



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS Y SU RELACIÓN CON LA
DEMOCRACIA EN EL ESTADO
CONSTITUCIONAL**

TRABAJO TERMINAL DE GRADO
MODALIDAD: TRABAJO TERMINAL DE GRADO POR ARTÍCULO ESPECIALIZADO
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA
L. EN D. MARÍA JOSÉ BERNÁLDEZ AGUILAR

TUTOR ACADÉMICO
DR. EN D. JORGE OLVERA GARCÍA

TUTORES ADJUNTOS
DRA. EN D. MARÍA DE LOURDES MORALES REYNOSO
DR. EN D. HIRAM RAÚL PIÑA LIBIEN



TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, DICIEMBRE DE 2016

Índice General

INTRODUCCIÓN.....	1
PROTOCOLO DE TESIS.....	2
A. Objeto de Estudio.....	2
B. Hipótesis.....	3
C. Objetivos.....	4
D. Fuentes de consulta.....	5
E. Marco teórico.....	7
F. Estado del Conocimiento del objeto de estudio.....	8
G. Metodología general.....	9
Documento probatorio de la recepción emitido por la revista	14
Artículo.....	16
I. Introducción.....	18
II. Fines del Estado constitucional contemporáneo.....	19
III. La buena gobernanza.....	22
IV. Poder público: reconfiguración democrática.....	27
V. Los órganos autónomos en el Estado constitucional mexicano.....	30
VI. Deficiencias de las nociones teóricas y normativa de los OCA.....	42
VII. Conclusiones.....	46
VIII. Fuentes de información	50

INTRODUCCIÓN

De manera histórica, la organización del Estado se fundamenta en el equilibrio del ejercicio del poder a través de la división de las funciones del Estado, cuyos antecedentes se remontan a filósofos como Montesquieu, quien pronuncia la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta teoría clásica está presente en los documentos constitucionales de nuestro país; sin embargo, dicha articulación limita el poder en los entes públicos, lo que ha puesto en duda el adecuado Estado de derecho, la legalidad de la administración, la garantía de la democracia y los derechos y libertades fundamentales de los gobernados, cuyas consecuencias no se hacen esperar: aumenta la desconfianza social y disminuye la credibilidad gubernamental.

Los organismos constitucionales autónomos (OCA) nacen como una estrategia del Poder Ejecutivo a fin de dar un contrapeso legal en la entidad estatal, lo que implica reconocer en ellos un poder decisorio sano y equilibrado. A pesar de ello, la creación jurídica de los OCA como entes autónomos en la Constitución Política Mexicana no tiene una clara visión sobre el nivel de dependencia o autonomía, sino que guarda cierta imprecisión sobre la elección de sus titulares, la estructura, funciones y alcances frente a los poderes públicos.

En este documento se propone una revisión del vínculo entre el Estado constitucional, la buena gobernanza y la reconfiguración democrática que han dado origen en el orden constitucional a los OCA, dando como resultado un análisis de las deficiencias en las nociones teórica, normativa y jurisprudencial de dichos organismos.

PROTOCOLO DE TESIS

A. Objeto de Estudio

El objeto de estudio de esta investigación son los órganos constitucionales autónomos que se encuentran establecidos en la Constitución Política Mexicana, y que son analizados como un elemento fundamental para el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho.

B. Hipótesis

La participación que ejercen los órganos constitucionales autónomos requiere de un adecuado marco regulatorio que establezca la contribución, ejercicio, alcances, autonomía y finalidad que deben lograr como entes que fortalecen el Estado democrático. Sin estos elementos específicos, su participación puede limitarse a un simple cumplimiento técnico de actividades concretas. Asimismo, su intervención en la toma de decisiones pierde fuerza e impacto, todo ello limita el ejercicio de la democracia participativa.

C. Objetivos

1.1. Generales

- Examinar los órganos constitucionales autónomos para conocer su funcionalidad en el constitucionalismo mexicano.
- Realizar un análisis dogmático de los OCA para determinar su grado de fortaleza o debilidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2. Específicos

- Determinar si la existencia de los órganos constitucionales autónomos contribuye a mantener una adecuada democracia participativa en la sociedad.
- Identificar los indicadores que coadyuvan al proceso democrático en el papel que desempeñan los órganos constitucionales autónomos.
- Evaluar cuáles son los factores que deben fortalecer los órganos constitucionales autónomos para consolidar el proceso de democratización del Estado mexicano.

