

## ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS\*

\* Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



## Órganos Constitucionales Autónomos

*SUMARIO. I. Introducción. II. Concepto y características. III. Centralización, desconcentración, descentralización y autonomía. IV. Órganos constitucionales autónomos en México. V. El caso de las entidades federativas. VI. Regulación de los órganos constitucionales autónomos y propuestas legislativas. Conclusión. Fuentes de consulta.*

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado Constitucional se ha caracterizado por la clara separación entre las funciones desarrolladas por el Estado: legislativa, ejecutiva y judicial. Sin embargo, se ha configurado una serie de entes que por su naturaleza han cambiado la forma de ver y concebir al Estado moderno: los órganos constitucionales autónomos. Durante el siglo XX fueron creados en los Estados europeos sujetos del derecho público que rompen con la clásica división de poderes, ejemplo de ello son los Tribunales Constitucionales.

Las teorías acerca de los organismos constitucionales autónomos, concebidas y desarrolladas en Europa, han influido en los países de Latinoamérica; entre ellos se encuentra México. Así, la Constitución Federal abandonó la vieja estructura tripartita del poder concebida desde los inicios del Estado moderno, creando nuevos órganos –autónomos e independientes– que se hagan cargo del cumplimiento de funciones que le corresponden al Estado.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de los órganos constitucionales autónomos en nuestro país, su reglamentación y las propuestas legislativas relacionadas con los mismos. Para lo anterior se analiza el concepto de órgano constitucional autónomo, así como las características que los diferencian de otros entes públicos; posteriormente se revisan las figuras de centralización, desconcentración, descentralización y autonomía, pues a partir de éstas se puede determinar el grado de autonomía que poseen los órganos del Estado.

Asimismo, se analizan los órganos constitucionales autónomos reconocidos por la Constitución mexicana, al mismo tiempo se revisan el caso de los tribunales agrarios y de las universidades públicas. El fenómeno de los órganos constitucionales autónomos también tiene su referente estatal, por ello se repasa el caso de las entidades federativas, sobre todo a partir de una controversia constitucional resuelta por la Suprema Corte de la Nación.

En la parte final del trabajo se establecen los fundamentos constitucionales de cada uno de los órganos autónomos reconocidos por la Constitución Federal, además de señalar las leyes secundarias que los reglamentan, para finalizar con las propuestas legislativas en la materia. Como colofón se establecen algunas reflexiones que tienen la intención de fungir como conclusión.

## II. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

En primer lugar se debe tener presente que a la par de los sujetos, jurídico-individuales o jurídico-colectivos, de derecho privado, existen los sujetos de derecho público, género al que se suscriben los órganos en los que se centra este trabajo. En este sentido, por sujetos jurídicos-constitucionales, Manuel García-Pelayo comprende a “aquellos órganos e instituciones previstos por las normas constitucionales para el ejercicio de las funciones públicas, tales como el Cuerpo electoral, el Parlamento, el Gobierno, etc.”.<sup>1</sup>

Desde una perspectiva jurídica un órgano “es sólo la unidad funcional capaz de actuar de forma jurídicamente eficaz en las relaciones intersubjetivas o, lo que es lo mismo, la que ostenta el poder de expresar hacia el exterior la voluntad jurídica del ente en que se integra”;<sup>2</sup> en tanto que un órgano, desde un punto de vista material, puede ser considerado como constitucional “cuando constituye un elemento necesario del ordenamiento jurídico supremo, en el sentido que su ausencia produce la inmediata paralización de la actividad del Estado o la transformación en sentido distinto de la Constitución”,<sup>3</sup> toda vez que a estos órganos se les confía la actividad directa del Estado.<sup>4</sup>

Entonces, los órganos constitucionales constituyen un género, en tanto que los calificados como autónomos son especies de aquéllos; por ello ...los órganos constitucionales pueden ser clasificados de diversas formas. De acuerdo a la función que realizan se dividen en: órganos ejecutivos, legislativos, jurisdiccionales, consultivos, etcétera.

Otra clasificación de los órganos constitucionales nos diría que existen:

---

<sup>1</sup>Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, Alianza Editorial, 1977, p. 108.

<sup>2</sup>Juan A. Santamaría, “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo”, citado por Morales Arroyo, José Ma., *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 22.

<sup>3</sup>Paolo Barile citado por *ibidem*, p. 23.

<sup>4</sup>Véase Romano, Santi, *Scritti Minori*, [raccolti e pubblicati a cura di Guido Zanobini], Milano, Giuffrè Editore, 1950, Vol. I. Diritto Costituzionale, p. 12.

los poderes del estado tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); los órganos de una federación: estado federal, entidades federativas y municipios;...entes de relevancia constitucional, como los partidos en algunos países; y finalmente, los órganos constitucionales autónomos...<sup>5</sup>

En opinión de Jaime Cárdenas, estos órganos se pueden definir

...como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado...[además]...son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben de ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.<sup>6</sup>

Asimismo, de acuerdo con Hiram Escudero Álvarez, son “órganos de equilibrio constitucional y político, cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional”.<sup>7</sup> La anterior concepción de los órganos constitucionales autónomos resulta bastante completa, ya que determina los elementos esenciales que identifican a los órganos constitucionales autónomos, sobre todo a partir de la experiencia en México; por tal razón nos apegaremos a esa definición.

Ahora bien, aunque dista mucho de ser una definición legal, la fracción IX del artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala que para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>5</sup>Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª reimp., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica Núm. 180, p. 245.

