

# Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

**Guadalupe Cordero Pinto**

---

## Introducción

**A**

finales del siglo pasado se introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el vocablo *autonomía* para identificar a instituciones cuya característica principal es que no dependen del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a las cuales se les denominó órganos constitucionales autónomos (OCAS).

Las reformas a la norma primaria se hicieron sin alterar el contenido del artículo 49 del texto constitucional, disposición que consagra el principio de: división de poderes, lo que generó que se cuestionara la naturaleza jurídica de estos novedosos entes. Esta circunstancia, aunada a la falta de sistematización y armonización en el diseño constitu-

cional elegido por el Poder Constituyente, abonó al desorden interpretativo de los llamados órganos constitucionales autónomos, incertidumbre que actualmente se ha atenuado con la jurisprudencia 20/2007,<sup>1</sup> que establece los elementos mínimos para que un ente sea considerado autónomo constitucional.

De igual manera, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desvirtuó la crítica que especialistas de la ciencia jurídica y la ciencia política hacían al afirmar que su implementación trastocaba la teoría de la división de poderes, señalando que su surgimiento atendió a una evolución de la misma, así se establece un nuevo equilibrio constitucional basado en los controles del poder, afirmando que la teoría no perdía su esencia, ya que los entes autónomos permiten una mejor distribución de funciones o competencias haciendo más efectivas las actividades encomendadas al Estado.

A pesar de la jurisprudencia, la insistencia de los especialistas respecto al tema, es agregar en la Constitución un apartado especial para ubicarlos, definir sus características y establecer su naturaleza jurídica; por ello, este texto tiene como propósito allanar la tarea; constatando que las reformas constitucionales que han dado origen a esta forma de organizar al Estado, no homologan su denominación, premisa fundamental si se pretende alcanzar aproximarnos a una conceptualización de los órganos constitucionales autónomos.

## Órgano u organismo

Para dar inicio a esta aproximación conceptual, se comenzará por la precisión semántica de los vocablos órgano y organismo, en virtud de que, como ya se ha dicho no existe uniformidad en el tratamiento que el legislador ha utilizado para su creación.

Habrán quienes sostengan que la diferencia de los vocablos no es relevante, porque como se verá, puede válidamente uno englobar al otro, sin embargo la finalidad de este estudio es encontrar cuál es la mejor denominación para estandarizar su utilización y definir su naturaleza jurídica.

La siguiente tabla muestra la diferentes formas de denominación que utiliza el Supremo Poder Constituyente, al crear al ente constitucional autónomo en el texto normativo, así como la fecha de creación en orden cronológico y el artículo

1 172456. P/J. 20/2007. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, Pág. 1647.

Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

lo que fue objeto de la adecuación (adición o reforma). De la revisión que se haga, se podrá constatar que no existe uniformidad en su tratamiento, además que, están dispersos en diferentes apartados de la Constitución.

Nombre	Denominación en la Constitución	Artículo Constitucional	Fecha de Creación	
Banco de México (BANXICO)	No utiliza la palabra	Art. 28, p. sexto	20-08-1993	PRIMERA GENERACIÓN
Instituto Nacional Electoral (INE)	Organismo público autónomo	Art. 41 frac. III Art. 41 frac. V, Apartado A	22-08-1996 10-02-2014	
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Organismo... contará con autonomía	Art. 102, apartado B, p. cuarto	13-09-1999	
Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI)	Organismo con autonomía	Art. 26, apartado B, p. segundo	01-04-2006	SEGUNDA GENERACIÓN
Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE)	Organismo público autónomo	Art. 3º frac. IX	26-02-2013	TERCERA GENERACIÓN
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Órgano autónomo	Art. 28 p. catorce	11-06-2013	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Órgano autónomo	Art. 28 p. quince	11-06-2013	
Instituto Nacional de Acceso a la Información y Datos Personales (INA)	Organismo autónomo	Art. 6º, apartado A, frac. VIII	07-02-2014	
Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Órgano autónomo	Art. 26, apartado C	10-02-2014	
Fiscalía General de la República (FGR)	Órgano público autónomo,	Art. 102, apartado A	10-02-2014	

Fuente: Elaboración propia. (Tabla 1)

Asimismo, la tabla muestra lo que se ha denominado generaciones, —califica-

tivo que se le atribuye al bloque de entes que surgieron en fechas próximas— permite separarlos en base al momento o tiempo en que fueron creados por el Poder Constituyente e identificar el período en el que aparecen en el sistema jurídico para facilitar su análisis contextual.

Los entes creados en el siglo pasado están vinculados con la llamada transición democrática, la cual como un auténtico proceso, inició en 1977 y se consolidó en 1996-1997, y pese a que hay quienes afirman que sólo fue un cambio de carácter electoral, José Woldenberg sostiene que “a partir de las modificaciones en el espacio de la representación, el propio régimen de gobierno se transformó: pasamos de una Presidencia omnipotente (o casi) a un Ejecutivo acotado por otros poderes constitucionales; de un Congreso subordinado en lo fundamental a la voluntad presidencial a otro cuya dinámica se explica por la coexistencia de un pluralismo equilibrado...”<sup>2</sup> La primera de las tres reformas, la propuso Salinas de Gortari, las dos posteriores Ernesto Zedillo Ponce de León, y con ello se cerró la primera etapa.

La segunda generación comienza con la denominada *primera alternancia*, siendo presidente Vicente Fox Quesada; y, aunque en su administración se dio una oleada de propuestas para crear órganos constitucionales autónomos, éstas no lograron consolidarse. Por último, la tercera generación se presentó en dos partes: la primera en el año de 2013, en la que se crearon tres nuevos entes y la siguiente (2014), en la que se agregaron a la lista tres más, todas éstas dentro de lo que se ha dado por llamar *reformas estructurales*.

El significado proporcionado por la Real Academia de Lengua Española del término órgano es: (Del lat. *orgānum*, y este del gr. ὄργανον). **1.** m. Instrumento musical de viento (...), **2.** m. Cierta aparato antiguo (...) **3.** m. *Cada una de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejercen una función.* Y, organismo: **1.** m. Conjunto de órganos del cuerpo animal o vegetal y de las leyes por que se rige. **2.** m. Ser viviente. **3.** m. *Conjunto de leyes, usos y costumbres por los que se rige un cuerpo o institución social.* **4.** m. *Conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o institución.*

En términos jurídicos y especialmente administrativos, Valls y Matute señalan que los medios de las organizaciones administrativas son los órganos, es decir a través de éstos se expresa su voluntad. “El órgano tiene dos aspectos: el órgano institución, que es una abstracción y consiste en un conjunto de competen-

2 Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 13 y 14.

■ Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos ■

cias, facultades o atribuciones, y el órgano individuo, que es una persona física tangible responsable de la expresión de la voluntad del ente abstracto. Estos aspectos aunque son distinguibles teóricamente, en la realidad se confunden y ambos poseen los mismos derechos y deberes.”<sup>3</sup>

“La estructura del gobierno mexicano presenta un vasto campo de órganos y atribuciones originados en su régimen político republicano, federal y presidencial: un Poder Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicameral y uno Judicial...”<sup>4</sup> Cada uno de estos órganos tiene una estructura específica que se compone con una forma jerárquica determinada y un proceso de trabajo específico para cumplir sus objetivos.

La teoría del órgano está íntimamente relacionada con el punto de vista jurídico que afirma que el Estado es una persona jurídica,<sup>5</sup> y por tanto expresa su voluntad mediante personas físicas de forma individual o colegiada. “Los órganos públicos se distinguen por las atribuciones que realizan en estatales y administrativos.”<sup>6</sup>

“El órgano estatal será aquel que por mandato constitucional desempeñe una de las funciones tradicionales: legislativa, judicial y ejecutiva. Sus facultades son asignadas por la Constitución...”<sup>7</sup> A través de éstos se manifiesta la voluntad del Estado, en cambio los órganos públicos administrativos son aquellos que tienen competencias específicas para *auxiliar a los estatales* a llevar a cabo sus funciones.

Al respecto Cárdenas Gracia establece que los órganos constitucionales autónomos “Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado.”<sup>8</sup> La palabra organismo encierra la idea de un sistema, partiendo de su origen etimológico fruto de la suma de los componentes griegos: el sustantivo *organon*, que es sinónimo de instrumento y el sufijo *ismo*, que puede traducirse como sistema o actividad, el derecho administrativo ha diferenciado las

3 Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, 2ª., ed., México, Porrúa, 2004, p. 465.

4 Cervantes Del Río, Hugo, “La administración pública en México”, *Biblioteca básica de administración pública*, México, Siglo XXI, 2010, t. 03, p. 106.

5 Artículo 25, del Código Civil Federal vigente. “Son personales morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios.”

6 Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, p. 467.

7 *Idem.*

8 Cárdenas Gracia, Jaime F., “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Antología Derecho Constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 397.

palabras órgano de organismo, dependiendo de la parte de la Administración Pública a la que pertenezcan, en virtud de ello el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que ésta, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. Así las dependencias, se identifican con las secretarías llamadas órganos centralizados y el vocablo entidades se reserva para los entes paraestatales, dentro de los que encontramos a los organismos descentralizados.

