de nombramiento, inamovilidad, remoción, remuneración suficiente, etc., mediante un estatuto jurídico especial con el propósito de que no estén influenciados por otros órganos o poderes externos.
- *Integrantes sujetos a marco de incompatibilidades.* Sus integrantes no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, a excepción de que no sean remuneradas.
- *Derecho de iniciativa legislativa.* Pueden proponer actualizaciones o reformas a leyes de su competencia.

Los OCA cuentan con autonomía técnica, administrativa, financiera-presupuestaria, normativa y, en total, de funcionamiento (la suma de las autonomías anteriores). De esta manera, junto con la relación de coordinación con los otros poderes públicos, los OCA poseen *autonomía plena*.

Los órganos de relevancia constitucional

Los órganos de relevancia constitucional, también conocidos como organismos públicos autónomos (OPA) u órganos públicos de relevancia constitucional (OPRA) son otro tipo de instituciones autónomas que le permiten al gobierno cumplir con tareas de alta relevancia. Estos órganos se diferencian de los OCA en que no se encuentran deliberadamente regulados en la Constitución, sino que esta solamente contempla su existencia. Igualmente, no cuentan con autonomía plena, ya sea porque les falte algún tipo de autonomía que caracterizan a los OCA o porque no se encuentren en relación de coordinación con los tres poderes tradicionales (Maldonado 2019).

Dentro de los órganos de relevancia constitucional podemos encontrar a las universidades públicas como la UNAM, la Procuraduría Agraria, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoría Superior de la Federación, entre otros.

La historia de los órganos constitucionales autónomos en México a casi tres décadas de su creación

Los órganos constitucionales autónomos en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo

Los OCA en México aparecieron en la década de los años 90 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. El primero fue el Banco de México en 1993, a través

de una reforma al artículo 28 constitucional y a la Ley Orgánica del Banco de México de 1986.

Su conversión a órgano autónomo se debió a la tendencia mundial fomentada por organizaciones y actores internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y empresas transnacionales. Según Jaime Cárdenas (2020), las recomendaciones y/o imposiciones de las instituciones financieras mundiales hacia los gobiernos para otorgarles autonomía a sus bancos centrales se debió al interés por la existencia de órganos reguladores que no obedecieran a coyunturas políticas y garantizaran seguridad económica a las inversiones extranjeras. Esto también sucedería con la creación del Instituto Federal de Comunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica de los que hablaremos más adelante (Cárdenas 2020, 4).

César Cansino y Luis Patiño (2020) nos dicen que durante esa década se crearon otros dos OCA: El Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El IFE apareció por primera vez en 1990 como un órgano especializado en materia electoral, pero sin autonomía constitucional. Su creación atendió a la crisis de legitimidad que el gobierno de Salinas de Gortari estaba padeciendo debido a “la caída del sistema” que se había producido en las elecciones de 1988, lo cual se tradujo como fraude electoral ante la percepción nacional. Al IFE se le otorgó personalidad jurídica y patrimonio propios mediante la reforma a la ley de 1994; sin embargo, el secretario de gobernación siguió siendo su presidente y, del mismo modo, su directivo continuó conformado por diputados y senadores. Fue hasta 1996, cuando el IFE dejó de ser un órgano de relevancia constitucional (en la Constitución solamente estaba contemplada su existencia) y pasó a ser un órgano constitucional autónomo a través de la reforma al artículo 41 de la Carta Magna.

El 5 de junio de 1990 se creó la CNDH por decreto presidencial, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, en 1991, la CNDH fue elevada a rango constitucional por la credibilidad que despertó en la sociedad debido a sus trabajos iniciales. No obstante, fue hasta 1999 cuando la CNDH adquirió naturaleza de OCA con la reforma al artículo 102 para, principalmente, otorgarle independencia política de los Poderes de la Unión (Valencia 2015).

Los órganos constitucionales autónomos en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón

Después de la transición de las elecciones de 2000, los gobiernos panistas le dieron autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Fue hasta abril de 2006 cuando el Congreso de la Unión reformó los artículos 26 y 73 de la Carta Magna para elevar al INEGI a rango de OCA; su ley reglamentaria fue publicada en julio del 2008. El argumento fue simple: La información esta-

dística y geográfica no debía tener otro carácter más allá del técnico, por lo cual debía estar libre de influencias de grupos de interés; así, los ciudadanos podrían ejercer su derecho a mantenerse informados (Garza 2015).

Igualmente, cabe destacar en este periodo un suceso importante que marcaría la percepción pública sobre los OCA en adelante: las elecciones presidenciales de 2006. La pérdida de legitimidad y confianza de gran parte de la sociedad por las instituciones electorales llevaron a que Felipe Calderón reformara el IFE en 2007. Esta reforma incluyó el endurecimiento sobre los requisitos del *consejero electoral*, cuyo puesto no podía ser ocupado por funcionarios o exfuncionarios públicos que no tuviesen como mínimo 4 años de haberse separado del cargo. Igualmente, se otorgaron nuevas atribuciones tanto al consejero presidente como al consejo electoral, y también se duplicaron las comisiones de consejeros y se posibilitó la creación de comisiones temporales, entre otros puntos (Vargas 2015).

Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Enrique Peña Nieto y el Pacto por México

El 2 de diciembre de 2012, enseguida de tomar el cargo, el expresidente Enrique Peña Nieto firmó el Pacto por México, un acuerdo entre el PRI, el PAN y el PRD, los tres partidos más importantes del país, con el objetivo, en términos públicos, de elevar la productividad para impulsar el crecimiento económico, fortalecer los derechos de los ciudadanos y afianzar el régimen democrático (Secretaría de Relaciones Exteriores 2016).

El Pacto por México dio nacimiento a 11 reformas estructurales de corte neoliberal, las cuales tuvieron como consecuencia que se pasara de 4 a 10 OCA, dado que se precisaba de órganos especializados y técnicos libres de interferencias externas que fuesen garantes del cumplimiento de la restructuración que se proponía la alianza. Los nuevos OCA atendieron diversos ámbitos entre sí, y fueron los siguientes: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Fiscalía General de la República (FGR).