<sup>6</sup>*Op. cit.*, p. 244.

<sup>7</sup>“Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, en Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica Núm. 120, p. 47.

Sin duda, las tres primeras instituciones, de acuerdo con el texto constitucional, son órganos que gozan de autonomía pero el caso de las universidades es cuestionable, pues como más adelante se analizará, su autonomía es de otra naturaleza; además habrá que incluir en este artículo de la Ley de Transparencia al Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Así pues, es necesario diferenciar la garantía constitucional de autogobierno y autodeterminación académica y administrativa de que gozan o pueden gozar las universidades, así como la posibilidad de acatar o no los lineamientos de las políticas públicas en distintos aspectos de la vida académica institucional, pero es cuestión diferente reconocerles al conjunto de las instituciones autónomas una suerte de contrapeso social a la orientación gubernamental en materia educativa.

En cuanto a las características de estos órganos, para José Ma. Morales, son tres las notas que identifican a los órganos constitucionales:

- i. Se convierten en un elemento indefectible del régimen político, y no cabe una sustitución de los mismos en el ejercicio de sus funciones por parte de otros órganos constitucionales sin que se produzca una mutación radical del régimen.
- ii. Los principios que rigen la estructura del órgano, así como el sistema de asunción y ejercicio de competencias, deben encontrarse recogidos en sus líneas básicas dentro del articulado del texto constitucional.
- iii. Todo órgano constitucional se coloca en posición de paridad, es decir, de igualdad, independencia y coordinación con respecto al resto de los órganos constitucionales.<sup>8</sup>

No obstante, es necesario remitirnos a García Pelayo, quien señala las características de los órganos constitucionales, tomando como paradigma el Tribunal Constitucional español:

1. Configuración inmediata de la Constitución, es decir, ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones «constitucionalmente relevantes», sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su *status* institucional y su sistema de competencias.

---

<sup>8</sup>Morales Arroyo, José Ma., *op. cit.*, p. 24.

2. Son troncales para la configuración del modelo de Estado establecido por la Constitución, por tal razón su desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional, ya que un sistema está integrado por unos componentes (que en la teoría del Estado suelen designarse como órganos) y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos, de tal manera que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema.
3. Participar en la dirección política del Estado, por lo cual incide en «la formación de la voluntad estatal», en «la dirección del poder supremo del Estado», en «las funciones de dirección y estructuración de políticas», etc.
4. Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. No son agentes, comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos.
5. Tienen una “paridad de rango” con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. De acuerdo con el principio de división de funciones y poderes del Estado, la paridad jurídica de los órganos constitucionales es compatible con el predominio de uno de ellos con relación al ejercicio de sus propias competencias, y con las potestades que el orden constitucional pueda conferir a otros órganos para el nombramiento de sus titulares, para iniciar su acción o para ciertas formas de control, siempre que no afecten a su independencia decisoria.<sup>9</sup>

En el caso de nuestro país, la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave realiza un extenso listado de las características de los órganos constitucionales autónomos, sobre todo a partir de la experiencia mexicana; cabe resaltar la precisión empleada, ya que comprende aspectos tan esenciales como la autonomía político-jurídica, administrativa y financiera, pasando por la facultad para dictar normas hasta llegar a la integración y funcionamiento de los individuos que formen parte de dichos órganos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>“El status del Tribunal Constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, Año 1, Núm. 1, 1981, *passim*.

<sup>10</sup>Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de*

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es su Tesis de Jurisprudencia núm. 20/2007 cuyo rubro es el siguiente: *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características*, determinó que respecto de los órganos constitucionales autónomos, el Pleno del Tribunal, ha sostenido:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Como consecuencia, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>11</sup>

Finalmente, es importante señalar, a decir de Miguel Carbonell, que son dos las principales consideraciones por las cuales se crean los órganos

---

*derecho y transición jurídica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica Núm. 95, pp. 179-180. Un ejercicio similar realiza el doctor Jaime Cárdenas, véase *op. cit.*, pp. 251-252.

<sup>11</sup>Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

constitucionales autónomos:

- a) En primer término pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas –normalmente más complejas– que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; y
- b) En segundo lugar los órganos constitucionales autónomos pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinados por sus particulares necesidades de acción política.<sup>12</sup>

Resultan cuestionables estas razones, sobre todo en el caso de México ya que las funciones que desempeñan los denominados órganos constitucionales autónomos eran desarrolladas por dependencias del Estado, sobre todo por el ejecutivo. Sin embargo, aunque la principal razón de la creación de tales órganos, por ejemplo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consistió en lograr un mayor y mejor funcionamiento de la tutela y protección de los derechos humanos de los ciudadanos, la verdad es que no ha sido eficiente su labor; algo similar ha acontecido con el Instituto Federal Electoral.

### **III. CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA**

Como advierte el maestro Jorge Fernández Ruiz,

...el Estado no es la única persona de derecho público, la descentralización y la reforma políticas, la descentralización administrativa y los nuevos esquemas de división y depósito de funciones del poder público han dado lugar a la aparición de otras personas de la misma naturaleza jurídica del Estado...

Asimismo,...emergen en diversos países los órganos constitucionales autónomos cuya aparición pone en jaque a la antigua división tripartita de depositarios de poderes o de funciones...<sup>13</sup>

En efecto, teniendo en cuenta lo establecido por el citado autor, es preciso

<sup>12</sup>Carbonell, Miguel, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 434.

