

LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Juan Carlos SANORES BETANCOURT*

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *Administración Pública y órganos autónomos*. 3. *Los órganos autónomos en el derecho comparado*. 4. *Características de los órganos autónomos*. 5. *Los órganos autónomos en México*. 6. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar la naturaleza jurídica de los órganos autónomos constitucionales en el marco de la Administración Pública mexicana y evaluar si estos órganos han sido útiles en la realización de las tareas que les ha encomendado la Constitución.

Las hipótesis iniciales de las que parte este trabajo, que serán corroboradas a lo largo del mismo, son: 1) Los órganos constitucionales autónomos, aunque no se ubican formalmente dentro de la administración pública ni en los tres poderes tradicionales del Estado, forman parte del Gobierno y apoyan tareas muy concretas; 2) Las razones por las que surgieron son varias, como la especialización técnico-administrativa, evitar los excesos de los partidos, mantener tareas prioritarias fuera de la coyuntura política y lograr credibilidad e imparcialidad en funciones estatales cuestionadas; 3) Se requiere fortalecer estos órganos autónomos por las funciones políticas estratégicas que cumplen dentro del régimen constitucional mexicano.

Para ello, en el presente trabajo se explica cómo se ubican los órganos autónomos en la administración pública mexicana, su nacimiento en Europa en el Siglo XIX, las teorizaciones sobre su naturaleza y su regulación en las Constituciones europeas y latinoamericanas. Se analiza el concepto de autonomía, las características actuales de los órganos autónomos y cuáles órganos se encontraron en nuestro país.

* Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

El trabajo refiere cómo regula la Constitución vigente estos órganos, sus funciones, estructura y forma de designación de sus directivos. Al final, como conclusiones, se formulan propuestas concretas para mejorar el funcionamiento de estos órganos y dotarlos de mayor autonomía. La realización de esta investigación requirió consultar a cerca de veinte autores nacionales y extranjeros.

2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS

La administración pública federal en México, de acuerdo a la Constitución y la ley de la materia, puede ser centralizada y paraestatal. La primera comprende a las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La segunda, a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Durante la última década han surgido en nuestro país varios organismos que no se ubican en esta división formal que hace la legislación mexicana, ni en el esquema tradicional de la división de poderes, aunque generalmente desempeñan funciones de auxilio o apoyo al Poder Ejecutivo. La doctrina los ha denominado “órganos constitucionales autónomos”, han sido establecidos a nivel constitucional y gozan de una amplia autonomía. Empecemos por ver qué se entiende por este último término.

El sentido de la palabra “autonomía” ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban *autonomoi* y los romanos *auíonomi* a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia. No obstante no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción.¹

Así, encontramos varios significados del término “autonomía”. Desde el punto de vista gramatical, el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española lo define como “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.”²

Desde el punto de vista jurídico, Joaquín Escríche, en su Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, define la “autonomía” como

¹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo I, Letra A. Buenos Aires, Driskill, S. A., 1979, p. 96L

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, Ed. Espasa-Calpe S. A., 1992. p. 165.

la libertad de gobernarse por sus propias leyes o fueros; el que se gobierna por sus propias leyes, como algunas provincias que siendo parte integrante de una nación, tienen sin embargo sus leyes y fueros particulares.³ Para Guillermo Cabanellas, “autonomía administrativa” es la “libertad que se reconoce a una región, provincia, ciudad o pueblo, para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal”.⁴

Rafael de Pina conceptúa a la “autonomía” como “la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite —cuando la tienen— la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos”.⁵

Ahora pasaremos a analizar los antecedentes, naturaleza y características de los órganos autónomos. El esquema que seguiremos es el planteado por el maestro Jaime Cárdenas Gracia. Según este autor, en las últimas décadas han aparecido en Europa y en América Latina, distintos órganos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales. Tal proliferación, si se entiende correctamente, implica el replanteamiento de la teoría de la división de poderes.⁶

Esta teoría, formulada inicialmente por Montesquieu, no debe entenderse en forma absoluta y rígida, como si las diferentes funciones y poderes de un mismo Estado constituyesen compartimentos aislados, totalmente incommunicables entre sí. Por el contrario, no se trata propiamente de una rígida separación, sino, más bien, de una distribución de funciones y poderes, necesitada de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas. La división de poderes constituye el resultado histórico de la lucha contra el absolutismo de los reyes en nombre de los derechos del pueblo: legislativo popular, pues, intentando limitar el poder omnímodo del ejecutivo dominado por el rey y, junto a ello, lucha por la independencia del poder judicial. En la actualidad, la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división del poder en un Estado y en una sociedad acentuadamente complejos.⁷

En efecto, hoy los poderes suelen estar —según Cárdenas— además de en las instituciones, en la sociedad: partidos, organizaciones empresariales y medios de comunicación. Además, en los sistemas constitu-

³ ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Bogotá, Ed. Temis S.A., 1987. p. 607.

