

AUTONOMÍA Y LIBERTADES

Desafíos de los Órganos Constitucionales Autónomos en el siglo XXI



**Luis Raúl González
Pérez**

Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y expresidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La complejidad de las relaciones sociales, el crecimiento de las funciones del Estado, los conflictos entre factores económicos y políticos, así como la creciente desconfianza social; propició que fuera insuficiente el mecanismo tradicional de división en tres poderes del Estado para lograr acotar el exceso de poder de uno de ellos, lo que a su vez obligó a la búsqueda de un rediseño institucional, que derivó en el establecimiento de instancias intermedias, que son identificados y calificados como organismos constitucionales autónomos (en adelante OCAs), cuya característica común es el carácter técnico de sus funciones y facultades, que les permite atender de manera especializada e independiente rubros sensibles para el fortalecimiento de la democracia y evitan la concentración de poder en el gobierno.

Los OCAs fueron diseñados como instrumentos intermedios entre el Estado y la sociedad para garantizar la credibilidad y certeza frente a los cambios que, en lo político, se iban dando de manera acelerada. Esos cambios le fueron quitando al Presidente de la República lo que Jorge Carpizo denominó “facultades metaconstitucionales”

El tema del control del poder adquiere nuevos matices, toda vez que algunos de los controles tradicionales se han debilitado y no cumplen cabalmente con esa finalidad o porque surgen nuevas competencias y formas del ejercicio del poder.

¹ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, Siglo XXI editores, octava reimpresión, México, 2020, p. 190 y ss.

Esa insuficiencia viene a ser cubierta por los OCAs, que forman parte del Estado, pero son independientes del gobierno. En ese sentido, se les exige que funcionen con esquemas de colaboración, interacción, coadyuvancia, coordinación, pero también como contrapeso sano con las demás instancias del Estado en el marco de las atribuciones de cada uno y con respeto de la autonomía. Por lo que en caso de existir diferencias, no será por la vía de la confrontación o las descalificaciones como se resolverán, sino que se hará en el marco de la ley y en ejercicio legítimo de los recursos legales y constitucionales.

Actualmente, un reto para el esquema institucional mexicano es la continuidad y el reforzamiento del blindaje a los OCAs, para defenderlos de intromisiones y ataques de autoridades, gobiernos o mayorías parlamentarias. Sin ese blindaje, la garantía de actuación objetiva, imparcial y apegada a la legalidad en el desempeño de sus funciones se desvanece, pues los grupos dominantes en el poder pueden incidir, o inclusive, inhibir su actividad mediante medios directos o indirectos.

Surgimiento de los OCAs

El surgimiento de los OCAs se dio a partir de la segunda mitad del siglo XX en el mundo, y en nuestro país su desarrollo comenzó en la década de los noventa. La creación de estos organismos refleja no solo lo compleja que se ha vuelto la función estatal y la necesidad de especialización de las instituciones, sino también el ajuste de la clásica división de poderes con nuevos contrapesos.²

Por otra parte, se ha dicho que el surgimiento o creación de estos organismos generalmente se justifica en dos razones principales³:

- La aparición de nuevas funciones que el Estado se ve obligado a desarrollar y que no pueden ser realizadas por las instancias de gobierno establecidas bajo el esquema tradicional de división de poderes;
- Por la presencia de circunstancias o condiciones coyunturales dentro de un Estado, motivadas o condicionadas por sus necesidades específicas de acción política.

Los OCAs son pilares de un Estado Democrático de Derecho, pues una garantía de éste lo constituye la división de poderes para hacer efectiva la supremacía constitucional por un lado y la pervivencia del pacto social contenido en nuestro máximo ordenamiento. Este control significa evitar la arbitrariedad por la concentración excesiva de poder y son controles entre órganos políticos que también constituyen protección de derechos de la población.

Los organismos constitucionales autónomos se vienen a sumar en ciertas tareas específicas y especializadas en una extensión de los contrapesos para protección de funciones estatales de gran relevancia para la vida de las personas, pero también para un control, si bien no político, si un contrapeso técnico especializado en cada una de las funciones y tareas de los distintos OCAs.