<sup>13</sup>“Personas jurídicas de derecho público en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, Mayo-Agosto de 1997, p. 470.

señalar que la autonomía como cualidad se presenta en diversos grados, lo que implica que algunas entidades públicas sean más autónomas que otras. Así, para determinar el grado de autonomía es indispensable definir que se entiende por centralización, desconcentración y descentralización.<sup>14</sup>

Estamos en presencia de centralización administrativa cuando los órganos de la administración pública se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia, de tal forma que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos de la administración pública constituye una relación de jerarquía, por medio de la cual se mantiene la unidad del poder administrativo, independientemente de la diversidad de órganos que lo integran. Así, esta relación jerárquica constituye un vínculo de dependencia que conlleva ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, estando en la cúspide el Presidente de la República, ya que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En nuestro país el régimen centralizado constituye la forma principal de la organización administrativa. El jefe del Ejecutivo Federal tiene, de acuerdo con la Constitución Federal, un doble carácter: como órgano político y como órgano administrativo. En su calidad de órgano político se deriva la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo: Legislativo y Judicial; por ello, en el marco legal y constitucional su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Por otro lado, como autoridad administrativa, el Presidente de la República se erige como jefe de la administración pública federal, ocupando el lugar más alto de la jerarquía administrativa y concentra en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico indispensables para lograr la unidad en la administración pública.

La descentralización consiste, a decir de Gabino Fraga, “en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía”, y finaliza señalando que, “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 176.

<sup>15</sup>*Derecho administrativo*, 42<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 2002, pp. 199-200.

Entonces, de acuerdo con la definición proporcionada por Gabino Fraga, se puede establecer una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en ésta todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

En cuanto a la descentralización administrativa, la misma se distingue de la descentralización política porque ésta implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales, mientras que aquélla se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo. Asimismo, por un lado la descentralización administrativa es creada por el poder central, y por el otro en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados.

Por otro lado, la descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, creando entes públicos por el legislador, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. Mediante esta forma de organización y acción administrativas, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

En opinión del maestro Andrés Serra Rojas, descentralizar no implica “independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control”. Es decir, mediante la descentralización administrativa se relajan “los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control”.<sup>16</sup>

El grado de autonomía de los órganos descentralizados les permite no estar sujetos a la administración central, es decir, no depender de las decisiones jerárquicas de ésta. Concederles personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte su autonomía; sin embargo, aún queda pendiente su autonomía económica, la cual consiste en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio, y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

Son tres las modalidades que ha adoptado la descentralización:

*1. Descentralización por región.* Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos

<sup>16</sup>Véase *Derecho administrativo: doctrina legislación y jurisprudencia. Primer curso*, 24 ed., México, Porrúa, 2003, p. 525.

que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

2. *Descentralización por servicio.* El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros.).

3. *Descentralización por colaboración.* Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros tipos de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estas tres clases de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, ya que a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. No obstante, y teniendo en cuenta todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de establecer algún carácter esencial común para todos ellos.

En efecto, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización radica en que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes

jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados de menor jerarquía.

En cuanto a la desconcentración, la misma responde a la noción de organización administrativa centralizada que la centralización. Por ello la desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Así pues, la desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos, lógicamente, en beneficio de los administrados.

Los entes desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. También pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal; por ejemplo, la administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

Entonces, la desconcentración es una forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas zonas del territorio nacional. Además tiene un objeto doble: en primer lugar acercar la prestación de servicios al lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y, en segundo, descongestionar al poder central.

Son dos las formas que puede adoptar la desconcentración:

- *Vertical o central.* Ésta a su vez se divide en el órgano central superior la cual cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior que forma parte de la misma organización centralizada.
- *Horizontal o periférica.* También se le denomina externa o regional, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las comisiones regionales fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

En nuestro país la desconcentración se encuentra consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala a la letra: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos

podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Por ultimo, es necesario señalar que el adjetivo autónomo caracteriza a los órganos del Estado que pueden “regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”;<sup>17</sup> por ello la autonomía es una potestad que permite a un ente público específico establecer para sí mismo, por la decisión de sus integrantes, normas de conducta internas, sometidas eso sí, a un orden jurídico o político superior, pero del que no son jerárquicamente inferiores.

Así pues, estos órganos del Estado calificados como autónomos constitucionales, que gozan de autonomía derivada del texto constitucional, no pueden ser considerados descentralizados o autónomos de la administración pública, no obstante algunos de ellos, financieramente aún estén sujetos relativamente a la administración central. Es preciso, en este momento, recordar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental los denomina órganos constitucionales autónomos; asimismo, el decreto anual del Presupuesto de Egresos en su anexo primero clasifica al gasto público, tanto del Instituto Federal Electoral como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro del rubro ramos autónomos.

#### **IV. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO**

En el derecho comparado los órganos constitucionales autónomos que tienen mayor presencia en los países son: el tribunal constitucional; el órgano de fiscalización superior o tribunal de cuentas; el órgano electoral; el banco central, el *ombudsman*, y el ministerio público. En el caso de México, en el ámbito federal son reconocidos como órganos constitucionales autónomos el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; aunque es preciso decir que algunos doctrinarios conciben a los tribunales agrarios dentro de estos órganos.<sup>18</sup>

El Banco de México abrió sus puertas el 1 de septiembre de 1925, y nació por la necesidad de establecer un banco bajo control gubernamental. Los Constituyentes reunidos en Querétaro optaron por esta fórmula, aunque la

<sup>17</sup>Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 238.

<sup>18</sup>Véase Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 435, y Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 55.