⁴ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo I. Buenos Aires, Ed. HeHasta S.R.L., 1981. p. 423.

⁵ PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*. México, Ed. Ponúa, S.A., 1985. p. 112.

⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS, Alan y NIETO CASTILLO, Santiago *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000. pp. 20-21.

⁷ TORRES BOURSALT, Leopoldo. *La división de poderes en la España de hoy*. Sistema, Revista de Ciencias Sociales, No. 117, noviembre de 1993, Madrid, Fundación Sistema, 1993, pp. 19-23.

cionales contemporáneos existen un sinnúmero de órganos que no pueden encasillarse dentro de los tres poderes tradicionales. Las razones por las que surgen estos órganos son varias: especialización técnico-administrativa, enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, realización de tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, en el caso de los electorales, necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en estos procesos. La constitucionalización de estos órganos no ha traído aparejada una sólida teoría que explique su naturaleza jurídica. Existe, no obstante, una “teoría de los órganos constitucionales” de viejo cuño, de origen alemán, tomada de Jellinek, quien en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y en su *Teoría General del Estado* desarrolla una teoría en este sentido. También Santi Romano, en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* de 1898 y en su *Curso de derecho constitucional* los distinguirá de los órganos administrativos. García Pelayo señala que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al ser analizada por los teóricos la condición jurídica de los Tribunales Constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia.⁸

Paolo Biscaretti di Ruffia se refiere a los órganos constitucionales al apuntar que los órganos estatales pueden clasificarse desde distintos puntos de vista, siendo la más importante distinción, la de órganos “constitucionales” y “dependientes”, que diferencia algunos órganos, llamados también “supremos”, de la masa de los órganos subordinados, en cuanto se encuentran en el vértice de la organización estatal y, por esto, no tiene superiores y son sustancialmente iguales entre sí. En los ordenamientos constitucionales democráticos contemporáneos se consideran generalmente “órganos constitucionales”: el Jefe del Estado, las Cámaras legislativas, los ministros, con frecuencia el órgano colegiado a la cabeza del Poder judicial, y el posible Tribunal Constitucional. De todos modos, la pluralidad de tales órganos constitucionales, en el vértice de la organización estatal, constituye la nota esencial que diferencia la forma de gobierno constitucional de la absoluta, en la cual se encuentra, en cambio, un único órgano constitucional (sobre todo, en el pasado, un monarca hereditario).⁹

Antes de definir a los órganos autónomos, conviene distinguir el concepto de “autonomía” del de “independencia”. Autonomía implica capacidad de gestión independiente de una esfera de asuntos propios. La doctrina pone mayor énfasis en destacar el poder de decisión sobre esos asuntos que la autonomía comporta y destaca que uno de sus significa-

* CÁRDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS, Alan y NIETO CASTILLO, Santiago. *op. cit.* p. 22.

^v BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid, Ed. Tecnos, 1987, pp. 193-194.

dos etimológicos es, precisamente, el de capacidad de dictar normas (autonormarse), en definitiva, de decidir y ordenar. La autonomía, en cualquier caso, expresa un poder limitado, se integra en otro poder que es superior (el de soberanía, que sólo corresponde al Estado). Por ello, la autonomía sólo se predica de entidades integradas en la organización estatal, de la que forman parte y a cuya unidad no pueden oponerse.¹⁰

Este concepto de autonomía es distinto del de independencia, según la profesora española Mercedes Fuertes, para quien la autonomía significa algo más que el simple ejercicio de competencias descentralizadas, pues atribuye una libertad de actuación mucho más decisiva, al incluir también la posibilidad de elegir entre distintas opciones políticas. Sin embargo, no puede entenderse que tal libertad de elección y de actuación suponga comportamientos del todo independientes, separados del resto de la dirección política de los asuntos públicos. La autonomía así entendida no puede ser un vehículo para ejercer facultades independientes. Por definición, el poder independiente no reconoce ninguna limitación o sujeción, mientras que la autonomía se circunscribe de forma necesaria bien a un marco determinado, bien a unas funciones concretas, bien a otros definidos parámetros."

Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquéllos —inmediatos y fundamentales— que se establecen en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Aunque tienen su origen, como ya vimos, en el siglo xix, se desarrollan en éste, principalmente en los países europeos —el más importante ha sido el Tribunal Constitucional— y tienen por finalidad controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el Parlamento, tienen los partidos, esto es “despartidocratizar” el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y, para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la

¹⁰ COJLILLUELA MONTANER, Luis. *Manual de derecho administrativo*. Tomo i. Madrid, Ed. Cívitas S.A., 1992. pp. 186-187.

¹¹ FUERTES, Mercedes. *El proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España*. Revista de Derecho Bancario y Bursátil, No. 51, Año XII, julio-septiembre 1993. Madrid, Centro de Documentación Bancaria y Bursátil, 1993. pp. 753-754.

democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.¹²

Estos órganos suelen tener funciones propias, reconocidas y garantizadas en la Constitución, y son capaces de emitir actos definitivos, salvo el control jurisdiccional que sobre ellos pueda ejercerse. La doctrina ha avanzado por lo que ve a los conflictos competenciales de ellos con otros órganos del Estado. Una de las razones que dificulta la elaboración de una teoría homogénea consiste en el hecho de que cada país, constitucionalmente, y a veces a través de la legislación, ha extendido o limitado su número, sus características y sus niveles de independencia.

Los órganos constitucionales autónomos o auxiliares de las funciones del Estado como también se les llama, o de relevancia constitucional que es otra de sus denominaciones, son una especie del género órganos constitucionales. A su vez, los órganos constitucionales pueden ser clasificados de varias formas. Una clasificación de los órganos constitucionales nos ~~dira~~ que existen: los poderes del Estado tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); los órganos de una federación (estado federal, entidades federativas y municipios); en algunos países como Alemania o Italia, fracciones de los órganos tradicionales como las comisiones de investigación del Poder Legislativo; entes de relevancia constitucional, como los partidos en algunos países; y finalmente, los órganos constitucionales autónomos.¹³

Existen voces ~~críticas~~ respecto a los órganos autónomos, que cuestionan seriamente su propia naturaleza. Así, el maestro Miguel Acosta Romero asevera que la autonomía de estos órganos no llega a precisarse con claridad, pues de todas maneras se trata de organismos creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio también por el Estado y que prestan servicios y desempeñan actividades que, o corresponden al Estado o son de interés público. Es muy discutible que estos organismos constituyan estrictamente poderes del Estado mexicano, o es el inicio de la anarquía, de instituciones del Estado que están fuera del marco de referencia de los poderes.¹⁴

3. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL DERECHO COMPARADO

Algunas constituciones europeas se refieren claramente a este tipo de órganos. Así, la actual Ley Fundamental de Bonn de 1949, en su artícu-

¹² CÁRDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS, Alan y NIETO CASTILLO, Santiago. *op. cit.* pp. 22-23.

¹³ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000. p. 245.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. Primer curso. México, Ed. Porrúa S.A., 1995. pp. 621-628.

lo 93, alude a ellos cuando señala: “El Tribunal Constitucional Federal conoce de la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente ley fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación”.

En Italia, la Constitución de 1947, en su artículo 134 dice: “La Corte Constitucional juzga: los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los conflictos entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones”. Por poderes del Estado, la jurisprudencia constitucional italiana ha incluido a un gran número de órganos-poderes que entiende son de relevancia constitucional y con funciones independientes a las tradicionales del Estado.¹⁵

El Tribunal Constitucional de Austria tiene competencia para resolver controversias constitucionales entre el Tribunal de Cuentas y el gobierno federal o algún ministro federal o gobierno de un Lander, o entre el gobierno y el “ombudsman”.

En España, además del antecedente de la Constitución de la Segunda República de 1931 que admitía como órgano constitucional al Tribunal de Cuentas, la actual Constitución de 1978 reconoce ciertos órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Consejo Económico Social, el Consejo General del Poder Judicial y la misma Corona, entre otros.¹⁶

En el derecho norteamericano, por la tradición jurídica del país y por la antigüedad de su Constitución, no están previstos los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, nadie pone en duda la evolución de ciertos órganos necesarios para el funcionamiento institucional, que han adquirido características de órganos autónomos como es el caso de la Reserva Federal.

Los países latinoamericanos reconocen los órganos constitucionales autónomos. Guatemala tiene un Tribunal Constitucional ajeno al poder judicial. Hay casos paradigmáticos como la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica o la Contraloría General de la República de Chile (otro ejemplo clásico es su Banco Central); o en Uruguay, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral.¹⁷

¹³ CARDENAS GRACIA, Jaime F. *op. cit.*, pp. 246-247.

¹⁶ *Ibidem*, p. 247.

¹⁷ *Ibidem*, p. 248.