Los OCAs también fortalecen el estado democrático de derecho ya que abstrae en ciertas tareas del estado la toma de decisiones desde una perspectiva técnica, como se dijo especializada, ajena a intereses políticos, ideológicos o de grupos, contribuyendo a los fines democráticos al hacer valer dichas decisiones con base en el blindaje de la autonomía que constitucionalmente les fue otorgada, constituyéndose, de otro lado, en garantes de los derechos humanos subyacentes en los fines para los que fueron constituidos.

Partiendo de que la democracia, como la define el artículo 3º constitucional, no solamente se refiere a una estructura jurídica y un régimen político, sino, a un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo, es decir como garante de

2 Bonifaz Alonzo, Leticia. La división de poderes en México. Entre la política y el derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 2017, p. 178.

3 Carbonell, Miguel y Salazar Pedro. División de poderes y régimen presidencial en México, Editorial Porrúa, México, 2011, p. 58.

un estado de bienestar y desarrollo para las personas, es en esta finalidad que se inscriben las tareas relevantes que realizan los OCAs.

En México, desde 1992 se han impulsado distintas reformas constitucionales para incorporar los OCAs dentro de la estructura del Estado mexicano. Esas instituciones han cobrado cada vez mayor relevancia, aunque últimamente han estado en mayor riesgo de socavamiento e, incluso de desaparición.

En la mayoría de los casos, su creación fue producto de las circunstancias que vivía el país, por lo que fue el mecanismo de solución que se planteó ante problemas específicos de gran magnitud, tales como las crisis económicas y la devaluación de la moneda (en el caso del Banco de México); las presiones internacionales para que México asumiera compromisos en materia de Derechos Humanos, para dar respuesta a uno de los temas que lastiman de manera profunda como es su vulneración, (caso de la CNDH)⁴; la necesidad de establecer un sistema democrático que diera cauce a las inconformidades de la población en materia política y de partidos políticos (IFE, ahora INE); el dar credibilidad a las cifras y estadísticas que sobre el país se presentaban y que requerían sujetarse a estándares de certeza y objetividad (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información-INEGI).

Si bien, estas reformas constitucionales sustrajeron atribuciones o facultades de las que gozaba el Poder Ejecutivo y que hubo la voluntad de generar tales cambios, un elemento determinante para su implementación fueron las propias circunstancias y condiciones del país.⁵

4 Galindo Rodríguez, José. La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990), H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa (coeditores), primera edición julio de 2011, pp. 91 y ss.

5 González Pérez, Luis Raúl. "Los organismos autónomos y el sistema político en México". En: Los grandes desafíos del derecho en México. Francisco Javier Venegas Huerta (coord.), Editorial Porrúa, México, 2014, p. 56.

No se puede soslayar también que, en gran medida, los OCAs surgieron de presión y las luchas de la sociedad civil organizada para asegurar que algunas funciones específicas del Estado mexicano no obedecieran a decisiones unipersonales y se realizaran sin presiones políticas o presupuestales del gobierno. La respuesta del gobierno fue más de carácter reactivo, que propositivo, ante circunstancias y condiciones imperativas que reclamaban una actuación inmediata, por lo que se crearon estos organismos como mecanismo para construcción de confianza y para aminorar o controlar la presión social. Fue el caso del INAI (antes IFAI) que surgió en el año 2002 ante el imperativo de transparencia y de fomento a la rendición de cuentas.

En una segunda etapa, emergieron otros OCAs también con el estatus de autonomía constitucional, mediante reformas llevadas a cabo en el 2013, en donde subyace un esquema de planeación que mediante negociaciones entre las distintas fuerzas políticas del país, permitió que el Órgano Revisor de la Constitución, por el impulso dado a los acuerdos tomados entre los principales partidos políticos (Pacto por México), aprobara las reformas estructurales planteadas por el Poder Ejecutivo en temas tan relevantes como la materia hacendaria, energética, educativa y política, a cambio de la creación de estas instancias que, sustrayendo el ejercicio de atribuciones que eran propias del Poder Ejecutivo, ahora hacen posible la incidencia del Poder Legislativo, cuando menos en los procesos de designación de quienes estarán al frente de los nuevos órganos encargados de tales atribuciones.