Carta Magna de 1917 sólo estableció que la emisión de moneda se encargaría en exclusiva a un banco que estaría bajo *el control del Gobierno*. Además, sin lugar a dudas influyó que en Europa, los bancos centrales empezaron a surgir a partir de una evolución espontánea por la cual algún banco comercial fue adquiriendo gradualmente las funciones que en un contexto moderno corresponden en exclusiva a los institutos centrales.

El fundamento constitucional del Banco de México se encuentra en los párrafos 6º y 7º del artículo 28; pero es a través de la legislación reglamentaria de estos párrafos, Ley del Banco de México,<sup>19</sup> cuando logró la autonomía por medio del mandato constitucional. Así, de acuerdo con el primer artículo de la referida legislación el “banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México”;<sup>20</sup> asimismo, la finalidad de éste consiste en “proveer a la economía del país de moneda nacional...[y para] la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos” (artículo 2º).

Las funciones encomendadas al Banco Central son:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.
- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.
- Operar con los organismos de cooperación financiera internacional, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

---

<sup>19</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1993.

<sup>20</sup>Cabe anotar que de acuerdo con el artículo quinto transitorio de la mencionada legislación, *el Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transforma en la nueva persona de derecho público a que se refiere esta Ley y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero.*

- El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Este organismo es responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, relativas a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.<sup>21</sup>
  - Haciendo un poco de historia acerca de este Instituto, su funcionamiento dio inicio el 11 de octubre de 1990 como resultado de las reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989, así como la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en agosto de 1990. Además, la evolución que ha sufrido este Instituto Electoral es la siguiente:
    - Mediante la reforma de 1993 se facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para declarar la validez y expedir las constancias en la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.
    - A través de la reforma de 1994 se incrementó la importancia e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos, asimismo se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección en los ámbitos estatal y distrital.
    - Finalmente, por medio de la reforma de 1996 se reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligarlo, por completo, del Poder Ejecutivo en cuanto a su integración, además de reservar el voto dentro de los órganos de dirección, única y exclusivamente a los consejeros ciudadanos.
    - La Comisión Nacional de Derechos Humanos nace mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.
- Posteriormente a través de una adición al artículo 102 de la Constitución Federal,<sup>22</sup> la Comisión se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, al mismo tiempo se le modifico

<sup>21</sup> Artículo 41 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación del 13 de septiembre de 1999.

la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya función primordial consiste en proteger y defender los derechos humanos de todos los habitantes del país.

Así, con fundamento en el apartado B del artículo 102 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo su principal objetivo la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es competencia de esta Comisión todo lo relacionado con la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, cuestiones que se traducen, principalmente en la recepción e investigación de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos, y en consecuencia, la emisión de recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias ante las autoridades respectivas. Cabe recordar que existen cuestiones en las cuales la Comisión no puede intervenir, estas son: actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral y conflictos entre particulares.<sup>23</sup>

Finalmente, encontramos al organismo encargado del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, denominado por el legislador federal como Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Cabe recordar que en 1977 fue constituida la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, transformada en 1980 en Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, ambos eran organismos de la administración pública.

Para enero de 1983 se crea el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y en diciembre del mismo año, como resultado de las reformas a la Ley de Información Estadística y Geográfica, el mencionado Instituto adquiere la naturaleza de órgano desconcentrado de la Secretaría (en ese momento de Programación y Presupuesto, y posteriormente de Hacienda y Crédito Público).

El actual Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene su fundamento en el artículo 26 apartado B de la Constitución Federal;<sup>24</sup> es un organismo con

<sup>23</sup>Véanse artículos 3º, 4º, 6º y 7º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>24</sup>La reforma al artículo 26 constitucional, para otorgar a este organismo el carácter de autónomo, implicó su segmentación en dos apartados, en el "A" se establece lo relativo al sistema de la planeación democrática del desarrollo nacional, mientras que en el "B" se

autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia; asimismo, es responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

El Instituto es presidido por una Junta de Gobierno, la cual se integra por cinco miembros, uno de los cuales funge como su Presidente y del propio organismo; la designación de los integrantes está a cargo del Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Instituto tiene facultades exclusivas para:

- I. Realizar los censos nacionales;
- II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y
- III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:
  - a. Índice Nacional de Precios al Consumidor, e
  - b. Índice Nacional de Precios Productor.

Por lo que hace a los Tribunales Agrarios, de acuerdo con la fracción XIX del artículo 27 constitucional,

...el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

...para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

Este texto sirve de fundamento para quienes señalan la autonomía de los tribunales constitucionales; además, en cuanto a esta autonomía la autoridad jurisdiccional federal se ha pronunciado de la siguiente manera:

...por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

---

dispone el establecimiento de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. También se reformó la fracción XXIX-D del Artículo 73 constitucional, con el objetivo de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril e 2006.

adicionó los párrafos segundo y tercero, que busca proteger los derechos de los hombres del campo y, de esta manera, proporcionales seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que no rebasen los límites de la pequeña propiedad. Para tal efecto, se otorgó carácter federal a la jurisdicción agraria, y para la administración de justicia, la ley instituyó tribunales de autonomía y plena jurisdicción. De ello es fácil obtener que la impartición de justicia que asumen los tribunales especializados, no excluye aquellos casos como el que se trata, ni se agota únicamente en los asuntos de límites y tenencia ejidal o comunal, sino que abarca, en general, a la administración de justicia agraria, que incluye, entre otros aspectos, el control de la legalidad de los actos de autoridades formal o materialmente agraria, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica en el campo mexicano, lo que constituye la gran intención de la reforma constitucional, estableciendo la potestad común a cargo de tribunales especializados, distintos de los Poderes Judicial de la Federación, para dirimir los conflictos respectivos.<sup>25</sup>

No obstante, siendo estrictos y apegándose a las características que identifican a los órganos constitucionales autónomos, destacando la relativa a la configuración constitucional, misma que ha sido descrita *supra*, en el texto constitucional no encontramos una mención expresa de autonomía presupuestal, de personalidad jurídica y patrimonios propios,<sup>26</sup> cuestión que si acontece respecto de los otros cuatro órganos constitucionales a que nos hemos referido.

