

Órganos constitucionales autónomos

Filiberto Valentín Ugalde Calderón*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepto*. III. *Antecedentes*. IV. *Naturaleza jurídica*. V. *Características*. VI. *Justificación*. VII. *Qué es la autonomía*. VIII. *Tipos de autonomía*. IX. *Diferencias entre órganos constitucionales autónomos y órganos autónomos de la administración pública*. X. *Entidades federales autónomas constitucionales*. XI. *Órganos autónomos estatales*. *Conclusiones*. *Bibliografía*.

I. Introducción

La evolución de la teoría clásica de la división de poderes en la que se concibe a la organización del Estado, en los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, ha permitido que, en la actualidad, se considere como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de sus actividades; asimismo, se ha permitido la existencia de órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales.

Su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado. Son órganos indispensables en la evolución contemporánea del Estado constitucional de Derecho.

* Coordinador técnico en la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

II. Concepto

Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.¹ También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.²

Cabe destacar que la fracción IX del artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala como órganos constitucionales autónomos para efectos de transparencia al Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México y a las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.³

III. Antecedentes

Sobre los órganos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2005, menciona en el contenido de la respectiva ejecutoria, que surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como consecuencia de la nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público. Con ello, la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir a toda la organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo, y judicial). Actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado.

En un inicio, su creación se encontraba justificada por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales, y para lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder

¹ Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996. p. 244.

² Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado", *Alegatos*, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998. p. 331.

³ Artículo 3º, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de junio de 2002.

público. Por tal motivo, se establecieron en las normas jurídicas constitucionales, dotándolos de independencia en su estructura orgánica y así alcanzar los fines para los que se crearon, es decir, para que ejerzan una función pública fundamental, y que por razones de su especialización e importancia social requería la autonomía del órgano creado respecto de los clásicos poderes del Estado.

IV. Naturaleza jurídica

Son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos.

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 denomina 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; por ejemplo, el Ministerio Público.⁴

V. Características

Del análisis de las características que según diversos autores deben tener los organismos públicos autónomos, se puede concluir que gozan de las siguientes:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. 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

⁴ Moreno Ramírez, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005. p. 7.

(ejecutivo, legislativo y judicial); debe considerarse como una distribución de funciones, haciendo eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.⁵

- b) Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía.⁶
- c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).
- d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).
- e) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

VI. Justificación

En virtud de la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental, se dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, encargados ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad.

Son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, por la autonomía que los caracteriza; no se deben a su creador o a quien los designa, pues se busca con ellos un equilibrio constitucional.⁷

Asimismo, la autonomía encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- a) la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente;
- b) la urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia;

⁵ Jurisprudencias con números de registro 172456 y 170238, de la Novena Época, sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶ *Idem.*

⁷ Cárdenas Gracia, Jaime. *Op. cit.* pp. 243-244.

- c) la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien
- d) en el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.

Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad.

En la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

De igual forma, el doctor Joel Carranco, dice que en del *Espíritu de las Leyes*, si bien sirve como referencia, no es suficiente su aplicación en los sistemas jurídicos contemporáneos, puesto que el contexto histórico, político y social nos demanda crear nuevas formas de organización.⁸

VII. Qué es la autonomía

García Máynez la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.⁹ 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.¹⁰ Asimismo, puede ser la libertad de organizarse para actuar libremente en el cumplimiento de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad.¹¹

Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no 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.

⁸ Carranco Zuñiga, Joel. *Poder judicial*. Porrúa, México, 2000. p. 3.

⁹ García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*, 45ª edición, Porrúa, México 1993. p. 104.

¹⁰ *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, España, Editorial Grijalbo, 1991. p. 196.

¹¹ Boquera Oliver, José María. *Derecho Administrativo*. Volumen I, 13ª edición, Buenos Aires, Ediciones de Contabilidad Moderna, 1996. p. 295.

VIII. Tipos de autonomía

1. *Técnica*: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Según Buttgenbach es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.¹²
2. *Orgánica o administrativa*: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación.¹³ Establecen parámetros de organización interna.
3. *Financiera-presupuestaria*: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica. En mi opinión es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que cobre por prestaciones de servicios individualizados; por ejemplo, la expedición de copias o la formulación de proyectos de investigación.
4. *Normativa*: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
5. *De funcionamiento*: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
6. *Plena*: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa; como ejemplo: los artículos 116, fracción V y 122, apartado C, base quinta, de la Constitución establecen tribunales de lo contencioso administrativo para los estados y el Distrito Federal con plena autonomía, que es para dictar sus fallos.