Entre otros órganos que se crearon en esta segunda etapa se encuentra el CONEVAL, encargado de medir la pobreza, la COFECE que se encarga de toda la materia dedicada a la competencia económica y a la gestión de las relaciones con otros actores económicos; el IFETEL que tiene a su cargo la gestión de las telecomunicaciones y el INEE, órgano que tenía como facultad evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional, pero que desaparece en mayo de 2019 y es sustituido por el Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Edu-

cación, al que ya no se le dota de autonomía constitucional.

Características

Los órganos constitucionales autónomos son aquellos establecidos en la Constitución y que no están adscritos claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.⁶

Se señala que se deben caracterizar por su autonomía no sólo funcional, sino también financiera; integración y estatus de sus titulares, apoliticidad; inmunidades, responsabilidades, transparencia, intangibilidad y, desde luego, funcionamiento interno ajustado estrictamente al Estado de Derecho.⁷

Desde un punto de vista teórico, se han identificado las características de los OCAs, enumerando las siguientes:⁸

Son órganos creados de forma directa en el texto constitucional.

Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias).

Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.

Aunque no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus actos y resoluciones, según su naturaleza

son revisables por las instancias jurisdiccionales.

En términos similares, algunos autores al referirse a estos organismos señalan que:

Se trata de instancias que, además de obtener su autonomía por mandato constitucional directo (son creadas mediante reforma constitucional), realizan una función de relevancia estratégica para el buen funcionamiento del Estado democrático y constitucional mexicano;

Junto a los poderes de la Unión configuran al Estado mexicano;

Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales;

El argumento principal para dotar de un tratamiento constitucional especial y distinto al que se da a las demás instancias cuya autonomía proviene de la Constitución, consiste en resaltar la naturaleza específica de la función que cada uno de estos órganos tiene a su cargo⁹.

Así como la doctrina se ha ocupado del estudio de los OCA, también para el Poder Judicial de la Federación ha sido un tema sobre el que se ha pronunciado, siendo particularmente relevantes las resoluciones emitidas al resolver las controversias constitucionales 32/2005 (22 de mayo de 2006) y 31/2006 (7 de noviembre de 2006).

En la controversia constitucional 31/2006, la SCJN llega a pronunciarse, inclusive, sobre la evolución y características de los órganos constitucionales autónomos, señalando:

Surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como resultado de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional

6 Cárdenas Gracia, Jaime, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”. En: Derecho y Cultura, núm. 2, invierno 2000-2001, p. 17.

7 Ibidem, p. 18.

8 Carbonell, Miguel. Elementos de derecho constitucional, IJ-UNAM, Fontamara, México 2006, p. 105.

9 Salazar, Pedro y Salgado, Luis, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”; en Serna de la Garza, José María (coord.), Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas, México, 2009, pp. 595-596.

basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes.

Necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios del poder público.

Se establecieron en los textos constitucionales por su especialización e importancia social que requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

En el caso de nuestro país su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.¹⁰

En la controversia 32/2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) afirmó que, con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público... (los) órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios constitucionales del poder público; y ... 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.

Aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de tales órganos, éstos deben: 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;

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, pp. 1217-1218. Estas características se desprenden de la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, "Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647, registro 172,456.

y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad¹¹.

La autonomía esencia y sello distintivo de los OCAs

La autonomía es la esencia de los OCAs y, al mismo tiempo, su sello distintivo. Representa su esencia, en cuanto que la libre determinación en su actuación le permite señalar los actos concretos que califica de excesos de poder o aquellas políticas públicas establecidas por el gobierno que pueden ir en contra de la sociedad en general o de grupos específicos, o bien pronunciarse sobre actores privados que en la prestación de bienes y servicios impactan en los derechos de las y los gobernados.

Por otra parte, referir al sello distintivo de los OCAs implica que se trata de órganos del Estado que cuentan con una calidad institucional especial, que las distingue del resto de las instituciones en el país; esa calidad especial deviene del estatus jurídico-constitucional e institucional que les es reconocido y que las posiciona como garantes, entre otros, del sistema democrático del país, al tiempo que les impone una obligación institucional mayor. Esta calidad especial hace necesario preservarlas, fortalecerlas y defenderlas ante cualquier intento de debilitamiento o supresión por parte del gobierno.

Hay quien precisa que¹² la autonomía de un ente u órgano no debe ser sólo presu- puestaria, sino que debe tener, entre otros elementos, autonomía de tipo político-jurídica (en tanto que gozan de capacidad nor-

¹¹ Sentencia del Pleno de la SCJN del 22 de mayo de 2006, en la controversia constitucional 32/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006.