Esta clasificación se hizo con la finalidad de medir el grado de relación que tienen los entes con el titular del poder ejecutivo, pero también para identificar que el sector central representado por el Ejecutivo es el que ejerce la función administrativa, “conviene recordar aquí, que ninguna secretaría de estado goza de personalidad jurídica propia, ya que la calidad de persona, a propósito del poder público, es un atributo del estado...”,<sup>9</sup> mientras que el sector paraestatal tiene personalidad jurídica distinta a la del Estado, característica que lo hace diferente del sector central.

Como en todas las disciplinas, las clasificaciones atienden a las necesidades y conveniencias de quienes la formulan, a ello se debe, que encontremos múltiples y variadas opiniones que sostienen criterios distintos, en este caso se citará la taxonomía de la administración pública que establece la diferencia entre órganos y organismos.

“Proveniente de las leyes vigentes, esta clasificación agrupa así a los entes administrativos: los órganos son los que dependen directamente del ejecutivo y los organismos son las entidades paraestatales.”<sup>10</sup>

“Órgano (ADMINISTRATIVO). Sinónimo de ente centralizado o desconcentrado de la administración pública. Para referirse a esas instituciones, afirman algunos estudiosos, no debe emplearse la palabra organismo, pues ésta implica una autonomía que no poseen los órganos.”<sup>11</sup>

“Organismo (ADMINISTRATIVO). En derecho positivo mexicano, ente paraestatal descentralizado.”<sup>12</sup>

9 Martínez Morales, Rafael I., *Legislación comentada de la administración pública federal*, México, Oxford, 1998, p. 16.

10 Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo...* cit., p. 50.

11 Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario jurídico general*, México, IURE, 2006, t. 3, p. 846.

12 *Ibidem*, p. 840.

■ Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos ■

Rafael I. Martínez Morales, sostiene que: Los órganos constitucionales autónomos no son otra cosa que una especie de organismos públicos descentralizados.<sup>13</sup> Para este autor, no se requiere estudio pormenorizado pues siempre han existido y son parte de la organización administrativa, muchas de sus características son idénticas a las previstas para los paraestatales (organismos descentralizados del ejecutivo), pero al darles tanta relevancia en su *autonomía constitucional*, se pretende colocarlos fuera de la división de poderes que establece la Constitución.

Definitivamente esta opinión ha sido rebasada, voces como la de Acosta Romero, aseguraron que la autonomía de estos órganos "... no llegó 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 prestaron o prestan servicios y que desempeñan actividades que, o corresponden al Estado o son de interés público."<sup>14</sup>

Los comentarios anteriores, demuestran que en la medida de que se precise su naturaleza mediante un rediseño institucional claro y estándar, estos entes podrán cumplir con el objetivo de ser un contrapeso del poder político del Estado. Pocos especialistas se han dado a la tarea de abordar el tema de su denominación, Jorge Fernández Ruíz, es uno de ellos, identifica la diferencia entre órgano y organismo, establece que el nombre correcto de los entes que se estudian es de *organismos* (que no órganos), porque cuentan con personalidad jurídica y no están adscritos a ninguno de los órganos tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial). De esta manera el autor señala:

"Un organismo es un ser, un ser existente, un ser que se conforma, se integra con órganos, es decir, organismo y órgano no son sinónimos;<sup>15</sup> organismo es en el contexto del Derecho Público, una institución que existe por sí misma; el órgano forma parte de un organismo."<sup>16</sup>

Sigue diciendo el autor: "El Estado es un organismo, tiene órganos; el órgano legislativo, ejecutivo y judicial son elementos del organismo que es el Estado.

13 Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo*... cit., p. 144.

14 Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, parte general*, 2ª, ed., México, Porrúa, 1998, p. 268.

15 El subrayado es mío.

16 Fernández Ruíz, Jorge, "Administración Pública, órganos autónomos", *Derecho y Administración Pública situación actual perspectivas y propuestas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, p. 135.

Pero aparte del Estado existen en el Derecho Público otros organismos, a los cuales los podríamos clasificar en los que están previstos en la Constitución y los que no lo están.<sup>17</sup>



Fuente: Elaboración propia. (Tabla 2)

El autor vincula directamente la autonomía de los organismos con la característica de la personalidad jurídica, argumenta que los órganos no tienen personalidad jurídica propia, ya que ésta es un elemento de la persona moral llamada Estado-Nación; por tanto los órganos (legislativo, ejecutivo y judicial) representan la voluntad del Estado, opinión que se amalgama perfectamente con la postura de Valls y Matute.

No obstante, esta clasificación presenta varios problemas: a) Sí aceptamos que los *organismos* constitucionales tienen personalidad jurídica propia, no están adscritos a ninguno de los órganos tradicionales y están expresamente señalados en la Constitución, —como lo dice el autor— *están aparte del Estado*. ¿Por qué tienen funciones del Estado y subsisten de su presupuesto?, y además, deben rendirle cuentas; amén de que uno de los atributos del Estado, es la potestad suprema que hace que sobre el poder de éste no pueda haber otro poder. Aunado a lo anterior, la mayoría de especialistas no coinciden con Fernández Ruíz, como ejemplo, José Luis Caballero establece como característica fundamental la "...pertenencia al Estado pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes."<sup>18</sup> b) Ubica a los órganos (legislativo, ejecutivo y judicial),

17 *Idem*.

18 Caballero Ochoa, José Luis, *Los órganos constitucionales autónomos: más allá...* cit., p. 1.

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

al mismo nivel que las universidades, pese a que existe jurisprudencia que cataloga a las universidades como organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien se les otorga una autonomía especial no implica de ninguna manera su disgregación de la estructura estatal.<sup>19</sup> c) No delimita el sector central y paraestatal de la administración pública federal que prevé el artículo 90 Constitucional como la administración activa del ejecutivo.

Aunque esta última problemática, abona la idea de que la administración pública federal es una actividad propia de los tres órganos de poder, incluyendo los entes constitucionales autónomos, también lo es, que debemos tener claro que tratándose del ejecutivo, el artículo 90 Constitucional —ya señalado— es muy claro al establecer que la distribución de los negocios del orden administrativo será centralizada y paraestatal. Para afianzar esta postura, se transcribirá la parte medular del artículo que publica Jorge Fernández Ruiz.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están previstos los siguientes organismos, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, mencionados en orden cronológico: —no están los seis restantes porque el artículo fue publicado en noviembre de 2012,— fecha en la que aún no se incluían los restantes.

El Banco de México; fue el primer organismo autónomo en el Constitucionalismo Mexicano...

El segundo organismo autónomo; se crea a raíz de una reforma al artículo 41 constitucional: el Instituto Federal Electoral. —ahora Instituto Nacional Electoral—

El tercer organismo; a consecuencia de una reforma... constitucional: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Y el cuarto organismo; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía...

La doctrina habla de organismos constitucionales autónomos y los caracteriza como aquellas instituciones públicas creadas por la Constitución que están expresamente mencionadas en la misma, tienen personalidad jurídica y, en consecuencia, poseen patrimonio propio.

No están adscritos a ninguno de los órganos tradicionales del poder público y no obedecen ni están sujetos a autoridad alguna, porque en la materia de su competencia son la máxima autoridad del país.

19 Tesis P/XXVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, febrero de 1997, p. 119.

(...) Además de los citados organismos constitucionales, existen otra serie de organismos que son autónomos, las universidades públicas.

En la práctica vemos que en el ámbito federal el legislador ordinario ha creado tres universidades públicas autónomas: la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Chapingo y la Universidad Autónoma Metropolitana. Y las ha creado en un molde muy peculiar, que es el de organismo descentralizado del Estado.

Existe otro tipo de organismo descentralizado, que es el descentralizado de la Administración Pública, que se inserta en el sector paraestatal de la Administración Pública Federal ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo.

El organismo descentralizado del Estado, o sea, la Universidad Pública Autónoma no deriva su descentralización de la Administración Pública, sino directamente del Estado. La Universidad Pública Federal adscrita al Poder Ejecutivo.

Los organismos autónomos son producto de descentralización política por eso la Universidad Pública, organismo descentralizado del Estado como dice la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México es una persona de derecho público, es una persona que tiene patrimonio, es pues una universidad autónoma resultado de una acción de descentralización política; descentralización que conlleva la transferencia de atribuciones de parte del poder público hacia una nueva persona distinta, a una persona de Derecho Público.

La descentralización política origina organismos, o sea, personas jurídicas distintas del Estado. Vamos entonces a hacer una primera recapitulación distinguiendo organismo y órgano que son dos conceptos distintos. Así mismo, hay organismos autónomos y órganos también autónomos.

Los organismos autónomos ya los he mencionado... ahora haría referencia a algunos órganos autónomos a los que podemos mencionar, entre otros, a los Tribunales Agrarios... Todos ellos son órganos y tienen autonomía.

(...)Podríamos hablar que de órganos autónomos y no autónomos, por ejemplo; no autónomos son los órganos desconcentrados, éstos están previstos en el artículo 17<sup>20</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...