¹² Citado por Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. 39ª edición, Porrúa, México, 1999. p.200.

¹³ Nava Negrete, Alfonso. "Autonomía administrativa", en *Diccionario jurídico mexicano*, tomo A-B, 5ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1992. p. 275.

IX. Diferencias entre órganos constitucionales autónomos y órganos autónomos de la administración pública

Si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así, porque en términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general.

En el caso de organismos públicos autónomos electorales, por decisión del Poder Revisor de la Constitución en 1990, ratificada en 1993, 1994 y 1996, la función estatal de organización de las elecciones federales se encomendó al organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en tanto que atendiendo al resultado de la reforma de 1996 al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, así como a lo dispuesto en las constituciones locales, la función estatal de organizar las elecciones corresponde al organismo público autónomo e independiente, denominado Instituto Electoral del Estado. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización (de la administración pública), sólo se transfieren facultades propiamente administrativas. En el caso de la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral de una entidad federativa (como también hipotéticamente podría ocurrir con otros organismos constitucionales públicos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley), se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo poder ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía.

Característica	Órganos constitucionales	Órganos de la administración pública
1. Creación.	Están incluidos en el texto de la Constitución, y la norma secundaria sólo reglamenta.	Por ley o decreto del Congreso de la Unión.
2. Son auxiliares del Ejecutivo.	No	Sí
3. Tienen autonomía orgánica.	Sí	Sí
4. Régimen jurídico propio.	Sí	Sí
5. Personalidad jurídica.	Sí	Sí
6. Patrimonio propio.	Sí	Sí
7. Cuando dejen de cumplir sus fines, pueden ser liquidados.	No	Sí
8. Tipo de relación con los poderes tradicionales.	Coordinación	Subordinación
9. Designación de funcionarios.	Por una de las Cámaras del Congreso o por una de estas a propuesta del Ejecutivo, o sin intervención.	Directamente por el Ejecutivo.
10. Control y vigilancia.	Tienen su Contraloría o equivalente sin depender de otro Poder u órgano.	Por el Ejecutivo a través de la Contraloría y Secretaría de la Función Pública.
11. Asimismo, pueden ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación.	Sí	Sí
12. Autonomía técnica.	Sí	Sí
13. Pueden promover Controversias constitucionales.	Sí	No

X. Entidades federales autónomas constitucionales

En el orden federal, la Constitución especifica cuatro entidades autónomas:

1. Banco central, Banco de México (artículo 28 párrafo sexto);
2. Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III);
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B, párrafos primero al cuarto); y
4. Universidad Nacional Autónoma de México (artículo 3º, fracción VII).

Además de las anteriores instituciones, en la propia Constitución Federal existen otras referencias específicas a diversas entidades:

- a) Pueblos y comunidades indígenas (artículo 2).
- b) Universidades e instituciones de educación superior, de acuerdo con las leyes respectivas (artículo 3, fracción VII).
- c) Tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX).
- d) Tribunales de lo contencioso-administrativo, que en la ley respectiva es denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 73, fracción XXIX-H).
- e) Entidad de fiscalización superior de la Federación que en la ley respectiva es denominada como Auditoría Superior de la Federación (artículo 74, fracción II).
- f) Autoridades estatales encargadas de organizar y de resolver las controversias en las elecciones, en las entidades federativas, que en forma genérica son conocidas como Institutos y Tribunales Electorales (artículos 116, fracción IV, inciso c) y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f).
- g) Tribunales locales de lo contencioso administrativo (artículo 116, fracc. V).
- h) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, reconoce autonomía a entidades como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los órganos político-administrativos conocidos como delegaciones políticas, el Instituto y el Tribunal Electorales.

La UNAM

Tiene como antecedentes a la Real y Pontificia Universidad de México. Justo Sierra, ministro de Instrucción durante el final del porfiriato, señaló que debía ser laica. El 26 de mayo de 1910 se promulga la ley del Congreso en que se crea la Universidad Nacional. En 1929 Portes Gil, para dar salida a un conflicto estudiantil que exigía la salida de varios funcionarios universitarios, concede la autonomía no obstante; la autonomía no era total, puesto que el Ejecutivo presentaba una terna de la cual el Consejo Universitario elegía al rector. Con la Ley Orgánica de 1944 aparece la Junta de Gobierno, con facultades de nombrar rectores y directores. La autonomía universitaria se elevó al texto fundamental, mediante el proceso legislativo que

culminó con el decreto de 9 de junio de 1980, colocándola en la fracción VIII del artículo 3º constitucional. Por diverso decreto de 5 de marzo de 1993 se trasladó el mismo texto a la fracción VII.