D. Fuentes de consulta

ACKERMAN, John M., Organismos autónomos y democracia. El caso México, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

BERNS, Laurence, “Thomas Hobbes: (1588-1679)”, en Joseph Cropsey and Leo Strauss (comps), History of political philosophy, 3a. edición, Chicago, The University of Chicago Press, 1987.

BOROWIAK, Craig T., Accountability and Democracy. The pitfalls of popular control, New York, Oxford University Press, 2011.

FELICE, William F., The Global New Deal: Economic and social rights in World Politics, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., United Kingdom, 2010.

HÄBERLE, Peter, El Estado Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

LÓPEZ CALERA, Nicolás, “Sobre los derechos colectivos”, en Ansuátegui Roig, Francisco Javier (coord.), Una discusión sobre derecho colectivo, España, Dykinson, 2004.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), AG/RES, 2607, (XL-O/10) Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información para proporcionar a los Estados el marco legal, Washington D.C., Departamento de Derecho Internacional Secretaría de Asuntos Jurídicos, 2012.

SCIULLI, David, Theory of societal constitutionalism. Foundations of a no-Marxist critical theory, United Kingdom, Cambridge University Press, 1992.

SERNA DE LA GARZA, José María, Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público. (Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura de, Reinventar la democracia, 2a. ed. trad. de Diego Palacios Cerezales, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2004.

E. Marco teórico

La investigación analiza a los órganos constitucionales autónomos del Estado mexicano como entes que deben contribuir a la consolidación de la democracia en una sociedad, ante esta circunstancia resulta pertinente examinar —desde la noción del Estado constitucional contemporáneo—, la participación de los organismos constitucionales autónomos como elementos que realmente fomenten la participación social dentro del gobierno, además de analizar las bases que integran a la nueva noción teórica en la organización y ejercicio del poder.

Otra noción que se considera en este trabajo hace referencia a la buena gobernanza, entendida como la promoción de la participación ciudadana, la transparencia en el ejercicio del poder, la igualdad y el desarrollo tanto individual como colectivo, aspectos que deben promover los organismos constitucionales autónomos como parte del sistema democrático que se establece en el Estado mexicano.

Finalmente, se aborda el tema del poder público como parte de la nueva construcción de la democracia social. La sociedad debe ser considerada como otro actor político del Estado para evitar que el poder recaiga en determinadas instituciones y éstas excluyan a los ciudadanos de la toma de decisiones.

F. Estado del Conocimiento del objeto de estudio

El trabajo parte de la teoría de división de poderes que albergan al Estado y que ha sido señalada por Montesquieu; dicha teoría está vigente en la Constitución Mexicana y ha servido para equilibrar el poder del Estado y mantener un buen gobierno, sin embargo, también ha restringido el poder de otros actores públicos. Esto invita a cuestionar el buen funcionamiento del Estado de derecho, la democracia y los derechos de la ciudadanía.

El Estado constitucional contemporáneo fue otra noción que impulsó la participación, tanto individual como colectiva, de los ciudadanos a través de instrumentos jurídicos y políticos. De igual manera considera los derechos individuales y rescata el valor humano.

A estas nociones se agrega el elemento central de la acción del Estado constitucional: la gobernanza. El buen gobierno garantiza un sistema democrático de calidad, la adecuada organización de su sistema político y social, lo cual conlleva la participación social mediante la reconstrucción de relaciones de igualdad, inclusión en la toma de decisiones y el buen desarrollo social tanto individual como colectivo.

En 1992, la Constitución Mexicana alcanzó diversas reformas que pretendían mejorar la gobernanza, sin embargo, los cambios en la práctica se encontraban limitados. La necesidad de alcanzar una verdadera gobernanza impulsó el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos como contrapeso que permite un adecuado y equilibrado poder tanto en la agenda pública como en las políticas públicas y salvaguarde los derechos y libertades de los gobernados.

G. Metodología general

Justificación

La Constitución Política Mexicana actual contempla la figura de los órganos constitucionales autónomos, ésta surgió como un contrapeso que requería el sistema político mexicano para fortalecer la gobernanza del Estado así como una mayor participación e incidencia social en la toma de decisiones en el ámbito político.

Actualmente, los órganos constitucionales autónomos no cuentan con una definición ni estructura que los distinga, cada uno posee una determinada conceptualización y normatividad establecida en la propia Constitución Mexicana, esto podría ser un factor que obstaculice la identificación de sus límites y alcances para el ejercicio de una verdadera participación democrática. El surgimiento de los OCA en el contexto mexicano podría estar limitado a un medio para cumplir con los contrapesos, pero no para garantizar el buen gobierno del Estado si no se cuenta con el marco legal que defina su objeto y naturaleza e impulse una verdadera participación democrática.