Asimismo, hay que tener presente que los tribunales agrarios no son los únicos órganos que imparten justicia y no forman parte del Poder Judicial Federal, pues tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje son otros tribunales que no están en la estructura del Poder Judicial Federal.

Vemos ahora el caso de las universidades. Si bien los tratadistas coinciden en que la autonomía universitaria es una forma *sui generis* de la descentralización administrativa, hay debate sobre si las universidades autónomas pueden ser consideradas como órganos constitucionales autónomos. Al respecto, resulta bizantino discutir la cuestión, pues el asunto ya ha sido dilucidada por la Suprema Corte de Justicia:

<sup>25</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XI, tesis aislada: XXV, mayo de 2000, p. 985.

<sup>26</sup>Aunque a decir de Ileana Moreno Ramírez “la autonomía técnica, así como la autonomía de gestión y la personalidad jurídica propia..., se infieren de las atribuciones del órgano”. *Op. cit.*, pp. 59-60.

**UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.** Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general...<sup>27</sup>

En el caso particular de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Corte estableció lo siguiente:

**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia

<sup>27</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XV, tesis 2a./J. 12/2002, marzo de 2002, p. 320.

legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.<sup>28</sup>

Entonces, de acuerdo con el criterio jurisdiccional se puede señalar que la autonomía de las universidades sólo implica la libertad que poseen para establecer sus programas de estudio, así como la libertad de cátedra y de autogobierno. Por ello, no consideramos que pueda clasificarse a las universidades públicas autónomas como órganos constitucionales autónomos, aunque de forma errónea el legislador en el artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al cual ya nos hemos referido, considere en el listado de los órganos constitucionales autónomos a las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía.

## V. EL CASO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El tema de los órganos constitucionales autónomos reviste especial atención en el caso de los Estados de la República, sobre todo a raíz de una Controversia Constitucional resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>29</sup> En primer lugar es necesario señalar que la Constitución Federal no ordena la creación de dichos órganos en el ámbito local,<sup>30</sup> no obstante a decir de Ileana Moreno,

...es posible que exista este tipo de órganos dentro de las entidades federativas –como de hecho sucede con alguno de ellos–...

El esquema constitucional da cabida a los órganos autónomos en el orden local. De forma genérica, la Constitución al referirse a la forma de gobierno de las entidades federativas, recoge el principio de división de poderes ya establecido para el gobierno federal. En otras palabras, no se prohíbe la creación de entes autónomos.<sup>31</sup>

El municipio de Guadalajara del Estado de Jalisco promovió una

---

<sup>28</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, tomo XVII, tesis 1a. XI/2003, mayo de 2003, p. 239.

<sup>29</sup>En este punto seguimos lo establecido por Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Núm. 22, 2006, pp. 149 y ss.

<sup>30</sup>Con la salvedad de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, entiéndase, Institutos Electorales Estatales. Véase inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

<sup>31</sup>*Op. cit.*, p. 25.

controversia constitucional en contra de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado, demandando la invalidez de diversos decretos relacionados con la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco como órgano constitucional autónomo del Estado.

Entre los argumentos que expuso el municipio destaca que el mencionado órgano trasgredía el principio de división de poderes, ya que al darle la naturaleza de órgano constitucional autónomo y otorgarle atribuciones para emitir resoluciones vinculantes sobre todas las autoridades del Estado, se le coloca por encima de los poderes estatales y autoridades municipales, en detrimento de sus facultades.

Además, al constituir ese Instituto, el órgano reformador de la Constitución Local se excedió en sus atribuciones, pues no está facultado para instituir más órganos autónomos que los estrictamente autorizados por la Constitución Federal, entre los cuales no se encuentra el Instituto de Transparencia e Información Pública.

Finalmente, el municipio actor estableció que la creación de dicho órgano era violatorio del artículo 115 constitucional porque el instituto señalado se constituía como una autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los municipios y, además, limitaba las facultades municipales para emitir bandos y reglamentos municipales en materia de transparencia.

De lo anterior se desprendieron tres cuestiones que el Pleno debió debatir:

- a) Determinar si los Estados se encontraban o no facultados para crear órganos constitucionales autónomos diversos a los expresamente señalados en la Constitución Federal, con facultades de decisión sobre los otros tres poderes.
- b) En que medida el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco constituía una autoridad intermedia de las prohibidas por la fracción I del artículo 115 de los Constitución Federal.
- c) En que medida, si era el caso, el referido instituto limitaba o restringía las facultades constitucionales otorgadas a los municipios para emitir reglamentos municipales en materia de transparencia.

El asunto fue turnado al ministro Juan N. Silva Meza, quien en el proyecto de resolución estableció las siguientes consideraciones:

- Con la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública, en la Constitución Local del Estado de Jalisco, no se trasgredía la Constitución

Federal, pues del análisis de los artículos 28, 40, 41, 116, 117, 118 y 133 constitucionales, no se advertía que alguno de ellos prohibiese, limitase o restringiese las facultades de los Estados para crear órganos constitucionales autónomos.