El 21 de diciembre de 2012, el gobierno en turno anunció las reformas al artículo 3º y al 73º de la Constitución, aprobadas en febrero de 2013. Estos cambios se dieron, como se sabe, en el tema educativo, por lo cual el INEE modificó su naturaleza jurídica de un organismo descentralizado a un órgano constitucional autónomo.

Durante el gobierno de Vicente Fox se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como órgano desconcentrado de la Administración,

para hacer cumplir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de 2001. No obstante, sería hasta el 2014, después de varias reformas durante los años intermedios, que el IFAI se convertiría en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, un nuevo OCA (Kurczyn 2015).

Por otro lado, tenemos lo que José Roldán Xopa (2020) llama órganos reguladores: la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, emanados de las reformas de competencia y telecomunicaciones.

Por último, a la Fiscalía General de la República se le otorgó autonomía con la reforma al artículo 102 constitucional de 2016. El cambio de naturaleza jurídica, por supuesto, fue debido a que se buscaba que la FGR actuase con total independencia de algún poder político, siendo vigilada y controlada solamente por un juez especializado. Sin embargo, cabe mencionar que la autonomía constitucional fue concedida gracias a las tendencias internacionales que estaban en boga en ese entonces (López, Mesa y Ruíz 2020).

El concepto de democracia en la administración de Andrés Manuel López Obrador y el plan de austeridad republicana como parteaguas para el futuro de los OCA

La democracia es un concepto interesante, al no consistir en un conjunto individual y único de instituciones que sean universalmente aplicables. La forma específica que adquiere la democracia en un país está determinada en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevaletentes, así como por factores históricos, tradicionales y culturales; y el incremento del número de Estados adscritos a prácticas democráticas en la actualidad ha significado una vida diferente para aquellos que ahora viven libres de cualquier opresión política o de un régimen autoritario.

La democracia es el poder del pueblo que existirá mientras sus ideales y valores existan (Sartori 1987). Una concepción procedimental de la democracia — como advierte Bobbio— “pone el acento en las así llamadas reglas del juego, al conjunto de reglas que deben servir para tomar las decisiones colectivas, las decisiones que interesan a toda la colectividad, con el máximo de consenso y con el mínimo de violencia” (Bobbio 1999). Asumiendo esa definición procedimental, la forma de gobierno democrática se caracteriza por la existencia de una serie de reglas —definidas por Bobbio como universales procedimentales— que sirven, precisamente, para distinguir la democracia del resto de las formas de gobierno (Córdova 2019).

Mencionado lo anterior, debemos plantear la definición que Andrés Manuel López Obrador hace de la democracia para poder entender su accionar y revisar

la coherencia entre el discurso y los hechos que lleva acabo el gobierno federal. “La democracia es el respetar la voluntad del pueblo, en la democracia es el pueblo el que decide, es el pueblo el que manda”.

A juzgar por las palabras de Andrés Manuel López Obrador, el único Poder que México necesita para ser la República que define el artículo 40 constitucional, el cual establece lo siguiente: *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*; es el Ejecutivo, encabezado por él mismo, ya que él y solo él es capaz de defender y promover su idea muy particular de la democracia.

En esta lógica, podemos observar que la democracia funciona gracias a que el presidente regula las relaciones y la participación de las instituciones en la esfera nacional. Razón por la cual es importante señalar por qué es necesario que existan organismos que tengan capacidad de acción propia con recursos propios, para que ninguna institución pueda hacer y deshacer conforme a sus intereses, sin respeto a los derechos de los ciudadanos. Bajo esta misma línea, es importante señalar que bajo su plan de austeridad republicana ha tratado de reducir las funciones y los recursos para los organismos que hasta cierto punto podrían significar un contra peso a su gobierno.

Plan de austeridad republicana

El 19 de noviembre de 2019, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Austeridad Republicana. Aprobada por las dos Cámaras del Congreso de la Unión, esta Ley materializa uno de los ejes de gobierno más importantes del obradorismo. Replicado en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2024) y con la idea de poner fin a los dispendios, la propuesta responde a la consigna de campaña: no puede haber gobierno rico, con pueblo pobre. Conforme a la Ley de Austeridad Republicana, los “entes públicos” del Estado mexicano, en un plazo de 180 días, deberían ajustar sus marcos normativos para cumplir con la Ley y tomar “las acciones necesarias” para combatir la “desigualdad, la corrupción, la avaricia y el despilfarro” (Artículo 4º). Respecto a los OCA, es considerado como algo muy ambiguo pues cada uno de estos organismos tendría que hacer modificaciones a sus propias leyes para poder adecuarlas a dicha ley de austeridad.

Entre las medidas de austeridad contenidas en la Ley se encuentran las siguientes prohibiciones: (I) exceder el gasto con respecto al ejercicio presupuestario inmediato anterior; (II) contratar seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos; (III) pagar cualquier remuneración no establecida en ley; (IV) contratar jubilaciones, pensiones o regímenes especiales de retiro, seguros de gastos médicos privados o seguros de vida.

Los llamados OCA son instituciones públicas que

cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficientemente atendidas en el beneficio de la sociedad. (Acuayte 2020)

Aunque cabe señalar que en varias ocasiones Andrés Manuel López Obrador ha mencionado que son organismos que fueron creados por los gobiernos anteriores para desviar recursos y que no tienen una función real, pues llevan a cabo actividades que otras instituciones del gobierno realizan.

En varias ocasiones ha manifestado que las funciones de organismos autónomos regresarán a las secretarías de Estado. Con ello se ahorran miles de millones de pesos en instancias que no defienden a los ciudadanos, sino a grupos de interés, así lo planteó el presidente Andrés Manuel López Obrador en su conferencia matutina del día 29 de abril de 2021.

La existencia y el fortalecimiento de los OCA son esenciales para la democracia de una sociedad en la que el poder es un factor de integración y gobernanza. Derivado de lo anterior y mediante una revisión al texto constitucional se obtienen varios indicadores que ayudan a reconocer el papel de los OCA en la apertura democrática:

1. Son órganos que articulan cinco bloques de procesos constitucionales;
 - i) De renovación y control del poder (INE);
 - ii) De transparencia y uso racional de los recursos públicos (INAI);
 - iii) De control de las actividades productivas (IFT y Cofece);
 - iv) De la administración de justicia (FGR), y,
 - v) Del proceso de cumplimiento de los derechos humanos (CNDH).