Los órganos desconcentrados forman parte de la Administración Pública Federal y, en consecuencia, están sujetos a una relación jerárquica de suprasubordinación... En esta situación no hay evidentemente autonomía.

20 Se transcribe el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, texto vigente (última reforma publicada en el DOF 19-12-2016) Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

El no profundizar en el análisis de estas categorías jurídicas ha dado lugar a la creación de instituciones públicas que se encuentran en conflicto permanente o que desarrollan sus atribuciones de manera que no es la más adecuada.

Urge pues hacer una revisión de nuestros órganos autónomos para hacer una sistematización de los mismos, una caracterización que quede debidamente establecida en nuestra normativa jurídica y de esta forma podamos crear las instituciones públicas de la manera más adecuada.<sup>21</sup>

Castelazo,<sup>22</sup> en su artículo publicado en la revista *Examen* que dedicó el número 232 del mes de julio de 2014 al tema *Organismos Autónomos*, también se posiciona respecto a la conveniencia de establecer la mejor denominación para estos entes. Hace un recorrido de las últimas décadas en las que se han creado lo que llama: nuevas formas de organismos públicos separados del gobierno, con cierto grado de autonomía reconocida constitucionalmente, y que han modificado el espectro de la organización estatal para sostener al igual que Jorge Fernández Ruiz, que la mejor manera de denominar a los entes en estudio es: *organismos*.

El autor sostiene que "En el caso de este tipo de organismos (a los que creo conveniente denominar así para diferenciarlos de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial), empiezan a ser una nota distintiva de la administración del Estado desde los años noventa..."<sup>23</sup> Estos, se diseñan independientes de los tres clásicos órganos de poder estatal, pero siguen siendo parte del orden estatal, es decir su autonomía es del gobierno.

Si bien es cierto, ambos autores coinciden en la denominación (organismos), no así en las razones, ---incluso se puede decir que son diametralmente opuestas--- mientras Fernández Ruiz los ubica al par del Estado argumentando el reconocimiento de su personalidad jurídica, Castelazo sostiene que no están ni si quiera al par de los órganos tradicionales, afirmando que para el cumplimiento de los fines y atribuciones del Estado, México, al igual que las demás naciones occidentales, organizó su gobierno en torno al principio de división del ejercicio del poder (legislativo, ejecutivo y judicial) constituyendo órganos de poder del Estado autónomos entre sí, pues cada uno cumple una función específica pero que es parte de un todo. Como se lee, el autor decide denominarlos or-

21 Fernández Ruiz, Jorge, "Administración Pública, órganos autónomos," *Derecho y Administración*... cit., pp. 135-138.

22 Castelazo, José R., "Organismos autónomos del fortalecimiento del... cit., p. 10.

23 *Ibidem*, p. 11.

ganismos porque considera que no están al nivel de los órganos del Estado, y opta por identificarlos con este término para diferenciarlos de quienes gobiernan: el legislativo, ejecutivo y judicial.

La posición del autor, es distinta de la que sostiene la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha señalado que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

La denominación que utiliza, se encuadra perfectamente si lo que se desea es dar paso a una concepción que sostenga que son organismos descentralizados políticamente del Estado, que sin que exista liga jerárquica, que los haga depender de cualquiera de los tres clásicos órganos, si hay una dependencia en razón de su función, lo que sin duda no es el espíritu para lo que fueron creados. Como se aprecia, ambas opiniones son superadas por el máximo tribunal que aclara mediante jurisprudencia que estos entes son órganos como el legislativo, ejecutivo y judicial.

Hasta ahora, la idea es organizar al Estado mediante la creación de entes autónomos que equilibren el poder, que permitan *una nueva forma de relación Estado Sociedad*, para lograrlo es necesario llamarlos órganos, (en igual de trato que los tradicionales), dotarlos de un diseño institucional que les permita hacer valer esa autonomía, con una nueva visión política, eficiencia administrativa y destacado consenso y participación ciudadana.

El máximo tribunal usa indistintamente los vocablos órgano y organismo como si fueran sinónimos, lo que ha generado el poco interés por definir su denominación ya que en la jurisprudencia referida se lee: "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... conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos<sup>24</sup> tradicionales."<sup>25</sup>

Sin embargo esta posición no sirve de nada porque si leemos la jurisprudencia de la Corte, sólo se puede deducir que el vocablo correcto es órgano, pero luego usa indistintamente los términos, lo que ha ocasionado por ejemplo, que investigadores como José Núñez Castañeda en su tesis *La autonomía de los órganos autónomos electorales en México*, sostenga: "... a lo largo de este texto se

24 Los subrayados son míos.

25 Tesis P/J. 20, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayor de 2007, p. 1647.

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

utilizarán indistintamente las palabras órgano y organismo al hacer referencia a los entes constitucionales autónomos, porque pertenecen a los dos conceptos, según el ángulo desde el cual son contemplados.”<sup>26</sup>

A continuación se exponen algunas cuestiones para justificar la propuesta de denominación de los entes en estudio.

Razones para denominarlos órganos: 1) Son el Estado, 2) Realizan una función del Estado, 3) Están sujetos como los órganos del Estado a su propio régimen interior, de manera que las disposiciones jurídico administrativas son válidas para garantizar su autonomía, responden al igual que los órganos clásicos a la teoría de pesos y contrapesos del poder, conocida como acción neutralizadora recíproca, instrumento que tiene como principal objetivo mantener el equilibrio entre las funciones o por lo menos evitar que uno se sobreponga a los otros dos o más, según la propuesta de ubicar a los órganos en este nivel, ejerciendo recíprocamente la vigilancia y el estricto sometimiento de sus facultades. Además: “En un Estado de derecho la autoridad actúa en un marco de funciones delimitado, de ahí se deriva el principio complementario del de legalidad, que establece que la autoridad solamente puede ejercitar las funciones expresamente atribuidas; *a contrario sensu*, se refiere a todo aquello que no les está jurídicamente permitido, sino prohibido, y su realización implica un exceso en el ejercicio de sus funciones y la concreción de un acto viciado de nulidad por falta de competencia.”<sup>27</sup>

Siguiendo esta teoría el vocablo órgano sería el más adecuado de utilizar si se trata de identificar a los entes autónomos en estudio, ya que se parte de la idea de ligarlos con una *función* del Estado; la Corte señala que deben considerarse como un mecanismo de distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. Bajo esta perspectiva, los órganos deben tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen y que legitimen su acción.

Finalmente, para reafirmar la incertidumbre que existe en relación al tema, Alfonso Nava Negrete comenta: “Hablar de los organismos autónomos hoy es referirnos a una anarquía jurídico-constitucional, primero porque ya no se entiende qué es autonomía, unos constitucionales, otros legales, otros de hecho,

26 Tesis que para optar por el grado de Doctor en Derecho, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, 2014, p. 11.

27 Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 16.

otros de quién sabe qué, pero ya ni sabe uno qué es autonomía de un organismo público federal.”<sup>28</sup>

## Principales clasificaciones de los órganos constitucionales autónomos (OCAS)

Clasificación elaborada por Miguel Carbonell<sup>29</sup>

Órganos de relevancia constitucional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consejo de la Judicatura Federal</li><li>• Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</li></ul>
Órganos Constitucionales Autónomos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Instituto Nacional de Estadística y Geografía</li><li>• Tribunales agrarios</li><li>• Banco Central</li><li>• Instituto Nacional Electoral (Antes IFE)</li><li>• Comisión Nacional de Derechos Humanos</li></ul>

Fuente: Elaboración propia. (Tabla 3)

La importancia de esta tabla es la diferenciación que hace Carbonell entre órganos de relevancia constitucional y órganos constitucionales autónomos, y aunque lo retoma de García-Pelayo, su importancia radica en que identifica cuáles pertenecen a cada ramo. Como se puede apreciar no están incluidos los demás porque la información fue tomada de un video grabado en octubre de 2011; fecha en la que no se había generado la tercera generación de reformas en dicha materia.

28 Nava Negrete, Alfonso, “Administración Pública, órganos autónomos”, *Derecho y Administración... cit.*, p. 133.

29 Clasificación tomada del video en <https://www.youtube.com/watch?v=nu2OS8CeBo>, 25 de octubre de 2011, [fecha de consulta: 14 Agosto 2015].

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

### Clasificación elaborada por García-Pelayo<sup>30</sup>

Enfoque maximalista	Los <b>únicos organismos constitucionales autónomos dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características:</b> Rango constitucional, Participación en la dirección política del Estado, Presencia constitutiva; y, Relaciones de coordinación con otros poderes.
Enfoque minimalista o negativo	Cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forme parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo. Este punto de vista es negativo en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismos no es lo que son, sino lo que no son.

Fuente: Elaboración propia. (Tabla 4)

García-Pelayo, deja explícito cuando analiza a estas instituciones, que no es suficiente que exista una mención general en la Constitución de un organismo o una función estatal para que tenga el estatus de OCAS, considera que el texto constitucional tiene que especificar con detalle la composición del órgano, los métodos de designación de sus titulares, su sistema de competencias, así como su estatus jurídico, de lo contrario sería una institución *constitucionalmente relevante*.

