

Organismos autónomos, la importancia de sus funciones al interior del estado democrático



Reseña de la
participación de:

Pedro Salazar Ugarte

*Investigador de Tiempo
Completo del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de
la UNAM*

En la **Semana Nacional
de Transparencia** el 2
de octubre de 2023 en
la Ciudad de México.

Palabras clave: organismos constitucionales autónomos, acoso del gobierno, ataque a las instituciones

En los años 90's, del siglo pasado, en la última década hubo una transformación institucional muy importante en el estado mexicano, fue una década con muchas vicisitudes y complejidades pero en las cuales desde el punto de vista de las transformaciones institucionales se aprueban una cantidad muy importante de reformas constitucionales y legales, se crean algunos órganos que adquirirán autonomía constitucional en ese mismo periodo de tiempo y otras agencias reguladoras independientes que adquirieron la autonomía varios años después, hablamos por supuesto de los Organismos Constitucionales Autónomos.

En ese momento, se activó un tipo de transición, en el que hubo un gran cambio de modelo de estado, fue una transición política que sin duda tuvo una aceleración muy importante; en esos años hubo una transición económica que originó el surgimiento de algunos de los órganos que tienen una vocación, reguladora, más orientada hacia la gestión de distintos ámbitos de la economía o de la competencia económica y también es una transición jurídica.

Incluso, por ejemplo en el caso de la Cofece o el IFETEL que si bien se crean en los 90's adquirirán la autonomía hasta los años 2000 digamos, 20 años después, es muy importante ver qué tipo de transición sucedió en ese momento porque para este tema es muy importante de ver.

Esto lo documentan muy bien Sergio López Ayllón y Héctor Felipe Fix-Fierro en varios de sus trabajos en los que aclararon que esa transición jurídica tiene lugar en dos velocidades:



Por un lado es a través del derecho que transformó a las instituciones y en ese sentido, la transformación fue jurídico-institucional, pero también se registró un cambio en el diseño constitucional y en el ordenamiento jurídico mexicano que podríamos calificarlo de muchas maneras, yo lo calificaría como un cambio modernizador.

Y la segunda pieza tiene que ver con la ciudadanía y aquí iría más allá, colocaría a las personas en general, no solamente a las personas ciudadanas, las colocaría digamos en el eje de la ecuación en una suerte de los que Norberto Bobbio llamaba un "giro copernicano", ¿en qué sentido? La gran mayoría de estos Órganos Constitucionales Autónomos, incluso aquellos reguladores de cuestiones de ramas de la economía, colocan a las personas en el centro de la ecuación y las colocan digamos en un lugar de prelación axiológica antes de los poderes del estado, son los órganos garantes de los derechos en general, de los derechos humanos digamos en una manera muy amplia, pero también de algunos derechos concretos, los derechos del consumidor, los derechos de propiedad, en fin hay ahí una estrategia de colocar el blindaje y la garantía de los derechos por encima de la lógica de los poderes.

Si bien esto inicia igual en los años 90's, digamos del siglo pasado, se perfeccionará jurídicamente con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011; la cual entre otras cosas abre la puerta no solo a la constitucionalidad como garantía de los derechos, sino también a la convencionalidad y creo que, ese giro es muy importante porque es lo que nos ayuda a entender por qué son organismos incómodos, por qué son organismos que generan, digamos, molestia a los actores, a los que norman-regulan o eventualmente sancionan, que puede ser públicos o también puede ser privados dependiendo de cuál es la misión, función, objetivo institucional de cada uno de estos llamados OCA's.

En ese sentido la ingeniería, la incomodidad que generan pues también genera respuestas de distinta naturaleza, en algunas

ocasiones respuestas de hostilidad desde los propios poderes públicos que los crean y que los ponen en funcionamiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha identificado cuatro características principales de los órganos constitucionales autónomos: la primera, que estén creados directamente desde la Constitución y esto no es menor, es jurídicamente de la máxima relevancia porque su creación proviene de la norma suprema, valga la obvia. Segunda, también tiene una finalidad política que es la de blindar a esos organismos, precisamente de las veleidades de las mayorías políticas en turno, la idea del blindaje constitucional es dificultar la posibilidad de que una mayoría legislativa simple pueda alterar o pueda vulnerar esa autonomía; un muy buen ejemplo es el del año 2019 cuando se lograron configurar las mayorías necesarias y se superó el blindaje constitucional para quitarle el carácter de autónomo y cambiar de manera radical al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE.

Sin embargo, por ejemplo, en este año vivimos un embate que amenazaba con hacer algo muy similar al Instituto Nacional Electoral y que no se logró, en este caso el concepto de lo que se llamó plan B, era una reforma constitucional que de llevarse a cabo hubiese vulnerado la autonomía de un Órgano Constitucional Autónomo lo cual no se logró.

Y creo que eso no es menor, la segunda característica que establece la Corte es que los OCA's deben mantener con los demás órganos del estado, relaciones de coordinación. Sí, esto lo podemos resumir en una idea que entre otros el propio José Woldenberg ha dicho mucho, que la autonomía, no es autarquía; los órganos constitucionales autónomos interactúan con otros órganos y poderes del estado y en esa medida funcionan en una relación digamos de cooperación, a veces de tensión y a veces de mutua utilización con órganos del estado; el Comisionado del INAI Adrián Alcalá nos comentaba por ejemplo, en este momento el INAI está interactuando de una manera muy relevante con la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revertir una omisión que proviene de un órgano legislativo y que probablemente es avalada por el ejecutivo, el poder ejecutivo y bueno en esa interacción lo que se tomará es una decisión de estado.