Dos órganos (IFT y Cofece) propician la interacción y el control de los agentes privados de los medios de comunicación y los agentes económicos preponderantes.

2. Sus decisiones no son del todo vinculantes; son aisladas por la divergencia de que están sujetas a un control posterior ejercido por órganos políticos o judiciales. Esto tiene relevancia en dos problemas de Estado: derechos humanos y corrupción.
3. Tienen un equivalente en cada entidad federativa porque su fin es establecer un sistema coherente de medidas para garantizar el cumplimiento de

los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la organización de las elecciones, es decir, forman parte de procesos colectivos para mejorar el sistema constitucional.

4. Es prioritario discernir la esencia de un OCA, pues todos tienen cualidades de órganos técnicos pero —a excepción de la CNDH— condicionan su actividad a las directrices y el financiamiento del Poder Ejecutivo.

Sin duda, mediante las restricciones antes señaladas en el plan de austeridad republicana, el más beneficiado de la desaparición de los OCA sería el Ejecutivo Federal, quién sería juez y parte en los casos de controversia, tendría mayor influencia y control en los organismos que combaten la corrupción, tendría más recursos a su disposición, lo que le permitiría concentrar mayor poder en el Poder Ejecutivo. La desaparición de los OCA amerita discutirse ampliamente con la sociedad, bajo esquemas de parlamento abierto, pensando en lo que más nos conviene a todos en el corto, mediano y largo plazo. Los gobiernos no son eternos y suelen cambiar con el tiempo.

Finalmente, el papel de los OCA debe superar la complementariedad débil que les asigna la Constitución y asumir un rol más fuerte en el proceso de democratización de las actividades que regulan en el sistema federal y en los estados: control de gastos del sector público mediante la rendición de cuentas, transparencia de la información pública, revisión de los derechos humanos y combate a los monopolios.

Las reformas constitucionales y la opinión pública como contrapesos a la eliminación y/o modificación de los OCA

Establecer en una primera línea qué es una reforma constitucional y cómo funciona, es esencial dentro de este apartado. La reforma constitucional se refiere a la actividad normativa que contempla modificar parcial o totalmente una Constitución por medio de órganos especiales y procedimientos definidos en la Ley.

Tener claro esta parte es importante porque de ella depende la creación, eliminación o modificación de normas sin que cambie la esencia de la Constitución.

Generalmente estos cambios tienen como objetivo actualizar normas que se han aprobado hace mucho tiempo y que resultan anacrónicas para la época en que se vive o incluso presentan algún tipo de injusticia ética o moral contra personas o grupos de personas que forman parte de esa sociedad. Otra posibilidad es que la reforma corrija o explique normas que suelen generar controversias. En este caso, no se trata de reemplazar la norma, sino de adaptarla a la realidad concreta. (Pérez y Gardey 2014)

Dicho procedimiento se encuentra establecido en el Título Octavo denominado “De las reformas a la Constitución”, en el Artículo 135 constitucional, que al tenor dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas puedan ser parte de esta, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. (Eraña 2001)

Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado (Cárdenas 1996). También, pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional (Carrillo Cervantes 1998).

Los órganos constitucionales autónomos son unos entes establecidos expresamente en la Constitución, con un mandato supremo, caracterizado por una competencia específica y un conjunto de facultades en grado supremo, que deben ejercer en condiciones de total independencia en un marco de garantías institucionales vinculadas con la proyección y el manejo independiente de su presupuesto, personalidad jurídica, patrimonio propio y libertad absoluta para la toma de sus decisiones en el campo técnico que la Constitución les otorga. Asimismo, cada una de estas funciones atiende a objetivos específicos en los distintos órganos autónomos. Se puede observar en el cuadro 1 los OCA con sus respectivas misiones.

Los nueve OCA presentan características distintas, tanto en su diseño como en su operación, pero lo que se pretende en este apartado es conocer algunas propuestas legislativas de reforma y discusiones relativas a los desafíos que enfrentan en la actualidad. Por lo que se mencionará una breve descripción de las funciones que realiza cada uno de ellos, así como la modificación de las reformas legislativas.

1. Banco de México: primer OCA creado en 1994, especializado en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos (Ley del Banco México, Arts. 2º y 28º).

Cuadro 1.

Órgano	Misión
Banxico	Preservar el valor de la moneda nacional a lo largo del tiempo y, de esta forma, contribuir a mejorar el bienestar económico de los mexicanos.
INE	Organizar procesos electorales libres, equitativos y confiables, para garantizar el ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía y contribuir al desarrollo de la vida democrática de México.
CNDH	La defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana.
INEGI	Lograr que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.
Cofece	Promover y proteger la competencia en los mercados para contribuir al bienestar de las familias y al crecimiento económico del país.
IFT	Fortalecer el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia, ejerciendo de manera cabal acciones de prevención, fiscalización, investigación y calificación de actos u omisiones que puedan constituir faltas administrativas y/o delitos por parte de personas servidoras públicas, personas exservidoras públicas y particulares.
Coneval	Medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas.
INAI	Garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa.
Fiscalía General	Procurar justicia eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos.

Fuente. Elaboración propia a partir de la consulta a las páginas web de cada organismo.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales más relevantes en relación con este OCA aluden a los siguientes aspectos:

- Replanteamiento de sus funciones mediante la intervención de otros poderes del Estado.
- Cuestionamientos públicos de otros poderes del Estado sobre sus funciones.
- Alteración en los periodos de mandato. Al respecto, un ejemplo interesante son algunas iniciativas que se han presentado para reformar la Ley del Banco de México (Fócil 2018).

2. Instituto Nacional Electoral (INE): tras diversas reformas electorales, en 1996 se otorgó la autonomía al INE como el órgano especializado en garantizar

los derechos político electorales (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Arts. 1º y 2º).