Ante esta situación, surge la inquietud de analizar los órganos constitucionales autónomos que señala la Constitución Política en México para conocer si realmente logran una participación plural y libre en la sociedad.

La buena gobernanza de un Estado se manifiesta a través de la participación plural y democrática de sus ciudadanos, mediante el involucramiento de diferentes actores en la

toma de decisiones de las políticas públicas, así como de la intervención de otros medios que contribuyan a la transparencia y rendición de cuentas del Estado. Estos aspectos incentivan contrapesos en el poder del Estado, lo que genera una participación equilibrada en la toma de decisiones.

El Estado constitucional mexicano incita el buen gobierno a través de diversos medios, como lo son los órganos constitucionales autónomos; es así que la presente investigación se realiza con el fin de conocer la participación efectiva de estos órganos.

Resulta indispensable conocer la naturaleza, los alcances y los límites que constituyen a los órganos constitucionales autónomos para identificar la incidencia que tienen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, su participación real en la vida política del país. Los resultados de este trabajo permitirán reconocer las características de los órganos constitucionales autónomos y su papel en el contexto actual, además servirán como referente a los estudios sobre la democracia en el Estado mexicano.

Metodología

Para el desarrollo del presente trabajo se consideraron todos los órganos constitucionales autónomos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se analiza su incidencia y contribución al desarrollo democrático del Estado mexicano, partiendo de los principios teóricos del constitucionalismo contemporáneo que se enfocan en la participación social dentro del poder político. Asimismo, se analiza sus nociones teóricas, normativas y jurisprudenciales.

El presente trabajo se apoyó en la técnica de investigación documental, la cual sirvió para reunir información de manera organizada, además de optimizar recursos humanos y materiales.

La metodología que se empleó consistió en el análisis jurídico de los instrumentos que orientan la actividad de los órganos constitucionales autónomos en el Estado mexicano. Se analizaron las nociones de Estado constitucional y del buen gobierno para identificar las características que deben poseer en una sociedad democrática. Se examinó la participación y el poder que debería tener la sociedad contemporánea en la toma de decisiones políticas; asimismo, se elaboró un análisis comparativo sobre la normatividad, naturaleza y noción conceptual que define a cada uno de los órganos constitucionales autónomos. Finalmente, se identificaron las debilidades teóricas, normativas y jurisprudenciales de los órganos constitucionales autónomos.

Esta es una investigación de carácter documental por lo que para descubrir nuevas verdades y analizar nuestro objeto de estudio partimos de la revisión de fuentes escritas

que se analizaron y discutieron en la delimitación temporal, espacial y personal que se describe a continuación:

a. Temporal.

El periodo de estudio del presente trabajo se enfoca en el Estado constitucional contemporáneo.

b. Espacial.

La investigación aborda el Estado constitucional mexicano y su relación con los órganos constitucionales autónomos.

c. Personal.

La investigación se enfocó en el análisis de los órganos autónomos del Estado constitucional mexicano.

d. Material.

La información requerida para el análisis se recopiló de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del mismo modo se revisaron las teorías constitucionales contemporáneas del Estado.

Esquema de trabajo.

- I. Introducción
- II. Fines del Estado constitucional contemporáneo
- III. La buena gobernanza
- IV. Poder público: reconfiguración democrática
- V. Los órganos autónomos en el Estado constitucional mexicano
- VI. Deficiencias de las nociones teóricas y normativa de los OCA
- VII. Conclusiones
- VIII. Fuentes de información

**Documento probatorio de la recepción
emitido por la revista**



Universidad Nacional
Autónoma de México

revistas
UNAM

OPEN JOURNAL SYSTEMS

[INICIO](#) [ACERCA DE...](#) [ÁREA PERSONAL](#) [BUSCAR](#) [ACTUAL](#) [ARCHIVOS](#)

[Inicio](#) > [Usuario/a](#) > [Autor/a](#) > [Envíos](#) > [#57792](#) > [Resumen](#)

[RESUMEN](#) [REVISIÓN](#) [EDITAR](#)

ENVÍO

Autores	María José Bernáldez Aguilar, Jorge Olvera García	
Título	LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL	
Fichero original	57792-166409-1-SM.DOCX	2016-11-16
Archivo ad.	Ninguno	AÑADIR FICHERO ADICIONAL
Remitente	María José Bernáldez Aguilar	
Fecha de envío	noviembre 16, 2016 - 08:12	
Sección	ARTÍCULOS	
Editor/a	Ninguno asignado	