¹² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, Editores, Estado de Derecho y Transición Jurídica, México, 2002, pp. 178 y ss.

mativa que les permite crear normas sin participación de otro órgano estatal); administrativa (que implica la libertad de organizarse internamente y administrarse por sí mismos); y financiera (que consiste en la capacidad de determinar sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).

Deben entenderse como órganos cúspides dentro de la arquitectura constitucional. Funcionalmente deben ejercer sus competencias sin la validación, intromisión o confirmación por otros órganos o poderes del Estado, salvo lo relativo al control de constitucionalidad de sus actos y omisiones.

La autonomía de un OCA se traduce en el ejercicio pleno de atribuciones, la libertad de actuar o no actuar en determinado sentido, pero siempre teniendo el fin legítimo de sus objetivos, sin condicionamientos o presiones que inhiban la naturaleza para la cual fueron creados. Es imprescindible que su actuación y resoluciones deban estar debidamente motivadas y fundadas. Así, las atribuciones constitucionalmente establecidas a cada órgano no les es dable no ejercerlas en detrimento de sus fines. Deben ser proactivos y ejercer con plenitud sus atribuciones constitucionales, haciendo uso de las herramientas y mecanismos con que cuenta. No declinar por conveniencia, temor, cálculo político hacer exigible el carácter de organismos autónomo.

A. Autonomía como garantía constitucional e institucional

Tradicionalmente la doctrina constitucional mexicana califica la garantía constitucional al instrumento que establece la Carta Magna para asegurar la salvaguarda de los derechos en ella reconocidos y restablecer el orden constitucional cuando es violentado por una autoridad. Se le identifica con mecanismos procesales: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio político. Ahora se incluye a los organismos autónomos protectores de derechos humanos¹³

13 Sobre el tema de las garantías constitucionales

Sobre la garantía que la Constitución otorga a determinadas instituciones a las que les reconoce autonomía hemos señalado que:

(...) si pensamos que la expresión garantía constitucional pudiera tener una acepción distinta a la procesal, a la que tal vez podríamos denominar "acepción institucional", se estaría en condiciones de hablar de garantía constitucional como la salvaguarda o protección especial establecida en la Constitución federal, a favor de determinadas instituciones -limitativamente acotadas en el propio texto constitucional-, para que tengan las condiciones mínimas, inmodificables e intemporales para el debido cumplimiento de sus fines, funciones y responsabilidades constitucionalmente asignadas¹⁴.

Zonas de riesgo para la autonomía de los OCAs

Bajo la premisa de que la autonomía es la esencia y el sello de identidad de los OCAs, resulta incuestionable que se trata de una calidad especial atemporal, permanente, insustituible y plena, es decir, que no tiene vigencia determinada ni tiene plazo de prescripción, pues se trata de una característica consubstancial a su naturaleza institucional.

El carácter de insustituible implica que no es susceptible de adecuaciones normativas para atenuar o no aplicar la calidad autonómica a casos o situaciones particulares; no hay excepciones ni paliativos. La autonomía de un OCA es plena porque no está acotada por exigencias específicas ni sujeta a decisiones de gobierno o del poder político.

vid Fix Zamudio, Héctor, Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución, México, 1998, id. "Las garantías constitucionales en el Derecho Mexicano", en Anuario Jurídico 1976-1977, UNAM, Id, La Constitución y su defensa, México, 1983.

14 González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, Autonomía universitaria y Universidad Pública. El autogobierno universitario. UNAM, 2009, pp. 34-35.

Es imprescindible que la autonomía de los OCAs se mantenga vigente y vigorosa. Para lograrlo es muy relevante el rol de defensa que deben asumir las o los titulares e integrantes de los propios OCAs, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los tribunales.