...un órgano con el “estatus” requerido forma parte esencial de la estructura del Estado correspondiente. Son órganos “constitutivos” cuyas funciones son necesarias para el buen funcionamiento del “modelo de Estado” establecido en la Constitución. Para evaluar si un órgano cuenta con estas características, García Pelayo propone imaginar qué pasaría si el órgano en cuestión desapareciera. Plantea que si tal acontecimiento trastoca la “sustancialidad” o la “globalidad” del sistema constitucional vigente entonces el órgano correspondiente sería efectivamente una institución digna de ser llamada “órgano constitucional”. Por el contrario, si la desaparición del órgano no causa mayores obstáculos para el desarrollo normal del sistema constitucional, entonces de nuevo estaríamos apenas ante un órgano de “relevancia” constitucional.<sup>31</sup>

El simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo como autónomo. En diversas constituciones hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia y, otros, cuyas funciones son detalladas pero sin ser autónomos, a los cuales se les de-

30 Clasificación tomada de la explicación hecha por Ackerman, John M., *Organismos autónomos y la nueva división...* cit., p. 5.

31 *Ibidem*, p. 6.

nomina órganos de relevancia constitucional o auxiliares, y su diferencia con los autónomos radica en que éstos no están incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales...<sup>32</sup>

La segunda característica de García Pelayo: *deben participar directamente en la dirección política del Estado o en la formación de la voluntad estatal*, significa que los OCAS deben tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o que comprometan a la sociedad nacional. "Quedan al margen [...] las actividades ordinarias de la Administración pública y de los Tribunales de Justicia."<sup>33</sup>

La rigidez con que García-Pelayo señala las características que debe tener un órgano autónomo, no le impide reconocer que los poderes suelen estar además de en las instituciones, en la sociedad, expresados como partidos, organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación, esto explica las posturas de algunos estudiosos, que han incluido a los sindicatos por ejemplo, como organizaciones autónomas. Así lo sostiene Jorge Reyes Tayabas, al referirse a los partidos políticos los que no pueden ser considerados órganos constitucionalmente autónomos porque si bien es cierto el artículo 41 fracción I, de la CPEUM, los reconoce como entidades de interés público, no es suficiente para darles la categoría de OCAS.<sup>34</sup>

La que se refiere a la *paridad del rango y las relaciones de coordinación*, es entendida como que el órgano constitucional autónomo no debe estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado, debe contar con un poder supremo dentro del ámbito de su competencia, con la suficiencia para establecer relaciones de coordinación y colaboración. "Si el órgano no cuenta con estas características, estamos frente a una instancia marginal cuya existencia no tiene mayor trascendencia o, en su caso, ante un órgano extraestatal que violenta el delicado sistema de pesos y contrapesos."<sup>35</sup>

Ackerman sostiene que es muy interesante el enfoque maximalista, pero que de ninguna manera podemos trasladar estas ideas al caso mexicano porque García-Pelayo se está refiriendo a los Tribunales Constitucionales de Europa, sobre el particular, Jorge Carpizo puntualiza:

Algunas características de ambos órganos ciertamente coinciden, pero el órgano constitucional al que se refiere García-Pelayo es completamente diverso de un órgano constitucional autónomo. Tan es así, que el tratadista español señala

32 Moreno Ramírez, Ileana, citado por Ugalde Calderón, *op. cit.*, p. 255.

33 *Ibidem*, p. 7.

34 Cfr. Caballero Ochoa, José Luis, *op. cit.*, p. 2.

35 *Idem*.

■ Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos ■

como órganos constitucionales al gobierno, al congreso de los diputados, al senado, al consejo general del poder judicial y al tribunal constitucional.<sup>36</sup>

Como se ha dicho la rigidez de la teoría maximalista es evidente, un estudio rápido de los entes creados en el siglo pasado y lo que va de este milenio en México y en regímenes latinoamericanos arroja que la postura que se asume, es más bien negativa o minimalista, por lo que estrictamente hablando ninguno de éstos puede considerarse un OCA según García Pelayo; por lo tanto al adoptar el criterio minimalista no se requiere de características estrictas para llegar a ser un ente constitucional autónomo, basta un respaldo constitucional expreso y no formar parte de órganos del Estado para alcanzar el estatus de OCA.

Siguiendo la tendencia negativa, —sin que esto implique arribar a una conclusión— y con la finalidad de tener otra perspectiva sobre las taxonomías, se eligió la clasificación elaborada bajo el enfoque denominado: *longitud variable de las autonomías constitucionales*, de Castellanos Hernández, la que incluye a la: autonomía plena, relativa, por la sola mención de su objetivo, e implícita.

La clasificación anterior se justifica indicando que: "...no es posible eludir todos aquellos lugares donde la Constitución General utiliza la palabra autonomía —misma que en el texto constitucional entraña un valor o un principio con consecuencias jurídicas necesarias—, ni donde la práctica constitucional entraña el reconocimiento de una autonomía (partidos políticos y sindicatos...)"<sup>37</sup>

Clasificación elaborada Por Castellanos Hernández<sup>38</sup>

Longitud Variable de las Autonomías Constitucionales

1.	Comunidades o grupos autónomos (comunidades o grupos sociales)	
2.	<b>Órganos u organismos autónomos (entidades administrativas públicas)</b>	
1.	Comunidades o grupos autónomos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades y pueblos indígenas</li> <li>• Partidos</li> <li>• Sindicatos</li> </ul>
	Entidades administrativas públicas (Federales / Locales) <sup>39</sup> del:	Poder Ejecutivo [TFJFA, TA] Poder Legislativo [ASF] Poder Judicial [CJF y TEPJF]

36 *Ibidem*, p. 7 y 8.

37 Castellanos Hernández, Eduardo, *La nueva distribución...* p. 6.

38 *Ibidem*, pp. 4-6.

39 Esta investigación no se referirá a los Estados, si bien es cierto la incorporación de dichos órganos autónomos no es privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de nuestro régimen republicano, democrático y federal, se ha delimitado la investigación al ámbito estrictamente federal.

Longitud Variable de las Autonomías Constitucionales		
Por el tipo de servicio		
• Nacionales		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueblos y comunidades indígenas</li> <li>• Universidades</li> <li>• Instituto Nacional de Evaluación para la Educación</li> <li>• Instituto Nacional Electoral</li> <li>• Instituto Nacional de Acceso a la Información y Datos Personales</li> <li>• Instituto Nacional de Estadística y Geográfica</li> <li>• Comisión Nacional de Derechos Humanos</li> <li>• Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social</li> <li>• (EFS) Auditoría Superior de la Federación</li> <li>• Partidos Políticos</li> <li>• Sindicatos</li> </ul>
• Federales		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Federal de Competencia Económica</li> <li>• Instituto Federal de Telecomunicaciones</li> <li>• Banco Central (Banco de México)</li> <li>• Fiscalía General de la República</li> <li>• <b>Órganos colegiados encargados de la regulación en materia de energía. Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía</b></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. (Tabla 5)

La longitud variable de las autonomías constitucionales, son una manera de graduar o medir la distancia entre un ente que la norma suprema le reconoce autonomía y otras instituciones a los que sin precisar dicha naturaleza la Constitución les atribuye alguna de las características o terminología afín al vocablo autonomía.

El autor hace una lista de 28 instituciones, las cuales comparten de alguna manera la variable de autonomía. En la tabla que antecede se han eliminado los entes estatales o locales, así también se hace la observación respecto de los encargados de la regulación en materia de energía porque se considera que al estar establecidos en el artículo 43 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos públicos descentralizados integrantes del sector paraestatal del Ejecutivo.

Castelazo también se suma a este listado señalando:

En México a partir de 1980 se desarrollan este tipo de organismos, en la Constitución política existen disposiciones específicas, aunque sin un eje rector para

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

ello, y que en todo caso son ejemplos de la fragmentación del poder público: 1) Pueblos y comunidades indígenas (artículo 2). 2) Universidades e Instituciones de educación superior, de acuerdo con las leyes respectivas (artículo 3, fracción VII). 3) Instituto Federal del Acceso a la Información (art. 6). 4) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL (art 26). 5) Tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX). 6) Banco de México, Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (art. 28). 7) Instituto Federal Electoral (art. 41). 8) Tribunales de lo contencioso-administrativo que en la ley respectiva es denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 73, fracción XXIX-H). 9) Entidad de fiscalización superior de la Federación que en la ley respectiva es denominada como Auditoría Superior de la Federación (artículo 79).<sup>40</sup> 10) El Ministerio Público se organizará como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios (art 102). 11) Comisión Nacional de Derechos Humanos (art. 102 B). 12) Institutos y Tribunales Electorales (artículos 116, fracción IV, inciso c) y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f). Tribunales locales de lo contencioso administrativo (artículo 116, fracc. V).<sup>41</sup>

El autor señala que además de los anteriores existen otro tipo de organismos y autonomías relativas, como la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las procuradurías de protección al medio ambiente, y la del trabajo, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

### Clasificación elaborada por Salazar Ugarte<sup>42</sup>

Por la realización de tareas de enorme relevancia estatal o naturaleza específica de la función	
• Órganos de garantía de derechos	• Órganos de control del poder
• Órganos regulatorios, técnicas, punitivas o de investigación	• Órganos que brindan servicios a los gobernados
• Órganos que actúan ante el Estado	• Órganos que gestionan áreas de operación de los llamados poderes privados
• Órganos nacionales que han activado una tendencia centralista	

Fuente: Elaboración propia. (Tabla 6)

40 Actualmente se denomina Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, párrafo reformado, Diario Oficial de la Federación 27 de mayo de 2015.