Entre los diversos temas que abarcan las iniciativas de reforma presentadas hasta el momento, se encuentra la modificación a la estructura orgánica y electoral del INE proveniente de la reforma de 2014. De la mano de estas iniciativas, los principales desafíos identificados que, actualmente, enfrenta el INE como OCA son:

- Modificación en la integración de su órgano de dirección.
- Modificación en el proceso de designación del consejero presidente.
- Cambios en los periodos de nombramiento.
- Reducción en materia presupuestal, la cual ya fue realizada para este 2021.
- Reducir costos de procesos electorales y replantear el número de legisladores y legisladoras en la Cámara de Diputados.

3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH): creada en 1999, como el órgano autónomo especializado en la protección y promoción de los derechos humanos, con base en el Artículo 102 constitucional, Apartado B.

Propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales que la CNDH enfrenta como OCA se pueden mencionar las siguientes:

- El proceso de designación y selección de la persona titular e integrantes de sus órganos de contrapeso interno.
- Replanteamiento del diseño de la institución nacional de derechos humanos.
- Reducción en materia presupuestal.

4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): la autonomía al INEGI se otorgó en 2008, para constituirse en el órgano especializado en normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyo fin es suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional (Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Arts. 3º y 52º).

Dentro de las propuestas legislativas de reforma y desafíos actuales que enfrenta el INEGI tienen que ver con lo siguiente:

- Presiones en materia presupuestal.
- Cuestionamiento y confrontación pública de otros poderes del Estado en el desempeño de sus funciones.

5. Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece): creada en 2013 como el órgano autónomo especializado en garantizar la libre competencia y competencia económica de los mercados (Art. 28º constitucional).

Podemos identificar dos desafíos actuales de la Cofece como OCA:

- Replanteamiento de su diseño institucional.
- Cambios en el proceso de designación y selección en sus órganos de dirección.

6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT): creado en 2013 como el órgano autónomo especializado en regular y supervisar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones (Art. 28º constitucional).

Al igual que el caso discutido con la Cofece, el IFT enfrenta dos desafíos como OCA:

- Replanteamiento del diseño de la institución.
- Cambios en el proceso de designación y remoción.

7. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales (INAI): creado en 2014, es el órgano autónomo especializado en garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales (Artículo 6º constitucional, Apartado A, fracción VIII).

Los principales desafíos identificados que, actualmente, enfrenta el INAI como OCA son:

- Cuestionamiento y confrontación pública de otros poderes del Estado en el desempeño de sus funciones.
- Reducción en materia presupuestal.

8. Fiscalía General de la República (FGR): es el órgano autónomo especializado en la investigación y persecución de los delitos, así como de la procuración de justicia. Con la reforma político-electoral de 2014, la Procuraduría General de la República (PGR) se constituyó en Fiscalía General de la República (FGR) con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio (Art. 102º constitucional, Apartado A).

Después de la reforma de 2014, el proceso de transformación de PGR a FGR ha estado caracterizado por ser prolongado y pausado. Esto se debe, por una parte, a las controversias políticas en el proceso de selección y nombramiento del primer fiscal general, y de sus fiscalías especializadas; así como por la profunda transformación estructural que requiere este nuevo órgano autónomo, tanto en su organi-

zación administrativa, como en los modelos tradicionales de investigación, persecución de delitos y procuración de justicia. Estos son los principales desafíos que se deben atender para que dicha institución pueda funcionar de manera eficiente.

9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval): a partir de la reforma del 10 de febrero de 2014, el Coneval, con base en el Artículo 26º constitucional, Apartado C, quedó constituido como el órgano autónomo especializado en la medición de la pobreza y de la evaluación de la política de desarrollo social.

Los principales desafíos identificados que actualmente enfrenta el Coneval como OCA son:

- Expedición pendiente de ley reglamentaria para su funcionamiento como OCA.
- Modificación presupuestal.

Distintos actores han señalado que los órganos constitucionales autónomos son perfectibles, pero es necesario garantizar su autonomía no solo del gobierno, sino también de otros intereses que puedan influir en sus decisiones.

Los OCA deben mejorar, ser más eficientes, pero desaparecerlos no solucionará la falta de ingresos del gobierno, ni creará mejores condiciones de inversión, ni favorecerá el combate a la corrupción; al contrario, su desaparición simplemente permitirá que el Ejecutivo Federal vuelva a concentrar el poder como ocurría hace 30 años, debilitando así nuestra vida democrática y el ejercicio de nuestras libertades (Gali 2021).

Por otro lado, Rosa María Cruz Lesbros, presidenta del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), recordó que los mencionados organismos no surgieron durante el periodo neoliberal, como afirmó el mandatario, sino que son producto de luchas ciudadanas iniciadas hace muchos años para tener un sistema de contrapesos que frene a los gobiernos hegemónicos presidencialistas.

La función de los OCA es balancear los poderes y niveles de gobierno y que haya equilibrio en el ejercicio del poder, proponer que los absorba el Ejecutivo rompe con todo ello, alertó la contadora pública.

Dichos organismos, subrayó, han favorecido la profesionalización y la independencia como parte de un sistema de contrapesos, y han acotado los riesgos de corrupción al minimizar el impacto del conflicto de intereses en sectores sensibles para la vida democrática (Camacho, 2021).

Garantizan una suerte de blindaje político mediante cierto distanciamiento o grado de autonomía respecto del gobierno central, asegurando que la toma de decisiones se lleve a cabo mediante criterios estrictamente técnicos.

Esto no debe representar una amenaza para los poderes constituidos de orden democrático, sino por el contrario, deben generar certidumbre, tranquilidad y estabilidad porque la actividad de los OCA surge de una legitimación de orden diverso: la técnica especializada, es decir, dar respuesta a temas específicos con gente especializada en la materia.

Si los OCA llevan a cabo adecuadamente sus funciones constitucionales, ello permitirá que el partido en el poder pueda llevar a cabo sus metas de una mejor manera. Así, se torna necesario fomentar en el debate público un reconocimiento de que, si bien en el Estado existen determinadas decisiones que deben ser políticas, también hay otras que deben estar fuera de ese ámbito.

Consecuencias de la posible eliminación de los organismos autónomos

Los OCA son las instituciones públicas que ejercen potestades administrativas, pero que no forman parte del Poder Ejecutivo. Muchos autores, entre ellos Aulana L. Peters, consideran dichos órganos como el “cuarto poder” del gobierno, debido a que operan de forma paralela a los Poderes de la Unión, pero se encuentran bajo su supervisión o revisión.