El doctor Antonio Lazcano, en la revista Fórum, expresó que la autonomía en la Universidad y en otras instituciones es esencial y sustantiva para la sociedad, por lo que su defensa se torna crucial, más aún, en el contexto por el que atraviesa el país, puntualizando: “Es especialmente importante porque tenemos una tendencia muy desafortunada del gobierno actual, que es minimizar el papel de los organismos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que son indispensables en cualquier democracia, en cualquier sociedad”. (...) “La solución y la respuesta para salir de estos baches dependerán de una sociedad que esté fortalecida y que se dé cuenta de que no puede perder las instancias de defensa con una visión crítica y autónoma de la vida política”.¹⁵

En ese tenor, se pueden ubicar e identificar algunas zonas de riesgo para la autonomía de los OCAs que deben erradicarse para su fortalecimiento. Esas zonas de riesgo se distinguen entre aquellas que tienen correspondencia con cuestiones ajenas al OCA (de procedimiento, de políticas públicas, de consideraciones políticas y por acción u omisión de los poderes públicos), de aquellas que son inherentes a los OCAs (de operatividad o de ejercicio de facultades institucionales). Bajo ese esquema se identifican las siguientes zonas de riesgo:

A. Proceso de selección de integrantes y titulares

En este punto la fórmula generalmente utilizada de que los integrantes sean designados por alguna instancia del Poder Legislativo requeriría ser revisada, para establecer un perfil mínimo de capacidades o calificaciones en el

¹⁵ Lazcano, Antonio. La sociedad debe fortalecer los organismos autónomos. Revista Fórum, número 57, febrero de 2020, página 57.

área técnica de que se trate, tanto de los aspirantes a formar parte de los organismos como de aquellas personas que, dentro de las instancias legislativas, estén involucrados en forma directa en los procesos de preselección de los aspirantes. Debe implicar una responsabilidad para quienes la lleven a cabo y que cumpla con las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas.

Sin esa exigencia de responsabilidad por parte de quienes evalúen a los candidatos, así como de transparencia y objetividad en los procesos de selección, la politización de los organismos autónomos y, en consecuencia, su actuación sujeta a intereses políticos y la pérdida de su independencia parecen inevitables. El Poder Legislativo y, en particular los intereses de los partidos políticos emergen como la sombra de su autonomía e independencia funcional.

Respecto a las designaciones se ha propuesto que se configure para cada caso un Comité Técnico de expertos (de 20 o 25, para reducir el poder de influencia de cada uno de sus miembros) y que éstos no sean nombrados por poderes estatales o partidos, sino por distintas universidades, públicas o privadas (uno por universidad). Y que sean estos Comités los que designen a los titulares de la institución respectiva, ya sin los partidos o el presidente de la República de por medio.¹⁶

B. Inanición funcional y operativa

En la actualidad se ha presentado, en el caso del INAI, una situación no prevista por el constituyente permanente, que ha provocado la interrupción del proceso de designación de algunos comisionados, originado por causas imputables a los órganos intervinientes en el proceso, constituyendo un medio indirecto de afectación a la autonomía que impacta en el funcionamiento de un OCA. Pero otros casos se extienden a otros órganos autónomos como la COFECE e IFETEL, incluso tribunales de justicia y otros órganos como los del sistema anti-corrupción.

Esto aplica en dos hipótesis: a) que de manera

¹⁶ Crespo, José Antonio. ¿Cómo dar más autonomía a las instituciones autónomas? Periódico El Universal, marzo 2023.

deliberada no se incluya en la agenda legislativa, por semanas o meses, el punto del orden del día relativo a la designación de uno o más integrantes del OCA o b) que el ejecutivo decida no aprobar las designaciones hechas por el legislativo o ejerza el derecho de veto, pero sin enviar nueva terna al poder legislativo, o hacer la designación, en los casos así previstos.

En ambos casos, la consecuencia la padecen mayormente los OCAs que funcionan de manera colegiada, la cual se puede agudizar cuando la falta de integrantes (por no haber designación) provoca que no se alcance el quórum mínimo para sesionar, tomar decisiones y aprobar resoluciones. Esto, a todas luces puede, en apariencia, ser legal, pero afecta la autonomía del OCA al impedir que funcione con normalidad y lo obliguen a entrar en una situación de parálisis institucional. Si bien, en el caso del INAI la SCJN resolvió, el 4 de octubre de 2023, la controversia constitucional 280/2023, confirmando lo resuelto en la suspensión provisional, permitiendo sesionar con cuatro comisionados, y no con el quórum previsto en la ley de cinco, privilegiando se cumpla el interés constitucionalmente protegido del derecho a la información, la transparencia y protección de datos, así como que el legislativo haga las designaciones, ello no resuelve del todo el problema, pues el poder revisor de la Constitución previó una discusión nutrida considerando un quórum determinado, que por la omisión legislativa y/o ejecutiva, se incumple. Esto se traduce en lo que se identifica como una mutación constitucional ilegítima. Esto pasa con el resto de los órganos pendientes de integración plena por las mismas razones.