41 Castelazo, José R., "Organismos autónomos... cit., p. 23.

42 Salazar Ugarte, Pedro, *Las demasiadas autonomías... cit.*, p. 47.

Sobre la clasificación de los órganos constitucionales Cárdenas Gracia, sostiene que son una especie del género órganos constitucionales, los cuales a su vez se clasifican en razón de su función.

“Los órganos constitucionales autónomos o auxiliares de las funciones del Estado como también se le llama, o de relevancia constitucional que es otra de sus denominaciones, son una especie del género órganos constitucionales.”<sup>43</sup>



F5uente: Elaboración propia (Tabla 7)

El autor propone otra clasificación partiendo de la forma de Estado, para el caso del sistema federal señala:



Fuente: Elaboración propia (Tabla 8)

Ackerman, por su parte, construye a partir de un enfoque alternativo una teoría intermedia entre las dominantes (maximalista y minimalista). La primera premisa que el autor usa para dar su opinión respecto a la taxonomía de los OCAS, es independizar su estudio del debate histórico sobre la naturaleza de los tribunales constitucionales de Europa, sostiene que la idea de García-Pelayo de considerar a estos tribunales con rangos equivalentes a los poderes tradicionales,

43 Cárdenas Gracia, Jaime, *La ubicación constitucional del ministerio público*, México, *biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/159/25*. p. 282, [fecha de consulta: 9 Septiembre 2015]

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

no es el objetivo actual de los OCAS en México, pues no buscan colocarse al mismo nivel que los otros poderes estatales, sino solamente ejercer de manera libre y autónoma la función de control de la gestión pública. La opinión de Ackerman no es coincidente con la tesis de jurisprudencia citada, que acude a las ideas de García Pelayo en tanto equipara a los entes autónomos mexicanos al mismo nivel que los poderes tradicionales, sin embargo, esta aparente contradicción, no lo es, si se interpreta la teoría de Ackerman en el sentido de integrar en un bloque normativo la regulación de los OCAS, acción que conlleva a la precisión de sus características, naturaleza jurídica y rediseño institucional.

La construcción de este enfoque que lo denomina integrador, se justifica bajo la calificación de autonomía empoderada la cual deberá configurarse explícita y expresamente en la Constitución. La propuesta que hace consiste, en agruparlos bajo un solo título o capítulo de la Constitución y dotarlos de una regulación común a fin de "...integrar de forma más robusta y plena los numerosos organismos actualmente existentes dentro del orden jurídico mexicano."<sup>44</sup>

### Términos: Constitucional y autónomo

El elemento constitucional, en nuestro concepto, se entiende como el acto formal y material de plasmar en la ley primaria como lo llama Herrera Lasso o norma fundamental como lo llama Kelsen, el diseño institucional del ente que se le quiere dar autonomía, categoría que es válida, por el sólo hecho de que es la máxima norma la que le reconoce tal carácter. Es decir, mediante enunciados generales se estructura el orden jurídico y se define su vigencia. Así lo establece la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 133 que en la parte conducente señala: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."<sup>45</sup>

"Vivimos en un sistema constitucional de atribuciones expresas en el que los poderes públicos, sólo podemos hacer aquello que estrictamente nos permiten las normas. Por eso... tenemos que observar, con extrema pulcritud, la forma de las normas."<sup>46</sup> Esta fue una frase que pronunció el entonces presidente de la

44 Ackerman, John M., *Organismos autónomos y la nueva división...* cit., 21.

45 El subrayado es mío.

46 Silva Meza, Juan, citado por Hernández Arcos, Raúl, "Debemos buscar las soluciones en la Constitución y no fuera de ella, plantea Ministro Juan Silva Meza", *Compromiso*, Año 12, núm. 152, Febrero de 2014, pp. 2 y 3.

Suprema Corte de Justicia de la Nación Juan Silva Meza, el cinco de febrero de 2014 en el marco de la conmemoración del nonagésimo séptimo aniversario de la Constitución de 1917, que reafirma la convicción de los mexicanos por el respeto a la máxima norma y su observancia inobjetable.

Se ha optado por incorporarlos a la Constitución porque es hasta ahora la única norma entre nosotros que exige un alto nivel de consenso para su aprobación y reforma y porque se cree que el pueblo mexicano tiene la idea de que la Constitución representa la seguridad de que la norma tiene estabilidad y permanencia, aunque la realidad demuestre que no es así.

Al desagregar los términos que integran el concepto, el vocablo constitucional ligado al de autonomía es relativamente reciente, ya se ha dicho que fue en la década de los noventa en la que se creó por primera vez en México un ente con dicha característica, no así la autonomía legal, que válidamente se puede decir que nació "...en el periodo de consolidación de la Revolución Mexicana (1921-1938)... —en la que— los entes descentralizados proliferan, principalmente, dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones."<sup>47</sup>

Cabe recordar que fue en 1936 cuando a iniciativa del presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Expropiación, con base en la cual se expropió los bienes de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, para cuya administración se propuso crear un Departamento, dependencia que meses más tarde se transformaría en un organismo descentralizado, con el nombre de Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles.<sup>48</sup>

Así los organismos descentralizados según lo dispone el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, pueden ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y pueden adoptar cualquiera estructura legal que se le señale y una de sus principales características es que gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central. "Esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno."<sup>49</sup>

Finalmente las *autonomías legales* llamadas así porque son creadas a través de una ley secundaria o decreto presidencial, se distinguen de las autonomías constitucionales por el origen o pedigrí de la norma que los crea.

47 Martínez Morales, Rafael I., *Legislación comentada de la... cit.*, p. 7.

48 Carrillo Castro, Alejandro, *Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, t. II, v., 1, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, p. 114.

49 Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo... cit.*, p. 61.

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

Por lo que hace al término autonomía, éste ha sido utilizado en diferentes tiempos, condiciones y requerimientos, identificar su esencia para definirlo resulta difícil y en ocasiones imposible. Aunque se conoce el significado literal del vocablo autonomía, éste es un término ambiguo y multívoco, lo que en nada beneficia si se pretende lograr lo que Goethe señala como absolutamente necesario al decir: "En el arte y en la ciencia, como en los actos humanos, lo que más importa es percibir los objetos puramente y tratarlos de acuerdo con su naturaleza."<sup>50</sup> Contrario a la idea de encontrar la mejor definición que exprese la mayor suma de propiedades esenciales para identificar mejor el objeto, se encuentra otra postura la cual sostiene que descubrir la naturaleza jurídica de tal o cual institución está destinada al fracaso.<sup>51</sup>

Autonomía literalmente quiere decir auto-legislación,<sup>52</sup> Escriche lo define como "La libertad de gobernarse por sus propias leyes ó fueros."<sup>53</sup><sup>54</sup> La expresión deriva directamente de la lengua griega, *autós*=sí mismo y *nomos*= ley. Autonomía es, pues, la facultad de darse leyes a sí mismo.<sup>55</sup> Sin embargo, esta idea que es clara y simple, se vuelve compleja cuando se plantea desde la validez de la norma, ya que ésta dependerá de que sus destinatarios decidan hacerla válida, porque ellos son quienes crean la norma jurídica.

Esta preocupación se lee en el debate inicial que hace Sieckmann en la paradoja de la autonomía al preguntarse: ¿cabría decir entonces que no puede ser vinculante para los que se auto-legislan y, por tanto, no puede hacerse válida en un sentido normativo? Aunque el autor plantea la solución mediante un modelo de argumentación autónoma en el que el juicio normativo se entiende como libre a la vez que exigido por argumentos normativos, también sostiene que esta idea de autonomía es conceptualmente confusa y carente de sentido.<sup>56</sup> "La paradoja de la autonomía, en suma, no ha encontrado todavía una solución satisfactoria."<sup>57</sup>

50 Goethe, citado por Hernández, Antonio María, *Derecho municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 283.

51 Abeledo-Perron, citado por Hernández, Antonio María, *op. cit.*, p. 283.

52 Bittner y Patón, citado por Sieckmann, Jan-R., *El concepto de autonomía*, [www.cervantesvirtual.com/.../concepto-de-autonomia/be90d178-a029-11](http://www.cervantesvirtual.com/.../concepto-de-autonomia/be90d178-a029-11), [fecha de consulta: 22 Agosto 2015].

53 Se respeta la ortografía de la obra.

54 Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, 2ª. ed., México, Cárdenas, 2000, t. I, p. 311.

55 González Uribe, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. I, p. 280.

56 *Op. cit.*, p. 466.