Sin embargo, el gobierno actual ve con gran descontento la existencia de dichos organismos, tal es así que durante la conferencia de prensa llevada a cabo el día 14 de enero de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador adelantó que la eliminación de los OCA de la Administración Pública Federal comenzará por suprimir las entidades creadas por decreto del Ejecutivo Federal y que no necesitan una reforma legal. También explicó que existen alrededor de 200 organismos y que se hará una revisión que se enfocará en una primera instancia en los que no tienen una ley de por medio. “Vamos a revisar cuántos organismos hay así, que significan duplicidades, gastos superfluos. Vamos a hacer primero la revisión de los que no necesitan reforma legal, que fueron creados por el Ejecutivo”.

Entre los cambios deseados, planteó que el INAI podría incorporarse a la Secretaría de la Función Pública o a la Auditoría Superior de la Federación, mientras que el IFT se podría integrar a Comunicaciones y Transportes o la CNH y la CRE a la Secretaría de Energía.

Sin embargo, estas medidas atentan contra los derechos de la ciudadanía y representan un retroceso y un riesgo que aumentaría el poder del presidente y le restarían controles.

Dicha declaración tiene que ver con la Ley de Austeridad Republicana que establece el reajuste de las estructuras administrativas, supone que deben existir instituciones gubernamentales que no le cuesten al pueblo, incluso al grado de absorberlas o desaparecerlas, lo cual resulta grave, toda vez que la situación se

vería reflejada, en el corto plazo, en la información que el Estado dejaría de obtener; en que no se está considerando a las personas que laboran en dichos organismos y no se conoce si existe una propuesta para reasignarlos o simplemente dejarlos a la deriva del desempleo; en el impacto económico que tendría el país al carecer de estudios o datos relevantes que proporcionan los organismos como el INEGI, el Coneval y la Cofece, que influyen en las decisiones que pudieran tomar las empresas en el exterior, y, la falta de acceso a los derechos de todas las mexicanas y mexicanos establecidos en la Constitución y las leyes federales.

La eliminación de los OCA creados mediante decreto tiene un camino menos difícil para su desaparición, ya que la administración federal con el simple hecho de modificar las leyes relacionadas con la materia puede lograr la eliminación de dichos organismos. Mientras que para los OCA creados mediante ley, tendrían forzosamente que realizar una reforma constitucional y hacer modificaciones a lo estipulado en las leyes secundarias de cada organismo. En ambas posibilidades, el gobierno federal deberá reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública para dar a las secretarías las facultades que ahora tienen los reguladores. Hasta el momento no se han realizado modificaciones en las estructuras de las secretarías para que puedan absorber las funciones de los OCA.

El pasado 6 de junio se llevaron a cabo distintas elecciones, sin embargo, la que nos interesa es la renovación del Congreso, pues es ahí donde observamos qué tan factible podría ser que se realicen las modificaciones respecto a la mejora o en su caso eliminación de los OCA. En este sentido, los resultados de la elección dan un respiro a los OCA, pues el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) no alcanzó la mayoría absoluta, de haber sido otro el resultado, le hubiera permitido realizar las reformas constitucionales sin ningún problema.

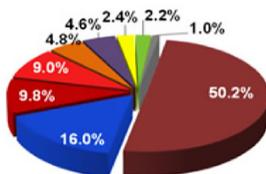
El gráfico 1 muestra cómo quedo conformada la Cámara de Diputados.

Respecto a la Cámara de Senadores, esta quedó integrada de la manera en que se muestra en el gráfico 2.

Como se puede observar, en ambas cámaras Morena no alcanzó la mayoría absoluta que necesita para llevar a cabo las reformas que ha venido señalando; por lo cual necesitará negociar con los otros partidos para poder conseguir la mitad más uno. En este contexto, la desaparición de los OCA se vuelve una cuestión difícil de llevar a cabo, puesto que habría que convencer a los otros partidos de la ineficiencia de dichos organismos y plantear que no tendrá un impacto negativo en nuestro país en lo social, económico, cultural y político.

Con el paso de los años y dado el cambio político derivado de la llegada de una nueva administración que cuestiona el modelo que da origen al modelo de órganos reguladores, los diseños son puestos a prueba, es necesario hacer un análisis de todo lo que conlleva eliminar los OCA; en el sentido técnico, las decisiones se convertirían en disposiciones políticas, las cuales no estarían basadas en estudios,

Gráfico 1. Composición porcentual de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.



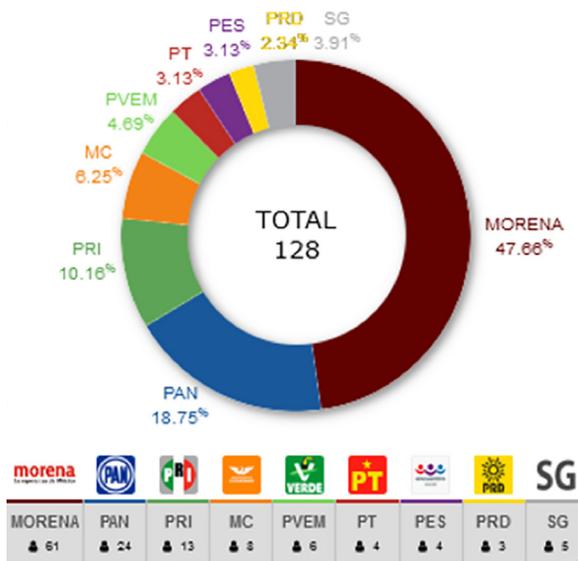
Composición por tipo de elección y grupo parlamentario

G.P.	M.R.	%	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	R.P.	%	Total	%
MORENA	161	63.9	17	14	22	19	19	91	36.1	252	50.4
PAN	41	51.9	8	12	6	6	6	38	48.1	79	15.8
PRI	11	22.4	7	9	7	6	9	38	77.6	49	9.8
PT	37	84.1	0	0	1	4	2	7	15.9	44	8.8
MC	14	58.3	4	1	1	2	2	10	41.7	24	4.8
PES	21	91.3	1	0	0	1	0	2	8.7	23	4.6
PRD	7	58.3	1	2	1	0	1	5	41.7	12	2.4
PVEM	5	45.5	1	2	1	1	1	6	54.5	11	2.2
SP	3	50.0	1	0	1	1	0	3	50.0	6	1.2
TOTAL	300	60	40	40	40	40	40	200	40	500	100

Datos al: 30/07/2021

Fuente. Página web de la Cámara de Diputados.