Es necesario revertir esa situación de facto. ¿Como hacerlo? Se sugiere que sea a través de una previsión legal que evite la parálisis o inoperatividad del órgano. Se puede establecer que alguno o algunos de quienes forman la estructura de mando del propio órgano asuman de manera interina el carácter de integrante del OCA. Se tendrá que establecer un orden de prelación ex officio de los servidores públicos que pueden entrar en el esquema de sustitución interina y establecer el tiempo que debe transcurrir para que inicie funciones un

integrante interino y hasta por cuanto tiempo podrá durar el interinato.

C. Discurso público y sus efectos

El discurso público de autoridades, servidores públicos o gobiernos más que aludir a un texto o a un hecho aislado, está referirlo a un esquema o modelo de educación pública que, reconociendo y asumiendo valores o principios básicos, transmite y reitera esos aspectos evidenciándolos como pauta y parte integral de la actuación de quien lo formula. En términos simples es la expresión y actuación, coherente y constante, por parte de las autoridades y servidores públicos, conforme a determinados principios o valores asumidos que se transmiten y preservan.¹⁷

En sus dimensiones prácticas el discurso público puede ser un elemento que abone a generar certidumbre sobre la actuación de las autoridades además de contribuir a propiciar que la misma sea predecible. Elementos del discurso de toda autoridad y gobierno sería, por ejemplo, el respeto al estado de derecho, la defensa de la legalidad y de la veracidad de la información.¹⁸

Por otro lado, el principal contrapeso frente a los abusos y violaciones a las que puede llevar el discurso público carente de veracidad lo representa la existencia de una sociedad informada en donde haya un debate público intenso y plural respetuoso de la legalidad, de los derechos humanos y de las instituciones democráticas, donde se tenga acceso a información objetiva y verificable con la que se pueda contrastar y revisar los dichos y actos de autoridades y gobiernos.

Vinculado con esto, el derecho a la verdad ha

17 González Pérez, Luis Raúl. "Adopción de un discurso público que contribuya a prevenir la violencia en contra de quienes ejercen la libertad de expresión". En: Santiago Juárez, Rodrigo (coord.). Estándares de protección de los derechos de periodistas y personas defensoras de derechos humanos Una caja de herramientas para los operadores de justicia, Academia Interamericana de Derechos Humanos Universidad Autónoma de Coahuila, Editorial Tirant lo Blanch, México, 2021, páginas 5 y 6.

18 Ídem, paginas página 6 y 7

sido abordado por la CrIDH en los Casos Ríos y otros¹⁹, así como Perozo y otros²⁰ (28 de enero de 2009 contra Venezuela) sobre la responsabilidad de funcionarios públicos para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos resaltando el papel que juegan los mismos, como garantes de los derechos fundamentales de las personas.

Por su parte, la SCJN, desprendió del Caso Aguas Blancas, respecto de servidores públicos que mostraron “actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, que estos incurren en violación la grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, al considerar que existe la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados”.²¹

Difundir información falsa manipulada o incompleta, así como, descalificar a personas, periodistas, medios de comunicación o aquella dirigida a instituciones democráticas lleva implícito el que a quienes escuchan tales expresiones puedan replicar el discurso engañoso, ya que los servidores públicos deben tener to-

19 Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194.

20 Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195.

21 Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de la cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6° también constitucional. Novena Época, SCJN, Pleno, Tesis PLXXXIX/96, junio 1996:513, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 1996, t. III, p. 513.

lerancia y autocontención como consecuencia del poder de influencia, jerarquía y capacidad de difusión que sus palabras y acciones tienen no solo al interior de las instancias públicas, sino, en todos los sectores sociales que los siguen o se ven influenciados por sus discursos y determinaciones.