57 *Idem.*

El sentido de la palabra *autonomía* ha variado con el tiempo. “Los griegos llamaban *autonomoi* y los romanos *autonomi* 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, y sólo puede aplicarse a los estados independientes. No obstante, de un estudio histórico, surge que no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción.”<sup>58</sup>

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la autonomía como la 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. La autonomía se entiende, entre otras acepciones, como la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

Guillermo Cabanellas, define a la autonomía administrativa, como 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.”<sup>59</sup>

En ese mismo sentido, la autonomía es 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.”<sup>60</sup>

García Máynez, por su parte, la define como “...la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.”<sup>61</sup> Además considera que uno de los atributos esenciales del poder del Estado es la autonomía, la cual se manifiesta no sólo en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares.

“También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados.”<sup>62</sup> “Asimismo, puede ser la libertad de

58 *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, t. I, Buenos Aires, Driskill, 1979, p. 961.

59 Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Argentina, Heliasta, 2003, p. 423.

60 De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1986, p. 113.

61 García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 5ª, ed. México, Porrúa, 2000, pp. 104 y 105.

62 *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, citado por Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *Órganos constitucionales...* cit., p. 257.

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

organizarse para actuar libremente en el cumplimiento de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad.”<sup>63</sup>

No obstante que se coincide con García Máynez al considerar a la autonomía como un atributo del Estado, la idea histórica que se tiene del vocablo autonomía expresa un poder limitado, que se integra en otro poder superior (el de soberanía, que sólo corresponde al Estado). Por ello, la autonomía sólo se predica por entidades integradas en la organización estatal, de la que forman parte y a cuya unidad no pueden oponerse.<sup>64</sup> Autonomía implica capacidad de gestión independiente de una esfera de asuntos propios, es decir, el poder de decisión que la autonomía permite está sobre la capacidad de dictar normas (autonomarse).

Sin embargo, también se debe distinguir el concepto de autonomía del de independencia. 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.

A diferencia del municipio como ente autónomo, los OCAS no están incluidos en una unidad política superior y las relaciones que entablan no son de mayor o menor centralización o descentralización, así se dispone en una de las categorías que la jurisprudencia integradora identifica para los órganos constitucionales autónomos, al decir que: deben mantener, con otros órganos del Estado, relaciones de coordinación, lo que ha motivado que algunos autores argumenten que la autonomía dependerá del tipo de relaciones que éste sostenga con otros entes. Así, un enfoque del concepto, se basa en considerar como determinante las relaciones que tiene el ente en cuestión (OCAS), con los otros que guardan la misma característica, pero en especial con los que desempeñan una función original (Legislativa, Ejecutiva y Judicial).

Para la Administración Pública propiamente dicha o bien entendida según el artículo 90 Constitucional, “La autonomía implica ausencia de liga jerárquica con otros órganos públicos; se da como característica de la descentralización administrativa y demás paraestatales, de los estados miembros de la federación y de los municipios. En la desconcentración, sólo es de índole técnica u operativa.”<sup>65</sup>

63 Boquera Oliver, José María, citado por Ugalde Calderón, op. cit., p. 257.

64 Cosculluela, Montaner, citado por Sansores Betancourt, Juan Carlos, *Los órganos autónomos en la administración... cit.*, p. 183.

65 Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Burocrático, Biblioteca diccionarios jurídicos temáticos*, México, Harla, 1997, t. 5, p. 14.

Ugalde Calderón, adecuando la idea de *autonomía* a los órganos constitucionales lo define como: "...la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano."<sup>66</sup>

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. Este control en México se lleva a cabo mediante lo que se denomina *controversias constitucionales* y se definen como: "...los procesos que pueden promover entidades, poderes y órganos públicos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de que ésta determine si los actos o disposiciones generales de otras entidades, poderes y órganos públicos invaden las atribuciones que la Constitución Política confiere a los primeros."<sup>67</sup>

Fue un largo proceso que tuvo que librarse para que los órganos constitucionales autónomos pudieran promover controversias constitucionales, Ovalle Favela nos dice: "El proceso de creación de los órganos constitucionales autónomos se inició apenas un año antes de la reforma constitucional de 1994..."<sup>68</sup> La reforma al artículo 105 fracción I, de la Constitución previó la controversias constitucionales pero no dispuso que estos entes pudieran promoverlas. "Esta omisión del órgano reformador de la Constitución no significa que éste se propuso excluir deliberadamente a los órganos constitucionales autónomos dentro de las controversias constitucionales, sino simplemente que no los tomó en cuenta por no haber estado plenamente estructurados. Fue una omisión por imprevisión, pero no por exclusión."<sup>69</sup>

El 22 de mayo de 2006 al resolver la controversia constitucional 32/2005, interpuesta por el municipio de Guadalajara, Jalisco, el Pleno afirmó que, con motivo del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios constitucionales del poder público; y que a tales órganos autónomos se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente

66 Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *Órganos constitucionales...* cit., p. 257.

67 Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 102.

68 *Ibidem*, p. 116.

69 *Ibidem.*, p. 117.

■ Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos ■

las demandas sociales.<sup>70</sup> De esta manera y atendiendo a una evolución progresiva de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se interpretaba que debía reconocérseles legitimación activa en la causa a dichos entes, tomando en cuenta que, al igual que las diversas entidades y poderes que integran el Estado mexicano, los órganos autónomos requieren de procesos jurisdiccionales para defender el ámbito de las atribuciones que les otorga la Constitución Política, finalmente y escuchando las voces de destacados procesalistas que pugnaron porque la solución más adecuada era reconocer legitimación activa en la causa a los órganos constitucionales autónomos mediante disposición expresa, el 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso l), al artículo 105 para quedar:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

l). Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Retomando el término que nos ocupa, ya se ha constatado que la autonomía no tiene un significado único e inequívoco, incluso se le equipara con otros términos, como el de soberanía, José R. Castelazo nos dice: "...ambas existen bajo diferentes formas en la organización, y dentro de la autonomía existen varias formas y grados, lo que en su conjunto denota rasgos esenciales que la relación Estado Sociedad tiene en cada etapa histórica..."<sup>71</sup>

"Sin embargo, autonomía aquí no significa una creación angelical, ajena al conocimiento, cuestionamiento o impugnaciones de los ciudadanos. Autonomía implica que el Poder Ejecutivo no esté por encima del órgano que administra y organiza las elecciones, que las mayorías legislativas no le impongan su voluntad, líneas o directivas sobre la organización y funcionamiento electoral, o que los otros poderes al margen de la ley impongan consignas para su funcionamiento, organización y tareas."<sup>72</sup>

70 Tesis P/J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Pág. 1871.

71 Castelazo, José R., "Organismos autónomos del fortalecimiento del Estado de Derecho, al fortalecimiento de la instrumentación de las políticas públicas", *Examen*, México, Núm. 232, Año XXIII, julio 2014, pp. 10 y 11.

72 Cárdenas Gracia, Jaime, *Justificación de los órganos... cit.*, p. 259.

Después de identificar la definición de los vocablos que integran el tema órganos constitucionales autónomos, se considera estar en disposición de construir un concepto que nos permita describir sus elementos para luego identificar sus principales características.

Aunque ya han pasado más de veinte años de la creación del primer ente autónomo, los especialistas mexicanos no han elaborado una definición que sea apropiada y adoptada por el sistema jurídico mexicano, la mayoría se inclina por citar a García-Pelayo o a García Roca, ambos principales expositores de la teoría maximalista y minimalista respectivamente.

Teoría maximalista: Manuel García Pelayo <sup>74</sup>	Teoría Minimalista: Javier García Roca
Concepto de órgano constitucional: son aquellos que reciben directamente de la Constitución su <i>status</i> y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución. <sup>75</sup>	Los órganos constitucionalmente autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. <sup>76</sup>

Fuente: Elaboración propia (Tabla 9)

En una visión focalizada en sólo las definiciones anteriores, se encuentra una diferencia trascendental, de la lectura de ambas se desprende que García-Pelayo establece como condición el que la Constitución establezca expresamente la competencia del órgano, en cambio en la postura de García Roca, basta la simple mención de éstos en la norma suprema y con ello es suficiente.

García-Pelayo explica las características que debe tener un órgano constitucional describiendo en qué consiste cada una de ellas, por lo que se logra advertir que son muy ambiciosas como para tomarlas de referencia en el sistema jurídico mexicano, a decir de Ackerman: "...de ninguna manera podemos trasladar orgánicamente este enfoque diseñado para entender la naturaleza de los Tribu-

73 El autor reconoce que la denominación no es proporcionada por la Constitución española, por la Ley Fundamental de la República Federal Alemana o por la Constitución de la República Italiana, no obstante existen en la legislación secundaria.

74 García-Pelayo, Manuel, "El 'status' del Tribunal Constitucional", *Revista Electrónica Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, España, Enero-Abril, 1981, [http://www.cepc.gob.es/inicio\\_2](http://www.cepc.gob.es/inicio_2) [fecha de consulta: 12 Septiembre 2015].