Gráfico 2. Integración grupos parlamentarios.



Fuente. Página web de la Cámara de Senadores.

análisis, proyecciones y estadísticas reales, lo que provocaría un retroceso en materia de regulación, evaluación y control en temas de suma importancia como las telecomunicaciones, radiodifusión, competencia económica y transparencia.

El peligro sobre la autonomía

Para Eduardo García Máynez, la autonomía es la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas. Por su parte, José Boquera, indica que la autonomía puede ser la libertad de organizarse para actuar libremente en el cumplimiento de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad. En palabras de Filiberto Ugalde, la autonomía es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no solo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano (Ugalde 2010).

En conclusión, al hablar de la autonomía constitucional que tiene un órgano, nos referimos a la posibilidad que tiene dicho ente, para actuar, de conformidad con su marco jurídico, bajo una independencia que le permita ejercer su actuación y las funciones para las que fue creado, pero sin olvidar que esa autonomía, no lo deslinda de la estructura del Estado.

Al participar en la Mesa Redonda “La Función de la División de Poderes y los Órganos Constitucionales Autónomos en el Presidencialismo Carismático en México”, organizada por el Colegio de Profesores Investigadores con actividades académicas formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (Copuex), señaló que los organismos constitucionales autónomos son reflejo del proceso de transición y consolidación democrática del país, pero enfrentan riesgos.

Los riesgos a la autonomía de los organismos constitucionales autónomos hoy vienen desde muchos lados. Tenemos riesgos a propósito de la usurpación inconstitucional de facultades; todo parece indicar que iremos a la primera ocasión que se hace una consulta popular, organizada como lo dice la Constitución, porque hasta ahora se habían realizado mecanismos que no estaban ordenados bajo el marco legal vigente. (Ugalde 2010)

Un segundo riesgo, es la intromisión de funciones por parte del poder político.

La sustitución de los titulares de órganos constitucionales autónomos puede significar un riesgo de captura; la parte presupuestal puede ser un frente de amenaza a la auto-

nomía y, en un contexto de polarización tan grave como el que enfrentamos, la denostación pública y la descalificación de parte de los actores políticos. (Ugalde 2010)

Los OCA no deben responder a los intereses de los partidos sino al interés general. Se precisa de órganos constitucionales especializados que a la manera de árbitros se sitúen por encima de los partidos y que sean capaces de imponerles a ellos las reglas del juego. Los OCA deben actuar como contrapesos de los poderes fácticos, pues son las únicas instancias de autoridad que podrían equilibrar o moderar las ambiciones de los factores reales de poder. En todo caso, el diseño constitucional y legal de los OCA, debe evitar que se constituyan como correas de transmisión de los intereses de partidos y de otros poderes de hecho.

Los OCA no son promotores en nuestros días de la democracia ni del Estado constitucional *per se*, mucho menos cuando se transforman en organismos burocráticos del Estado. Si el OCA repite los vicios, inercias y comportamientos de los poderes formales, poco contribuirá al desarrollo democrático. Se requiere de los OCA que no pierdan el vigor institucional de una debida conformación originada en la voluntad popular. Es decir, deben defender y mantener a toda costa su autonomía frente al embate de poderes formales y fácticos.

Conclusión

A comienzos de 2021, AMLO retomó la crítica a los organismos y el costo que representan para el Estado. En total, hay alrededor de 200 organismos autónomos que varían en naturaleza jurídica y funciones; el costo de ellos, según Andrés Manuel, es de 500 mil millones de pesos anuales (Villa y Caña 2021b), suma que representa un freno para el plan de austeridad de la llamada Cuarta Transformación (4T).

Asimismo, la actual administración considera que las tareas que les fueron asignadas a varios de ellos son duplicadas por las secretarías de gobierno y otras dependencias estatales. Es decir, no juegan papeles imprescindibles dentro del gobierno, ni ajenas al poder tradicional del Ejecutivo (Guerrero 2021).

A través de estos dos argumentos, López Obrador ve con escepticismo que el origen de los organismos autónomos responda a los intereses sociales; por el contrario, opina que el uso que se les ha dado desde su creación ha sido el manejo de dinero a discreción y el nepotismo gubernamental (Domínguez 2021).

Por lo tanto, el plan de Andrés Manuel es crear una reforma administrativa que someta a revisión a cada uno de los organismos para su posible absorción dentro de las secretarías, logrando, de esa manera, ahorrar todo el dinero que se invierte en ellos, mientras que los trabajadores actuales serían reacomodados (Domínguez 2021).

En respuesta a los argumentos anteriores y después de haber revisado algunos puntos importantes sobre los OCA y su funcionamiento, debemos tener claro que no son instituciones aisladas del Estado y que cuentan con autonomía técnica, administrativa, financiera-presupuestaria y normativa. De esta manera, junto con la relación de coordinación con los otros poderes públicos, los OCA poseen autonomía plena.

Su creación y autonomía tienen una lógica de control y contrapeso para evitar los excesos de los otros poderes del Estado, lo que ha ido construyendo una nueva relación democrática entre ellos. Se crearon para ayudar en algunas funciones como agilizar, independizar, controlar y realizar de manera autónoma actividades que estaban a cargo del Estado.

Actualmente, se cuenta con 9 OCA, los cuales desempeñan tareas asociadas tradicionalmente con la órbita de actuación del Poder Ejecutivo, pero tratan de hacerlo de una forma no partidista, técnica y fuera de la administración tradicional. Son órganos situados al mismo nivel que los poderes tradicionales del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control. Los OCA son instituciones públicas que cuentan con recursos propios y funciones específicas, los cuales les permiten contar con la libertad para la toma de decisiones respecto a su administración.