Quiero advertir que estos órganos con autonomía constitucional si no funcionan dentro de un gobierno, sí funcionan dentro del estado mexicano y las facultades que tienen, que son muy diversas (he dicho en algunos casos regulatorias, en otras ejecutivas, de vigilancia, de garantía sancionatoria) son funciones propiamente estatales y creo que eso es importante tenerlo muy presente.

Tercera característica según la Corte, los OCA's debe contar

con autonomía e independencia funcional y financiera, hoy estamos viendo en el caso del INAI un digamos, obstáculo a su autonomía funcional y también lo vimos en el caso de la COFECE el año pasado y del IFETEL, ahí tenemos precedentes que nos permiten ser optimistas, el presidente de la Corte ha dicho que esas omisiones que vulneran la autonomía funcional y dificultan el funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de estos órganos deben de ser revertidas y también tenemos el caso de la autonomía financiera, que no es menor, ahí también hay precedentes jurisdiccionales relevantes.



El Instituto Nacional Electoral ha combatido recortes presupuestales en los años recientes y la corte estableció que cualquier recorte al presupuesto en ese caso del INE, requiere una justificación reforzada, no puede conculcarse la autonomía financiera simplemente, por una decisión de una mayoría política; y finalmente realizan funciones primarias u originarias para el estado que requieren ser -dice la Corte eficazmente- atendidas en beneficio de la sociedad.

Es muy claro, se trata de órganos que realizan funciones de actividades prioritarias, estratégicas para un modelo de estado moderno democrático y constitucional como el que hemos ido construyendo en el país las estrategias para conculcar la autonomía.

Anne Applebaum, en su libro "El ocaso de la democracia: La seducción del autoritarismo"¹, cuenta cómo cosas similares a las que hemos visto aquí en México hacia el poder judicial y los Órganos Constitucionales Autónomos suceden en Polonia, suceden en Hungría, intentan o suceden en los Estados Unidos, en fin es un clásico el que haya amenaza de recortes presupuestales, el que haya colocación de las cabezas de los Órganos Constitucionales Autónomos o regulatorios, el que no se lleven

¹ Applebaum, A. (2023). El ocaso de la democracia: La seducción del autoritarismo / Twilight of Democracy: The Seductive Lure of Authoritarianism. Penguin Random House Grupo Editorial.



a cabo las designaciones o el que se intenten emprender reformas constitucionales o legales para desaparecerlos; así que no solamente sucede en México y no lo quiero decir digamos con la idea de que se atenúe la gravedad y la seriedad de este tipo de momentos de conflicto, pero simplemente contextualizar que no es únicamente algo que sucede en nuestro país.

Este libro lo recomiendo y me gusta porque lo que mira es el presente y mira los malestares del presente y mira los paralelismos en algunas realidades de algunos estados que transitaron a la democracia y que están viviendo regresiones de carácter autoritario.

Y hay tres cuestiones que quiero resaltar, retomando el libro de Aplebaum, una de las cuestiones prototípicas del presente en todos los entornos, es el acoso desde los gobiernos hacia los poderes judiciales, hacia las cortes y hacia la judicatura en general con modificaciones de normas constitucionales o de leyes que inhiben la función de los tribunales constitucionales, que acosan directamente a los jueces que toman decisiones incómodas para el gobierno y que van desacreditando la imagen pública de la judicatura ante la ciudadanía en general.

Y me temo que eso es lo que estamos viviendo, con toda claridad, en México, incluso con esta idea insistente de la elección por vía democrática directa de las y los jueces e incluso de los integrantes de la corte lo cual a nivel mundial sólo existe en Bolivia y ha sido un desastre; pero ahí está y forma parte del ataque sistemático.

Y el segundo elemento, es precisamente el acoso a este tipo de agencias especializadas, técnicamente especializadas y la manera en la que el acoso se ha verificado y lo único que quie-

ro advertir es que buscan, a través de cambiar el perfil de las personas que los integran, que los dirigen y que toman las decisiones, como buscan desarticular la operación y la capacidad operativa de estos órganos.

La mayoría de estos órganos y ustedes lo saben muy bien, requieren conocimientos técnicos, altamente especializados en sus cuerpos directivos; es decir no cualquiera puede ser integrante del INAI, de la COFECE, del IFETEL etcétera, bueno una forma de desarticular la operación y la capacidad operativa de estos órganos, es realizando designaciones que no satisfagan los perfiles y los requerimientos de carácter técnico-profesional para cumplir con su tarea, me temo que eso también es algo que hay que tomar en cuenta y ponerlo sobre la mesa con mucha atención.

Termino con la tesis de la autora que he citado, lo que ha sostenido es que la regresión va hacia una suerte distinta, porque nunca las cosas vuelven a ser idénticas, pero se encaminan hacia la creación de partidos únicos, con hegemonía política, que no toleran la convivencia con instituciones que desafían sus capacidades políticas y sus poderes.

Y hasta ahí lo dejaré.