75 García Roca, Javier, citado por Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996. p. 244.

■ Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos ■

nales Constitucionales en la Europa de hace tres décadas...”

Miguel Carbonell, que es partidario de la corriente minimalista sostiene que un órgano constitucional autónomo tiene tres características fundamentales, en el siguiente cuadro comparativo se puede constatar, dicha diferencia.<sup>76</sup>

Características Fundamentales Basadas en García-Pelayo	Características Fundamentales Basadas en Miguel Carbonell
<p><b>Rango constitucional (inmediatez) (Configuración inmediata por la Constitución):</b> No es suficiente que exista una mención general en la carta magna a un organismo o a una función estatal. Para que tenga el “estatus” de un órgano constitucional, el texto de la Constitución tendría que especificar con detalle la composición del órgano, los métodos de designación de sus titulares, su sistema de competencias así como su estatus jurídico.</p> <p><b>Participación en la dirección política del Estado (esencialidad) (El Tribunal como componente fundamental de la estructura constitucional):</b> debe formar “...parte esencial de la estructura del Estado correspondiente. Son órganos “constitutivos” cuyas funciones son necesarias para el buen funcionamiento del “modelo de Estado” establecido en la Constitución.”</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Por una parte se trata de órganos que son creados directamente por el texto constitucional, es la constitución la que señala que estos órganos deben existir.</li><li>• La segunda característica de los OCA, consiste en el hecho de que es también la propia carta magna, la que establece una competencia básica, no todo la competencia pero sí un núcleo competencial determinado a nivel de nuestra carta magna.</li><li>• Y la tercera característica de los órganos constitucionales autónomos tiene que ver con el hecho de que no se ubican orgánica ni estructuralmente dentro de los tres poderes tradicionales, esto es, no están dentro ni del poder legislativo, ni del poder ejecutivo, ni del poder judicial.<sup>76</sup></li></ul>

76 Carbonell Sánchez, Miguel, *Órganos constitucionalmente autónomos*, comentario... cit.

Características Fundamentales Basadas en García-Pelayo	Características Fundamentales Basadas en Miguel Carbonell
<p><b>Presencia constitutiva (dirección política) (Participación en la dirección política del Estado):</b> Los órganos constitucionales deben participar directamente “en la dirección política del Estado” o, lo que es lo mismo, en “la formación de la voluntad estatal”. “...deben ‘tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o que comprometan a la sociedad nacional’.</p> <p><b>Relaciones de coordinación con otros poderes (paridad de rango y Autonomía) (La paridad de rango y las relaciones de coordinación):</b> “... un órgano constitucional digno de llamarse así no debe estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado, sino que debe ser plenamente autónomo y contar con poder supremo en su ámbito de competencia.” Por otro lado, el órgano no puede ser aislado, sino que como parte esencial del Estado debe mantener una coordinación constante y regulada por la misma Constitución con los otros órganos constitucionales.</p>	

Fuente: Elaboración propia (Tabla 10)

Jorge Carpizo, al respecto dice: “Algunas características... ciertamente coinciden, pero el órgano constitucional al que se refiere García-Pelayo es completamente diverso de un órgano constitucional autónomo. Tan es así, que el tratadista español señala como órganos constitucionales; al gobierno, al congreso de los diputados, al senado, al consejo general del poder judicial y al tribunal constitucional, los que participan en la *dirección política del Estado*, o sea, en la formación de la voluntad estatal.”<sup>77</sup>

El autor también sostiene que: Los órganos constitucionales autónomos son de creación reciente; aun el concepto se presta a muchas equivocaciones, se le confunde con los tribunales o cortes constitucionales, y se asegura que ‘tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales’. Desde luego que no.”<sup>78</sup>

77 Carpizo, Jorge, *El Ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo*, México, p. 66, [https://www.google.com.mx/?gws\\_rd=ssl#q=el+ministerio+fiscal+como+%C3%B3rgano+constitucional+autonomo](https://www.google.com.mx/?gws_rd=ssl#q=el+ministerio+fiscal+como+%C3%B3rgano+constitucional+autonomo), [fecha de consulta: 13 Septiembre 2015].

78 *Idem*.

## Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos

Aunque en su momento esta opinión tuvo plena validez, las condiciones han cambiado porque el documento del cual se tomó las dos referencias anteriores data de 2004, y la jurisprudencia de la Corte a la que se ha referido surgió en el 2007 y ésta vino a aclarar la naturaleza jurídica de los entes autónomos en el sistema jurídico mexicano.

En otro contexto y ante las reformas de 2013 y 2014 en las que se crearon seis entes más, se hace pertinente agregar a la definición de García Roca la aportación de Cárdenas Gracia que dice: los órganos constitucionales autónomos tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución<sup>79</sup> y son capaces de emitir actos definitivos, lo que los sitúa como verdaderos poderes del Estado.<sup>80</sup>

La aseveración "...entes jurídicos de Derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales,"<sup>81</sup> sirve de referencia para arribar a lo que Miguel Carbonell, considera necesario al decir: se tiene que buscar el diseño de un cuidadoso equilibrio entre el funcionamiento autónomo de los órganos constitucionales y su sujeción a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus integrantes entre otros, que actúen "...con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional."<sup>82</sup>

## Concepto

Con las bases anteriores, se propone la siguiente definición: *Los órganos constitucionales autónomos son una forma de organización del poder político al interior del aparato estatal, cumplen funciones especializadas que deben realizarse en condiciones de legalidad e imparcialidad ante los intereses políticos y económicos, no dependen de los órganos tradicionales, aunque esto no los exime de los controles a los que todo ente público debe estar sujeto.*

*Los órganos constitucionales autónomos son una forma de organización del poder político al interior del aparato estatal, este elemento de la definición, se explica si partimos de la opinión de Felipe Rangel, quien afirma:*

79 El subrayado es mío.

80 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para...* cit., p. 245.

81 Moreno Ramírez, Ileana, *op. cit.*, p. XIV

82 Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel, citado por Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *op. cit.*, p. 254.

...de una simple lectura del primer párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible afirmar que en México sólo existe un poder y este es el Supremo Poder de la Federación... válidamente puede aseverarse que existe un solo poder y que para su ejercicio se divide en tres; sin embargo, es a finales del siglo XIX, cuando se teoriza una evolución de esta división de funciones, siendo hasta la segunda mitad del siglo XX, cuando surgen en la praxis constitucional —los órganos constitucionales—.

Así, en la actualidad se habla de que la totalidad de las funciones estatales no pueden incluirse en las legislativas, ejecutivas o judiciales, es decir, existen entes públicos que sin pertenecer a ninguno de los mencionados, ni tener una relación de supra subordinación con estos, realizan funciones estratégicas para el país.<sup>83</sup>

"...la autonomía de estos organismos supone como requisito sine qua non, su pertenencia al Estado. No basta ni la sola previsión en la Constitución, ni acreditar el ser de interés público, toda vez que también existen en el universo constitucional otras entidades sui generis —refiere Jorge Reyes Tayabas— partidos políticos, por ejemplo a los que la misma Constitución designa como 'entidades de interés público'".<sup>84</sup>

"Si bien es cierto que se emplea el calificativo de "autónomo" para cada uno de estas entidades, y tal autonomía es un rasgo común a su naturaleza jurídica, la cuestión fundamental para distinguir su pertenencia al universo que nos ocupa, es su conformación como órganos del Estado de igual rango que los tres poderes..."<sup>85</sup>

"Los órganos constitucionales autónomos contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, porque producen también mecanismos de control constitucional."<sup>86</sup>

"...parece que rompen con el principio tradicional de la división del poder. Sin embargo, una nueva concepción del poder acepta la existencia de estos órganos con base en el equilibrio constitucional."<sup>87</sup>

*Cumplen funciones especializadas que deben realizarse en condiciones de legalidad e imparcialidad ante los intereses políticos y económicos, este elemento pue-*

83 Rangel, Felipe, *op. cit.*, p. 1.

84 Caballero Ochoa, José Luis, *op. cit.*, p. 2.

85 *Idem.*

86 Balaguer, Francisco, *et al.*, citado por Caballero Ochoa, *op. cit.*, p. 2.

87 Escudero Álvarez, Hiram, *op. cit.*, p. 44.

■ Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos ■

de explicarse con la aportación de Arroyo Esquivel, en el sentido de que: “Con la creación de los órganos constitucionales autónomos se modificó la tradicional división de poderes de una democracia. A dichos organismos se asignaron funciones de Estado para dejarlos fuera de los vaivenes que provocan los cambios de gobierno.”<sup>88</sup> En opinión de Sansores, se requiere fortalecer estos órganos autónomos por las funciones políticas estratégicas que cumplen dentro del régimen constitucional mexicano.”<sup>89</sup>

“...la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica con base en la distribución orgánica de las funciones públicas.

Lo anterior se afirma porque basan su sustento en las siguientes consideraciones:

El poder es uno e indivisible. Es falso que se pueda producir la división del poder, lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública.