Entre las causas que motivan su creación se encuentran la pérdida de legitimidad social de las autoridades tradicionales, así como también por la complejidad de la administración pública y de las tareas a su cargo, lo que requiere de funcionarios altamente capacitados y sin afiliación partidista o funcional, que trabajen para el bien común dentro de nuestra sociedad.

Cabe señalar que, algunos organismos han dado lugar a irregularidades, malos manejos y abusos de su autonomía, razón por la cual el presidente esté pensando en su eliminación de manera generalizada. La cuestión es saber si aún es tiempo de corregir los errores detectados a estos organismos con auditorías y la vigilancia permanente de su buen funcionamiento, o bien si lo más factible sería su eliminación.

Resulta necesario que se analicen todos los pros y contras que conlleva llevar a cabo esta reforma anunciada por el presidente y realizar lo que más convenga al país, tomando en cuenta las circunstancias políticas, económicas y sociales sin poner en riesgo la democracia. Habría que trabajar mucho para convencer a la oposición sobre la eliminación de dichos organismos, pues, como lo observamos, Morena no alcanzó la mayoría absoluta lo que le permitiría realizar las reformas constitucionales respecto a este tema, sin mayor problema.

Tal como lo mencionamos anteriormente, partiendo desde las consecuencias sociales, políticas y económicas, la eliminación de los OCA nos llevaría a un retroceso democrático y económico, mismo que se había logrado a lo largo de varios años.

Se dice que un órgano constitucional autónomo, debe ser independiente del gobierno y de los poderes fácticos, y que se caracteriza por la proactividad de sus titulares y con fuertes vínculos con la sociedad civil; sí puede hacer la diferencia en un régimen político. Un organismo de estas características, sin lugar a duda, sería un promotor de la democracia y del Estado constitucional.

Por último, para que exista una buena relación entre los poderes y los OCA, cada uno debe desempeñar de la mejor manera lo que le corresponde y que se lleven a cabo acciones que permitan observar y modificar los cambios que se requieran para un mejor funcionamiento en todas las áreas involucradas dentro del gobierno y esto permitirá que haya un mayor avance en nuestra sociedad.

Y que si en determinado momento se decide eliminar los OCA, se deben considerar aspectos importantes como en dónde se realizarán las funciones que desempeñaba dicho organismo y si el personal de las instancias en las cuales recaerán las funciones de estos organismos está capacitado para resolver las actividades que realizan dichos organismos y que no provoque una saturación de trabajo para otras instituciones; por lo anterior, considero que se debe analizar de manera individual a cada uno de los organismos constitucionales autónomos, si es viable o no su permanencia en nuestra sociedad, o por lo menos conocer la problemática a la que se enfrentan y asignar actividades específicas en cada una de ellas, para evitar las confusiones, y de esta manera evitar duplicar los trámites que resulten engorrosos o confusos, o que sea todo lo contrario, que estos organismos sean de gran ayuda para la sociedad.

Contar con diálogos y propuestas dirigidas al mejoramiento de los OCA es parte de las relaciones de contrapeso entre los poderes y contribuye a eficientar sus funciones estatales encomendadas constitucionalmente. Por lo cual, es indispensable hacer uso de todos los recursos y mecanismos con que cuentan las otras instituciones públicas para obtener información real, veraz y oportuna para una toma de decisiones consciente e informada.

Los OCA han fungido como contrapeso al gobierno, han dado resultados y son pilares de la democracia, por lo cual considero que eliminarlos sería un grave retroceso. Lejos de ser extinguidos o asfixiados presupuestalmente, se debe garantizar su permanencia, ya que contribuyen a ejercer derechos ciudadanos como el de acceso a la información, el de rendición de cuentas, la protección de datos personales y el voto libre. Los OCA han cumplido con su cometido de ser contrapesos del gobierno y garantizar el equilibrio que debe prevalecer en toda gobernanza. ■

Referencias

Ackerman Rose, John Mill. 2010a. Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina. En Carpizo, Jorge y Carol B. Arriaga (coords.),

- Homenaje al Doctor Emilio O. Barrasa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 3-21.
- Ackerman, John M. 2010b. Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina. En Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol B. (coords.), *Homenaje al Dr. Emilio O. Rabasa*, UNAM, IJ. Serie Doctrina Jurídica No. 523, México, 933. (Consultado, julio 3, 2021). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>
- Ackerman Rose, John Mill. 2016. *Autonomía y Constitución: El nuevo Estado democrático*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- AMLO. 2021. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador. (Consultada, agosto 18, 2021) <https://lopezobrador.org.mx/2021/01/14/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-458/>
- Bracho González, Teresa y Zorrilla Fierro, Margarita María. 2015. Avances, alcances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Revista de la Administración Pública*, (138) 3: 113-138.
- Bautista, J. 2021. A raíz de las declaraciones del presidente en contra de la existencia de los organismos autónomos, se ha generado un debate público sobre su papel y relevancia en la defensa de los derechos ciudadanos. ¿Qué son los OCA y a quién conviene su desaparición? (Consultado, julio 3, 2021). https://iteso.mx/web/general/detalle?group_id=23486013#_ftn1
- Bobbio, Norberto. 1994. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. 1999. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. 1983. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Caballero, J. L. 2021. *Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes*. Universidad Latina de América, 20 de enero. <https://ti.unla.edu.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm>
- Camacho, F. 2021. Equilibran, son contrapesos de poder, definen expertos a los OCA. *La Jornada*. (Consultado, julio 1, 2021). <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/09/politica/equilibran-son-contrapesos-del-poder-defienden-expertos-a-los-oca/>
- Cansino, C. (2009). *La muerte de la ciencia política*. Buenos Aires: Random House. 13.
- Cansino, C. 2010. *La revuelta silenciosa. Democracia, espacio público y ciudadanía en América Latina*. México: BUAP.
- Cansino, César y Patiño León, Luis Arturo. 2020. ¿Cuál autonomía de los órganos constitucionales autónomos en México? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada. *Ius Comitalis*, 5: 21-49.