Como se puede advertir, la Universidad tuvo injerencia directa del Ejecutivo, su actividad propia para la cual había sido creada, se determinaba por éste, por lo que sus planes y programas de estudio obedecieron, en parte, a la ideología predominante de la época sin permitir la tolerancia, el libre examen y discusión de las ideas, que son características fundamentales del progreso que se da por la educación superior.

Si bien se puede decir que el artículo 3º de su Ley Orgánica define a la UNAM como un organismo descentralizado, también lo es que el artículo 3º, fracción VII, constitucional, señala las características que poseen las universidades a las que una ley les otorgue autonomía, por lo que fue deseo del constituyente permanente que existieran universidades con autonomía constitucional para el ejercicio de la función primordial que el Estado les encomienda. La evolución y creación de universidades es una constante, el Constituyente Permanente no quiso limitar la autonomía a una sola institución, sino que, una vez valoradas por el Legislativo, los requerimientos sociales, determinara éste la necesidad de otorgar o crear universidades autónomas.

Características	Órgano Constitucional Autónomo	UNAM
1. Creación.	Están incluidos en el texto de la Constitución y la norma secundaria sólo reglamenta.	Está incluida en el artículo 3º, fracción VII de la Constitución y la norma secundaria que los reglamenta es su ley orgánica.
2. Son auxiliares del Ejecutivo.	No	No
3. Tienen autonomía orgánica.	Sí	Sí, puesto que tiene órganos de gobierno.
4. Régimen jurídico propio.	Sí	Sí
5. Personalidad jurídica.	Sí	Sí
6. Patrimonio propio.	Sí	Sí
7. Cuando dejen de cumplir sus fines, pueden ser liquidados.	No	Sólo que sea por ley del Congreso
8. Tipo de relación con los poderes tradicionales	Coordinación.	Coordinación, no se advierte subordinación a la SEP o al titular del Ejecutivo.
9. Designación de funcionarios.	Por una de las Cámaras del Congreso o por una de estas a propuesta del Ejecutivo o sin intervención.	Sin intervención de los poderes tradicionales.

Características	Órgano Constitucional Autónomo	UNAM
10. Control y vigilancia.	Tienen su Contraloría o equivalente sin depender de otro poder u órgano.	Sí
11. Asimismo, pueden ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación.	Sí	Sí
12. Autonomía técnica.	Sí	Sí
13. Pueden promover Controversias constitucionales.	Sí	Yo opino que si algún poder tradicional invade sus facultades de autonomía en educación superior, sí podría.

XI. Órganos autónomos estatales

En la Constitución Federal no se advierte que la incorporación de órganos constitucionales autónomos sea exclusiva del órgano reformador de ella, dado que, conforme al régimen republicano, democrático y federal, los estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en dicha Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan, en cuanto a su régimen interior pueden según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.¹⁴

Conclusiones

La existencia de los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes. La circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia, no significa que no formen parte del Estado, pero su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público.

¹⁴ Jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época, con número de registro 170239.

Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que les dé el nombre de órganos constitucionales autónomos, éstos deben reunir los siguientes elementos: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Los órganos constitucionales autónomos que contempla la Constitución son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los Tribunales Agrarios, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y las universidades autónomas por ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3º de nuestra Carta Magna, así como al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, además de los múltiples órganos de la misma naturaleza que se encuentren previstos en cada entidad federativa, como por ejemplo los institutos electorales estatales.

Bibliografía

- Boquera Oliver, José María. *Derecho administrativo*. Volumen I, 13ª edición, Buenos Aires, Ediciones de Contabilidad Moderna, 1996.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996.
- Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, *Alegatos*, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998.
- Carranco Zuñiga, Joel. *Poder Judicial*. Porrúa, México, 2000.
- Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, España, Editorial Grijalbo, 1991.
- García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*, 45ª edición, Porrúa, México 1993.
- Nava Negrete, Alfonso. “Autonomía administrativa” *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo A-B, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 5ª edición, Porrúa, México, 1992.
- Moreno Ramírez, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005.