- No era verdad que el referido instituto se colocase por encima de los poderes estatales, ni que disminuyera las facultades de éstos, porque a este tipo de órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, se les encargan funciones públicas específicas con el fin de obtener una mayor especialización, agilización y control, de tal forma que la circunstancia de que guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales, tanto del propio Estado como de la sociedad en general, constituyéndose como una especie de *poderes neutrales* del orden jurídico mexicano.
- La creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco tampoco lesionaba, suplantaba o mediatizaba las facultades del municipio actor porque dicho órgano autónomo se había creado para promover la cultura de la transparencia y el derecho a la información y, en última instancia, para vigilar el cumplimiento de la ley.
- El Instituto de Transparencia no se constituía en una autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del Estado toda vez que, por un lado, aún cuando no forma parte de la estructura orgánica de los poderes tradicionales de la entidad, sí es parte del Estado de Jalisco y tiene un rango similar a tales poderes, esto es, se trata de un órgano de carácter estatal, por lo que no puede considerarse una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115 constitucional; y por el otro, porque no impide en forma alguna la comunicación directa que debe existir entre los ayuntamientos y el gobierno local, pues su función es únicamente la de salvaguardar y garantizar el derecho a la información pública gubernamental en el Estado.
- Con la creación del Instituto tampoco se violentaba la facultad de los municipios de emitir reglamentos en materia de acceso a la información porque, a más de que las facultades que se le atribuyen al Instituto de Transparencia no se encuentran conferidas a los ayuntamientos, las obligaciones que la Constitución Federal y la propia ley local de transparencia impone al municipio en materia de acceso a la información pública gubernamental, las puede cumplir mediante la emisión del o los reglamentos municipales que considere convenientes, en los términos

en que los marca la propia ley local de la materia.

- En último lugar, la circunstancia de que las resoluciones del instituto fuesen definitivas, inatacables y vinculantes de acuerdo con el régimen constitucional local, tampoco era violatorio de la constitución Federal, pues ello no impide que él o los sujetos que se consideren afectados por esas resoluciones, puedan acudir ante los tribunales a promover en su contra los medios de control constitucional que consideren idóneos.

Una vez discutido el proyecto presentado por el ministro Silva Meza, el Pleno del Tribunal adoptó el proyecto por mayoría de cinco votos a favor y tres votos en contra, resolviendo que el referido Instituto sí había sido creado conforme con nuestra Carta Magna y, por ende, era constitucional. Sin embargo, resulta interesante revisar algunos de los argumentos esgrimidos por quienes votaron en contra de la constitucionalidad del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Primeramente se arguyó que el artículo 28 constitucional no podía ser utilizado como fundamento constitucional para autorizar la creación de un organismo autónomo local en materia de acceso a la información pública gubernamental. Asimismo, no existe ninguna norma contenida en la Constitución Federal que permita a los Estados crear un organismo constitucional autónomo con facultades en materia de acceso a la información pública gubernamental que, además, vinculara a los tres poderes mediante sus resoluciones, trasgrediendo con ello lo establecido en los artículos 41 y 116 constitucionales.

Además, la creación del Instituto generaba una segregación de potestades de cada uno de los tres poderes, para con ellas, construir algo nuevo, un *poder neutral* como lo denominaba el proyecto, algo diferente a los tres poderes tradicionales que, aunque resultase muy pequeño como poder, gozaría de las mismas características de autoridad y autonomía. Así pues, todos los llamados poderes neutros de la Federación encuentran su fundamento en la Constitución Federal, igual aquellos poderes neutros que a los Estados les es imperativo crear o que les está permitido.

Como punto final se precisó la limitante establecida en el artículo 116, la cual se traduce en el principio de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, por ello se dijo que el Constituyente Permanente del Estado de Jalisco actuaba fuera de su competencia al crear el Instituto de Transparencia e Información Pública como un órgano constitucional autónomo de la entidad.

Para finalizar, consideramos fundamental resaltar el caso del Estado de

Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual recoge en el texto de su Constitución Política un título dedicado a los organismos autónomos del Estado. Así, el artículo 67 del referido cuerpo legal a la letra señala:

Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

I. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará el Instituto Electoral Veracruzano, conforme a las siguientes bases:

a)...d)...

II. El conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, la realizará la Comisión Estatal de Derechos Humanos, conforme a las siguientes bases:

a)...c)...

III. La fiscalización en el Estado se realizará por el Órgano de Fiscalización Superior, de conformidad con las atribuciones siguientes y en los términos que disponga la ley:

a)...d)...

IV.- El derecho a la información y protección de datos personales los garantizará el Instituto Veracruzano de Acceso a la información conforme a las siguientes bases:

a)...g)...

## **VI. REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS**

Los órganos constitucionales autónomos en nuestro país tienen dos reglamentaciones, en general, por un lado cuentan con un marco regulatorio constitucional, y por el otro, una legislación secundaria, esto es, leyes propias encargadas de desarrollar los lineamientos establecidos en el texto constitucional; sin olvidar la reglamentación interna de cada uno. La Constitución Política, por obvias razones, sólo establece parámetros generales acerca de su funcionamiento, integración y desarrollo, siendo las leyes reglamentarias las encargadas de detallar cada uno de los aspectos señalados por el texto constitucional.