- Cárdenas Gracia, Jaime. 1996. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México: UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2020. Soberanía popular vs órganos constitucionales autónomos. En López Olvera, Miguel A. (ed.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*. México: Universidad Autónoma de México, 3-26.
- Carpizo, Jorge. 2004. El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo. *Revista de Estudios Políticos*, 125: 39-78.
- Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. 1998. La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado. *Alegatos*, (39): 331.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Colima. 2020. Citado por Acuayte González, Gerardo. 2020. Motivos de la irrupción de los organismos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. En López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, UNAM, IJ. Serie Doctrina Jurídica, 890, México, 203.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2019. Gobernabilidad y democracia en Guadalupe Salmorán. *Poder, democracia y derechos. Una discusión con Michelangelo Bovero*, 1a ed. México: IJ-UNAM, 97-112.
- De Vega Armijo, Mercedes (coord.). 2011. *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: Europa*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/057_DOF_19nov19.pdf, consultado el 28 de junio de 2021.
- Domínguez, P. 2021. Organismos autónomos no hacen “nada de nada” y solo sirven a las empresas, dice AMLO. *Milenio*, 29 de abril. <https://www.milenio.com/politica/amlo-organismos-autonomos-no-hacen-nada-solo-sirven-a-empresas>
- Giovanni, Sartori. 1987. *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. Patria.
- Guerrero, C. 2021. Anuncia AMLO reforma para ‘absorber’ a autónomos. *Grupo Reforma*, 7 de enero. https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/anuncia-amlo-reforma-para-absorber-a-autonomos/ar2101380
- Emmerich, Gustavo Ernesto. 2007. Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México. *El Cotidiano*, 22(14)5: 5-15.
- Eraña Sánchez, Miguel Ángel. 2001. *La reforma constitucional en México. Su enjuiciabilidad material y formal dentro de un sistema constitucional de oposición garantizada*. México: IJ-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/16.pdf>

- Fernández Ruíz, Jorge. 2016. *Derecho administrativo*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fócil, J. 27/09/2018. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. <https://bit.ly/39I76mi>
- Gali, Ricardo. 2021. Contrapesos Institucionales. *Central. Periodismo Irreverente*. <https://www.periodicentral.mx/2021/columnistas/seamos-claros/item/1213-contrapesos-institucionales#ixzz71yK9iiV1>
- Gallo, Paula. 2011. Descentralización y desconcentración: ¿Excepciones a la improrrogabilidad de la competencia? *República Jurídica Administrativa*, 3: 65-76.
- García Pelayo, Manuel. 1981. El "status" del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (1)1: 11-34.
- Garza Aldape, Eduardo Sojo. 2015. La autonomía del INEGI en perspectiva. *Revista de la Administración Pública*, (138) 3: 99-112.
- Kurczyn Villalobos, Patricia. 2015. La autonomía constitucional del órgano garante de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. *Revista de la Administración Pública*, (138) 3: 139-154.
- Kelsen, H. 2009. *La teoría pura del Derecho*. México: Gernika.
- López Olvera, Miguel Alejandro, Meza Márquez, Enrique y Ruíz Pérez, Luis Fernando. 2020. Autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. En López Olvera, Miguel A. (ed.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*. México: Universidad Autónoma de México, 79-95.
- Maldonado Sánchez, Adán. 2019. Órganos constitucionalmente autónomos y órganos de relevancia constitucional: de la descentralización administrativa a la autonomía constitucional. *Jurídica Ibero*, 91-115.
- Martínez Robledos, Maribel. 2015. Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? *El Cotidiano*, 190: 123-143.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México. (Consultado, junio 27, 2021). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. 2002. Los órganos constitucionales autónomos en México. En Serna de la Garza, J. y J. Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 173-194.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. 2020. Los órganos constitucionales autónomos. En López Olvera, Miguel A. (ed.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*. México: Universidad Autónoma de México, 215-221.

- Pérez Porto, Julián y Gardey, Ana. 2014. *Definición de reforma constitucional*. Actualizado 2015. (Consultado, julio 21, 2021). <https://definicion.de/reforma-constitucional/>
- Peters L., Aulana. S. f. Independent agencies: government's scourge or salvation? *Duke Law Journal*. (Consultado, agosto 19, 2021) <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3034&context=dlj>
- Posicionamiento de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana. 2021. 3 de enero. <https://cpc.org.mx/category/red-nacional-de-comites-de-participacion-ciudadana/>
- Rocha, Jorge. 2013. El Pacto por México bajo la lupa. *Análisis Plural*, 1: 94-105.
- Roldán Xopa, José. 2020. La autonomía constitucional de los órganos reguladores. Hacia una reconstrucción conceptual. En López Olvera, Miguel A. (ed.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*. México: Universidad Autónoma de México, 27-44.
- Ruiz, J. F. 2017. Los órganos constitucionales en México, una visión integradora. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, junio.
- Sartori, Giovanni. (1987). *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. México: Patria.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2016. *Reformas estructurales para transformar a México*. Embajada de México en Italia.
- Solozabal Echavarría, Juan José. 1981. Sobre el principio de la separación de poderes. *Revista de Estudios Políticos*, 24: 215-234.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. S. f. Conflictos individuales entre los órganos constitucionales autónomos en materia electoral de Michoacán y sus trabajadores. *Semanario Judicial de la Federación*. (Consultado, agosto 19, 2021). <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25086&Clase=DetalleTesisEjecutorias>
- Turrent Díaz, Eduardo. 2005. Las tres etapas de la autonomía del Banco Central de México. *Análisis Económico*, (XX)43: 47-80.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. 2010. Órganos constitucionales Autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial*, 29: 253-264. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>
- Ugalde, Luis Carlos. 2014. En la marea de la baja calidad del Estado. *Nexos*. <http://www.nexos.com.mx/?p=20787>
- Valencia Carmona, Salvador. 2003. *Derecho, autonomía y educación superior*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valencia Carmona, Salvador. 2015. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo. En Carbonell, Miguel, Héctor Fix-Fie-

- rro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 503-516.
- Vargas Gómez, Gabriela. 2015. Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo. *Revista de la Administración Pública*, (138) 3: 37-58.
- Villa y Caña, P. (2021). Organismos autónomos creados por Ejecutivo serán los primeros eliminados: AMLO. *El Universal*, 14 de enero. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/organismos-autonomos-creados-por-ejecutivo-seran-los-primeros-eliminados-amlo>