Las funciones asignadas a cada órgano del Estado son exclusivas y se encuentran rígidamente separadas. Ello es falso, en virtud de que existen excepciones y temperamentos. Las excepciones consisten en facultar a un órgano para realizar una propia de otro. Los temperamentos consisten en la intervención de dos órganos para desarrollar una función.<sup>90</sup>

Las funciones del órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. Lo cual es incorrecto, ya que también tiene funciones que desarrolla administrativa y jurisdiccionalmente.<sup>91</sup>

Ya se ha hecho un esfuerzo por identificar las nuevas funciones, tal es el caso del estudio de Laura Isabel Guerra Reyes quien sostiene: ...de manera adicional a las tres funciones tradicionales atribuidas a los órganos de poder del Estado Mexicano, el constituyente permanente ha incorporado nueve (diez) autónomas, a saber:

- La función de protección a los derechos humanos, misma que ha sido designada de manera preferente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en términos de lo previsto en el artículo 102 constitucional.
- La función de banca central, consistente en la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y encargada de ma-

88 Arroyo Esquivel, Amando, *op. cit.*, p. 1.

89 Sansores Betancourt, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 179.

90 Los subrayados son míos.

91 Escudero Álvarez, Hiram, *op.cit.*, p. 34

nera preferente al Banco de México, según lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 28 de la Ley Fundamental.

- La función electoral, atribuida de manera preferente al Instituto Nacional Electoral, conforme al numeral 41 del texto constitucional.
- La función de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información y Estadística Geográfica, confiada de manera preferente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, conforme a lo dispuesto por el apartado B del artículo 26 constitucional.
- La función de evaluación de la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, atribuida de manera preferente al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, conforme a lo dispuesto en la fracción IX del artículo 3° constitucional.
- La función relativa a dar cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley, encomendada —al ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos— (...) conforme a lo dispuesto en la fracción VIII, del apartado A del artículo 6° constitucional.
- La función relativa a la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, designada de manera preferente al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, conforme a lo dispuesto en el apartado C del artículo 26 constitucional.
- La función de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, encargada de manera preferente a la Comisión Federal de Competencia Económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.
- La función dedicada al desarrollo eficiente de la radiodifusión, las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esencia-

■ Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos ■

les, atribuida de manera preferente al Instituto Federal de Telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.<sup>92</sup>

Agregaría la función dedicada a la persecución de todos los delitos del orden federal, así como la procuración de justicia para su impartición pronta y expedita para completar las funciones hasta ahora reconocidas en la Constitución.<sup>93</sup>

No obstante lo anterior, existen pronunciamientos que señalan la conveniencia de ir incorporando nuevas figuras que pudieran ser considerados como entes autónomos por diversas razones. "...Diego Valadés hace referencia, por ejemplo, al "desarrollo de nuevas funciones técnicas del Estado" o a la 'alta especialidad de funciones y servicios públicos'; otros, proponen de forma puntual una lista de las entidades que deberán ir tomando carta de naturalización en el texto constitucional: el Tribunal Constitucional, el órgano del Federalismo... etc."<sup>94</sup> La lista puede ser amplia, en su momento Diego Valadés, se pronunció porque la propuesta inicial del Ejecutivo de crear una Comisión Anticorrupción también fuera autónoma, José Luis Caballero además propone a un órgano que garantice la vigencia de las libertades de expresión e información, un Consejo Nacional de Comunicación Social y otra para la libertad religiosa que tutele la libertad de conciencia.<sup>95</sup>

Para finalizar, se retomará la idea de Tena Ramírez respecto de la teoría moderna de Locke y Montesquieu,<sup>96</sup> pero vinculadas con un comentario que sirve para tener un enfoque diferente respecto a las funciones que hace García Martínez, al pronunciarse: "Resulta paradójico que en la actualidad exista en nuestra legislación un regreso a la concepción anterior a las ideas de Locke y Montesquieu, pues se han adicionado a nuestra Constitución funciones al margen de las estructuras ejecutiva, legislativa y judicial, las cuales tienen la particularidad de ser constitucionalmente autónomas y su objeto fundamental es lograr la especialidad..."<sup>97</sup>

Por lo que se refiere a los principios de *legalidad e imparcialidad*, se explicaran tomando las ideas de Miguel Carbonell y Pedro Salazar quienes al explicar el

92 Guerra Reyes, Laura Isabel, *op. cit.*, p. 6.

93 Aunque el artículo de Laura Isabel Guerra Reyes fue publicado en agosto de 2014, después de la reforma en la que se le otorgó autonomía al Ministerio Público, por alguna razón que se desconoce, no contempla dicha función, por lo que se decidió agregarla para complementar la lista de los 10 entes autónomos que reconoce esta investigación.

94 Citado por Caballero Ochoa, José Luis, *op. cit.*, p. 8.

95 *Idem.*

96 Ver tema 1.2

97 *Op. cit.*, p. 2.

significado de la separación de poderes hacen alusión a estas máximas de la siguiente manera:

...el principio de legalidad y el principio de imparcialidad. Ambos son indispensables para garantizar la libertad. El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; —se adiciona funciones especializadas— el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. El primer principio, el de legalidad, confirma la inevitable supremacía de la ley y el segundo, el principio de imparcialidad, garantiza su aplicación efectiva. Pero, como el lector ya habrá notado, el vocablo "poder" tiene un significado distinto en cada uno de los dos principios: en el principio de legalidad se refiere a las funciones del estado; en el principio de imparcialidad a los órganos estatales que ejercen las diferentes funciones.<sup>98</sup>

*No dependen de los órganos tradicionales, aunque esto no los exime de los controles a los que todo ente público debe estar sujeto.*

Este elemento, se explica por sí mismo, ya que al ser considerado un órgano de poder, queda claro que es independiente de los tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial), y en consecuencia es responsable bajo los mismos parámetros y sujeto a los mismos controles que los otros órganos del Estado, este es el fin último de la teoría que sostiene: *el poder frena al poder.*

## Fuentes consultadas

- Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, parte general, 2ª, ed., México, Porrúa, 1998.
- Cabanelas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Argentina, Heliasta, 2003.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., "Órganos Constitucionales Autónomos", Antología Derecho Constitucional, México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- Cárdenas Gracia, Jaime, La ubicación constitucional del ministerio público, México, biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/159/25. p. 282, [fecha de consulta: 9 Septiembre 2015]
- Carpizo, Jorge, El Ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo, México, [https://www.google.com.mx/?gws\\_rd=ssl#q=el+ministerio+fiscal+como+%C3%B3rgano+constitucional+autonomo](https://www.google.com.mx/?gws_rd=ssl#q=el+ministerio+fiscal+como+%C3%B3rgano+constitucional+autonomo), [fecha de consulta: 13 Septiembre 2015].

98 Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, "comentario al artículo 49 constitucional", *Los derechos del pueblo mexicano... op. cit.*, 7.

■ Aproximación conceptual de los entes constitucionales autónomos ■

- Carrillo Castro, Alejandro, *Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, t. II, v. 1, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- Castelazo, José R., "Organismos autónomos del fortalecimiento del Estado de Derecho, al fortalecimiento de la instrumentación de las políticas públicas", *Examen*, México, Núm. 232, Año XXIII, julio 2014.
- Cervantes Del Río, Hugo, "La administración pública en México", *Biblioteca básica de administración pública*, México, Siglo XXI, 2010, t. 03.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA, t. I, Buenos Aires, Driskill, 1979.
- De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1986.
- Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, 2ª. ed., México, Cárdenas, 2000, t. I.
- Fernández Ruiz, Jorge, "Administración Pública, órganos autónomos", *Derecho y Administración Pública situación actual perspectivas y propuestas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- García Máñez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 5ª. ed. México, Porrúa, 2000.
- García Roca, Javier, citado por Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996.
- Goethe, citado por Hernández, Antonio María, *Derecho municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- González Uribe, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. I.
- Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- Martínez Morales, Rafael I., *Legislación comentada de la administración pública federal*, México, Oxford, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Diccionario jurídico general*, México, IURE, 2006, t. 3.
- \_\_\_\_\_. *Derecho Burocrático*, *Biblioteca diccionarios jurídicos temáticos*, México, Harla, 1997, t. 5.
- Silva Meza, Juan, citado por Hernández Arcos, Raúl, "Debemos buscar las soluciones en la Constitución y no fuera de ella, plantea Ministro Juan Silva Meza", *Compromiso*, Año 12, núm. 152, Febrero de 2014, pp. 2 y 3.
- Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, 2ª., ed., México, Porrúa, 2004.
- Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
172456. P./J. 20/2007. Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, Mayo de 2007, Pág. 1647.
- <https://www.youtube.com/watch?v=-nu2OS8CeBo>, 25 de octubre de 2011, [fecha de consulta: 14 Agosto 2015].

[www.cervantesvirtual.com/...concepto-de-autonomia/be90d178-a029-11](http://www.cervantesvirtual.com/...concepto-de-autonomia/be90d178-a029-11), [fecha de consulta: 22 Agosto 2015].

Tesis P/XXVIII/97, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, febrero de 1997, p. 119.

Tesis P/J. 20, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayor de 2007, p. 1647.

Tesis que para optar por el grado de Doctor en Derecho, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, 2014.

Tesis P/J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Pág. 1871.