En relación con los órganos constitucionales autónomos establecidos en México, acerca de los cuales existe unanimidad entre los doctrinarios: Banco de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tienen su fundamento constitucional en los artículos 28 p. 6º y 7º, 26 apartado B, 41 f. V y 102 apartado B, respectivamente. En tanto que las legislaciones reglamentarias que se ocupan de cada uno de dichos órganos son: Ley del Banco de México,<sup>32</sup> Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,<sup>33</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>34</sup> y Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>35</sup>

Ahora bien, existen propuestas legislativas que plantean reformas al marco constitucional y legal de los órganos constitucionales autónomos de nuestro país; éstas son variadas, pues van desde la incursión en el texto constitucional de la expresión órganos constitucionales autónomos hasta la creación de una ley específica encargada de establecer lineamientos generales aplicables a todos los órganos constitucionales autónomos. Demos una revisión a estas iniciativas, desde un punto de vista cronológico.

En abril de 2003 el senador Jesús Galván Muñoz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional,<sup>36</sup> presentó una iniciativa de reforma a los párrafos primero y segundo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para “incluir la participación de los organismos constitucionales autónomos, para dar coherencia a la existencia de los mismos dentro del sistema constitucional; como complemento a dicha reforma, se propone...incluir a los órganos constitucionales autónomos en la prohibición ahí consagrada, así como eliminar el error sintáctico y lógico que implica una doble excepción”. El texto del artículo 49 quedaría de la siguiente forma:

El Supremo Poder de la Federación se integrará por los Poderes Legislativo,

---

<sup>32</sup>Por medio de esta legislación se abrogó la *Ley Orgánica del Banco de México* del 21 de diciembre de 1984.

<sup>33</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008. El artículo décimo séptimo aboga la Ley de Información Estadística y Geográfica.

<sup>34</sup>Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008; a través del artículo 3º transitorio de este Código se aboga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, así como sus reformas y adiciones.

<sup>35</sup>La denominación de la Ley fue modificada por medio de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2001, ya que el título original era *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Véase Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

<sup>36</sup>Gaceta del Senado, No. 103, Año 2003, miércoles 30 de abril, 3º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

Ejecutivo y Judicial, así como por los órganos autónomos que esta Constitución instituye. Será obligación de cada uno de ellos colaborar coordinadamente en sus respectivas funciones con los demás, según lo establecido por esta Constitución.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes u organismos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 131 segundo párrafo.

El diputado José Antonio Pablo de la Vega Asmitia presentó una iniciativa para modificar los artículos 28, en su párrafo sexto; el 41, en su fracción III; el 49, en su primer párrafo; el 93, en sus párrafos segundo y tercero; el 102, en su apartado B, cuarto párrafo; y se adiciona, con una fracción VIII, el artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>37</sup> en general sólo se le da el carácter expreso al Banco de México, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos de órganos constitucionales autónomos. Cabe resaltar el texto del artículo 49, cuya redacción propuesta es la siguiente:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las funciones que esta Constitución no conceda expresamente en favor suyo, serán ejercidas por los órganos constitucionales autónomos establecidos por esta Constitución, en los términos de la ley respectiva.

...

La propuesta presentada por el diputado Pascual Sigala Páez,<sup>38</sup> va en sentido diferente, pues su iniciativa sólo pretende constituir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, misma que tendrá el carácter de organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, de autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto primordial será la prevención, conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales a través del cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia ambiental, así como conocer, investigar y sancionar las conductas infractoras que las leyes establezcan.

Así, el órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se transformará en el organismo público autónomo creado por el decreto, conservando los recursos financieros, materiales, así como los trabajadores adscritos a la misma.

El senador Adolfo Toledo Infanzón, presentó, en la actual legislatura, una iniciativa que pretende reformar diversos artículos de la Constitución

---

<sup>37</sup>Gaceta Parlamentaria, número 1532-I, miércoles 29 de septiembre de 2004.

<sup>38</sup>Gaceta Parlamentaria, número 1732, jueves 14 de abril de 2005.

Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>39</sup> con el objetivo de incluir el término autónomo al Banco de México, Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además de señalar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un órgano descentralizado con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como corolario de este conjunto de iniciativas, se encuentra la propuesta de expedir una Ley General de los Órganos Constitucionales Autónomos, además de modificar diversas disposiciones de la Constitución Federal, en particular los artículos 49 y 73, misma que ha sido presentada por el diputado Jorge Mario Lescieur Talavera.<sup>40</sup> A través de esta propuesta se pretende, a decir de su propio autor,

- Sumar los criterios mas modernos de la teoría constitucional, de la teoría administrativa y de la ciencia política, para contribuir a la integración de una verdadera legislación sobre los órganos constitucionales autónomos, que deslinde con claridad los ámbitos de acción de dichos entes, y se proyecte como fundamento científico en nuevas propuestas legislativas y operativas de tales órganos.
- Otorgarles a los órganos constitucionales autónomos un nuevo reconocimiento constitucional expreso que, por un lado y tratándose de los ya reconocidos como autonómicos, les de presencia institucional en el horizonte de la orgánica pública (sic) del país y que, por otro lado, tratándose de los tribunales no judiciales y de las universidades, los independice por completo de la influencia del Poder Ejecutivo y les otorgue la nueva naturaleza jurídica que ya han iniciado a explorar en el desarrollo de los asuntos de su competencia o atribución.
- En cuanto a las reformas a la Constitución, éstas buscan reconocer que al lado del supremo poder de la federación, delegado para su ejercicio en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como órganos de poder primario, puedan coexistir los de carácter secundario cobijados por el dinámico concepto de la autonomía. Asimismo, se otorga al Congreso la facultad para dictar las bases generales a través de una ley que fije las reglas comunes de índole organizativa al tiempo que fortalezca su nueva dependencia, ahora ya no del Ejecutivo, sino del Estado y la Nación.