Lo expuesto tanto por la CrIDH como por la Suprema Corte mexicana hace ver que un discurso polarizante, denostativo, descalificante e incluso estigmatizante en contra de organismos constitucionales autónomos, más allá de la propia capacidad comunicacional de respuesta que tengan éstos, puede incidir en lesionar las bases, credibilidad y confianza de los mismos frente a la sociedad y será el ejercicio de su autonomía, de su respuesta respetuosa pero firme, precisando la información inexacta, engañosa o manipulada de los distintos actores políticos que ideológicamente pretenden disminuir su capacidad de actuación, en detrimento de la garantía que representan en las tareas especializadas que atienden.

A. Suficiencia financiera y presupuestaria

La autonomía en los ámbitos administrativos y financieros es también una característica o atributo de la autonomía constitucional, para que puedan planear, definir y ejecutar prioridades, por lo que deben ser los órganos legislativos quienes asignen esos recursos de manera técnica sin politizaciones. El no dotar con recursos administrativos oportunos y suficientes repercutiría para que estos organismos no tuvieran una autonomía plena, pues reflejaría un medio indirecto de afectar su autonomía y controlar su operación, pues la asignación de recursos quedaría condicionada a la subordinación a intereses de grupo o de partido. Es necesario contemplar mecanismos que prevengan estas conductas o el que se propicien tales situaciones.

Cabe citar lo que la asociación civil Signos Vitales en su reporte “Diagnóstico de México: Obscuras perspectivas”, 2022, al identificar como uno de los principales problemas del país, la falta de verdaderos contrapesos y el deterioro

ro de garantías cívicas fundamentales. Señala que actualmente se ha promovido el desmantelamiento institucional; por ejemplo, reducciones presupuestarias significativas.

B. Efectividad de sus actos y determinaciones

Según lo estableció la SCJN, los OCA deben contar con un marco normativo que además de permitir su autonomía funcional y financiera, propicie que las acciones que emprendan o las determinaciones que emitan alcancen la vigencia y efectividad necesaria para la atención de las funciones estatales que deben atender con toda eficacia en beneficio de la sociedad.

Los supuestos que previó el Máximo Tribunal que pueden impedir la efectividad de la actuación de los OCA son varios: a) La existencia de facultades concurrentes con otras instancias pertenecientes a otro Poder o nivel de gobierno, b) la falta de sustento legal sólido para sus actuaciones, c) la imposibilidad de imponer o hacer obligatorias, en los casos así previstos, sus resoluciones en los ámbitos de su competencia, d) que sus resoluciones fueran fácilmente impugnables o controvertibles.

Este conjunto de situaciones señaladas por la SCJN generaría un ente que administrativamente y operativamente fuera autónomo, pero que no podría cumplir con la función esencial para la cual fue establecido, lo cual lo haría esencialmente inoperante y, por tanto, superfluo.

C. Gobernabilidad

Como hemos venido señalando, la creación de los OCA sustrae del ámbito del poder ejecutivo funciones sustantivas de gobierno. Si sumamos que corresponde al poder legislativo la designación de sus titulares se abre la puerta para que los partidos políticos que integran dicho poder puedan asumir mediante negociaciones que se podrían llevar a cabo para la designación de los integrantes de estos organismos, un control o injerencia tal en los mismos que, bajo la premisa de la atención a necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, se

podieran transformar en verdaderos cotos de poder que en algún momento, apartándose de sus fines y atribuciones, lleguen a obstaculizar o complicar deliberadamente el ejercicio y debido desarrollo de otras funciones o áreas de gobierno, en particular como medio de control al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, el ejercicio y respeto de la autonomía, así como la atención a las materias que son objeto de los organismos autónomos, en ningún momento debe ser visto como un factor que contribuya a la ingobernabilidad o desestabilización de la estructura del Estado. Su no pertenencia a un Poder no debe propiciar que se desconozca que forman parte del Estado mexicano, que se encuentran a la par de los órganos tradicionales y que deben guardar o mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.

No hay duda, constitucionalmente el Poder Ejecutivo ha dejado de ser el eje de la vida pública nacional para convertirse, cada vez más, en un poder fuerte pero acotado, pero con ejercicio de control político de facto, a través de lo que Jorge Carpizo identificaba como facultades metaconstitucionales. La Presidencia de la República, normativamente se encuentra cada vez más obligada a sujetar su actuación al marco institucional y a respetar el Estado de derecho. Sin embargo, el poder de facto por las facultades metaconstitucionales, de continuar normalizándose representarán mayor riesgo para el ejercicio libre, objetivo y oportuno en la actuación de los OCA.

D. Transparencia y rendición de cuentas

Los OCA deben ser -frente y respecto a otras instancias del Estado- el mejor ejemplo institucional de democracia, transparencia, rendición de cuentas y de responsabilidades. No debe aceptarse, por ningún concepto, que por ser autónomos son autárquicos e inmunes a cualquier tipo de responsabilidad social o constitucional. La tarea en rendición de cuentas por los órganos internos y externos de control deben obedecer a revisiones técnicas, objetivas, imparciales, sustentadas en evidencias y no con

criterios políticos, de descalificación apriorístico, y nunca como instrumento de presión para incidir en sus decisiones.

Existe la obligación de los OCAs de respetar el eje transversal de los derechos humanos, como la tiene todo ente u órgano de gobierno y de la administración pública.

Respecto de los OCAs, será su propia actuación la que los legitime ante la ciudadanía y genere confianza en los mismos. Afortunadamente, la participación de la sociedad civil es cada vez más activa en nuestro día a día y aún si no se llegaron a establecer formalmente mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, de manera informal y por la vía de la sociedad civil, se reprochará y evaluará la pertinencia, confianza y legalidad de la actuación de quienes integren estos organismos, así como de los diseños institucionales que al efecto se establezcan.

La integración y actuación de estos organismos autónomos, así como la aplicación que hagan del marco normativo que se emita, deben contribuir a generar certidumbre y confianza en la población, a fomentar que los gobernados sepan que estas instancias van a sujetar su actuación a derecho, con lo cual se generará seguridad jurídica al excluir comportamientos arbitrarios o infundados.

E. No ejercicio efectivo de la autonomía

La referencia que hicimos de que la autonomía debe ser plena, tiene una doble vertiente. Por una parte, la ya señalada respecto a las autoridades de que la autonomía no está acotada por exigencias específicas ni sujeta a decisiones de gobierno o del poder político.

La segunda vertiente se relaciona con los titulares e integrantes de los OCAs, quienes deben ejercer a plenitud las facultades constitucionales y hacer uso de las herramientas y mecanismos que se les otorga para llevar a cabo su función. No pueden declinar por conveniencia, temor o cálculo político a hacer exigible su carácter de institución autónoma del

gobierno. A estos supuestos se podría agregar el silencio de los OCAs ante temas álgidos de la agenda nacional en las materias de su competencia.

Primera. Ante las constantes y, a veces, deliberadas acechanzas y maquinaciones que sufren los OCAs, para debilitarlos e incluso buscar su supresión, se requiere un blindaje metaconstitucional basado en la dinámica y fuerza social para su defensa y oposición a cualquier intento de golpe directo o indirecto de los poderes legislativo, ejecutivo o de poderes fácticos.

Segunda. El futuro de los OCAs dependerá de la convicción de su importancia y utilidad por parte de los actores políticos. Igualmente de un Estado de derecho e institucional fuerte, de sistemas constitucionales muy permeables o realmente rígidos, de la fortaleza o debilidad de la cultura parlamentaria, del respeto de las mayorías a las decisiones jurídicas fundamentales, del respeto al disenso y construcción de diálogo fuerte, vigoroso, desinhibido, sin estigmatizaciones y descalificaciones, y dependerá también de la solidez e independencia de los poderes judiciales, de la solidez de las designaciones de los integrantes de los OCAs para ejercer plenamente sus atribuciones, así como del papel que juegue la sociedad civil organizada.

Tercera. Las principales amenazas que enfrenta el Estado democrático en México y sus órganos autónomos tienen que ver con que el Ejecutivo federal siga concentrando facultades formales e informales, elimine más contrapesos y logre subordinar a mediano plazo a los poderes Legislativo y Judicial. Esta amenaza no es menor, porque atenta contra la democracia y sus bases, como la separación de poderes.

Cuarta. Un OCA independiente del gobierno, de los poderes públicos y de los poderes fácticos, caracterizado por la proactividad de sus titulares y, con fuertes vínculos con la sociedad civil, sí puede hacer la diferencia en un régimen político. Un organismo de estas características, sin lugar a duda, sería un promotor de la democracia y del Estado constitucional, lo contrario es claudicación.