---

<sup>39</sup>Gaceta del Senado, No. 83, Año 2007, jueves 22 de marzo, 1º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

<sup>40</sup>Gaceta Parlamentaria, número 2396-I, martes 4 de diciembre de 2007.

## CONCLUSIÓN

Sin duda en México la creación de organismos constitucionales autónomos es relativamente reciente, por ello la elaboración legislativa y doctrinal de éstos se encuentra en marcha, de ahí la importancia de los estudios y análisis del origen y desarrollo de los mismos.

En cuanto a la concepción de estos órganos, encontramos un amplio repertorio de definiciones, pero la mayoría de tales nociones coinciden en señalar que dichos órganos constitucionales, se encargan de generar contrapesos sociales a las funciones tradicionales del Estado, esto es, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Debido a la caracterización que de los órganos autónomos se ha realizado en el continente europeo, y de la doctrina elaborada en nuestro país se puede diferenciar a éstos de otros entes públicos con un grado diverso de autonomía; en primer lugar es necesario tener en cuenta que la descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. La diferencia esencial consiste en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Así, la autonomía constitucional otorgada a ciertos órganos públicos surge como potestad del Estado para conceder ciertas y determinadas funciones de autogobierno o autogestión, a favor de determinados entes del horizonte político o administrativo, concediéndoles un campo de acción más eficiente y menos dependiente de jerarquía central de la autoridad.

Por ello instituciones como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fungen, a partir de su autonomía, como instancias que pretenden equilibrar, contener y corregir la indeseable concentración de autoridad del Ejecutivo Federal. En cuanto a los tribunales agrarios y universidades autónomas, su función se centra en vigilar, contener y corregir, en el caso de los primeros, los conflictos de naturaleza agraria, y de las segundas, las políticas públicas en materia de educación superior.

Los órganos constitucionales autónomos en México tienen una regulación constitucional y legal, esto es, cada uno de estos órganos cuenta con una legislación *ad hoc*, misma que toma en consideración sus particularidades así como su naturaleza, por ello consideramos que ampliar su reglamentación resulta innecesaria, en primer lugar se deben evaluar los resultados y el

trabajo que desarrollan cada uno de tales órganos.

Asimismo, hay voces que se pronuncian por mejorar el trabajo de los órganos autónomos, además de aquellos que no lo son, ejemplo de ello es el Consejo de la Judicatura Federal, con el objetivo de ya no crear grandes y costosas burocracias, mismas que dan pocos resultados, y al mismo tiempo generan una visión negativa por parte de los gobernados.

Los órganos constitucionales en México no han dado los resultados esperados, prueba de ello es la reciente renovación del Instituto Federal Electoral, órgano público que perdió legitimidad, de ahí el cambio de los consejeros ciudadanos. De igual forma, la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido cuestionada, sobre todo en los últimos años debido a desafortunadas resoluciones en casos sumamente delicados. En cuanto al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, todavía no puede realizarse una evaluación acerca de su funcionamiento como órgano constitucional autónomo.

No obstante, la participación del Banco de México es, francamente, la más importante, pues es el eje central de la política monetaria y financiera del país, a través de las cuales se avanza o detiene en el desarrollo económico nacional. Es así que consideramos, antes de pensar y postular la creación de más órganos autónomos,<sup>41</sup> mejorar el funcionamiento de los ya existentes.

---

<sup>41</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, pp. 255 y 275.

## FUENTES DE CONSULTA

CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 88, Enero-Abril de 1997.

-----, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª reimp., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica Núm. 180.

DOMÍNGUEZ ALCAUD Y MONJE, Jesualdo y José Natividad GONZÁLEZ PARÁS, *Desconcentración, descentralización y división territorial*, México, INAP, 1982, serie Praxis. Cuadernos INAP Núm. 32.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Personas jurídicas de derecho público en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, Mayo-Agosto de 1997.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 42ª ed., México, Porrúa, 2002.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, Año 1, Núm. 1, 1981.

-----, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, "Autonomía de los órganos electorales", *Reforma Judicial. Revista mexicana de justicia*, México, Núm. 1, enero-junio de 2003.

HUERTA OCHOA, Carla, "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXI, Núm. 93, Septiembre-Diciembre de 1998.

-----, "Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXI, Núm. 92 Mayo-Agosto de 1998.

MORALES ARROYO, José Ma., *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.

ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Núm. 22, 2006.

PEÑALOZA, Pedro José y Mario A. GARZA SALINAS (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica Núm. 120.

ROMANO, Santi, *Scritti Minori*, [raccolti e pubblicati a cura di Guido Zanobini], Milano, Giuffrè Editore, 1950, Vol. I Diritto Costituzionale.

SERNA DE LA GARZA, José María y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica Núm. 95.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer curso*, 24ª ed., México, Porrúa, 2003.

TRUJILLO RINCÓN, María Antonia, *Los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, serie IV: Monografía núm. 25.

VALADÉS, Diego, “Las cuestiones constitucionales de nuestro tiempo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999.

VALLINA VELARDE, Juan Luis de la, “La desconcentración administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.

ZAMORA FLORES, José Luis, “El INEGI: Nuevo órgano constitucional autónomo”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, Vol. 2, núm. 3, 2006.