ESTADO

Estado	Esperando asignación
Iniciado	2016-11-16
Última modificación	2016-11-16

ENVÍO DE METADATOS

[EDITAR METADATOS](#)

AUTORES

Nombre	María José Bernáldez Aguilar
Filiación	Universidad Autónoma del Estado de México
País	México
Resumen biográfico	Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora de asignatura la Facultad de Derecho de la UAEMéx Directora de la Oficina de Asesoría del Rector de la UAMéx

Contacto principal para correspondencia editorial.

Nombre	Jorge Olvera García
Filiación	Universidad Autónoma del Estado de México
País	México
Resumen biográfico	Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México Es Doctor y Maestro en Derecho con mención honorífica y Especialista en Derecho Procesal por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es Profesor de Tiempo Completo con perfil PROMEP adscrito a la Facultad de Derecho de la UAEM, en donde imparte distintas cátedras dentro de los programas de estudios avanzados; es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

TÍTULO Y RESUMEN

Título	LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL
--------	---

Resumen	La existencia y el fortalecimiento de los organismos constitucionales autónomos (OCA) son esenciales para la democracia de una sociedad en la que el poder es un factor de integración y gobernanza; no obstante, la fuerza decisoria y participativa de estos organismos se acota por diversos elementos, algunos relacionados con la norma que los crea y otros derivados de los límites jurídicos, institucionales o financieros que se les asignan. En el presente artículo se realizó un análisis de estos organismos en el régimen constitucional mexicano; para tal fin se utilizaron principios teóricos del constitucionalismo contemporáneo que reconfiguran el entendimiento del poder con rasgos decididamente sociales; por otra parte, se realizó un análisis dogmático de los OCA para determinar su grado de fortaleza o debilidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, finalmente, se enuncian algunas propuestas relacionadas con la consolidación del quehacer de los OCA en concordancia con las pautas funcionales que propone el constitucionalismo democrático.
---------	--

INDEXACIÓN

Palabras clave	órganos constitucionales autónomos, democracia deliberativa, procesos constitucionales, buena gobernanza
Idioma	es

Ayuda de la revista

USUARIO/A

Ha iniciado sesión como...
bernaldez-aguilar
[Mis revistas](#)
[Mi perfil](#)
[Cerrar sesión](#)

AUTOR/A

Envíos
Activo (1)
Archivo (0)
Nuevo envío

IDIOMA

Escoge idioma
Español

CONTENIDO DE LA REVISTA

Buscar
Ámbito de la búsqueda
Todos

Navegar

[Por número](#)
[Por autor](#)
[Por título](#)
[Otras revistas](#)

TAMAÑO DE FUENTE

Artículo

**LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS Y SU RELACIÓN CON LA
DEMOCRACIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL**

María José Bernáldez Aguilar

Jorge Olvera García

Resumen

La existencia y el fortalecimiento de los organismos constitucionales autónomos (OCA) son esenciales para la democracia de una sociedad en la que el poder es un factor de integración y gobernanza; no obstante, la fuerza decisoria y participativa de estos organismos se acota por diversos elementos, algunos relacionados con la norma que los crea y otros derivados de los límites jurídicos, institucionales o financieros que se les asignan. En el presente artículo se realizó un análisis de estos organismos en el régimen constitucional mexicano; para tal fin se utilizaron principios teóricos del constitucionalismo contemporáneo que reconfiguran el entendimiento del poder con rasgos decididamente sociales; por otra parte, se realizó un análisis dogmático de los OCA para determinar su grado de fortaleza o debilidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, finalmente, se enuncian algunas propuestas relacionadas con la consolidación del quehacer de los OCA en concordancia con las pautas funcionales que propone el constitucionalismo democrático.

Palabras clave: órganos constitucionales autónomos, democracia deliberativa, procesos constitucionales, buena gobernanza.

Abstract

The existence and strengthening of autonomous constitutional bodies (OCA) are essential for democracy in a society in which power is an indicator of integration and governance, however, the decisional and participatory strength of these organisms is established by various elements, some related with the norm that creates them and others derivatives of the legal, institutional or financial limits assigned to them. In this article, an analysis of the organisms in the Mexican constitutional regime was held; for this purpose there were used theoretical principles of contemporary constitutionalism that reshape the understanding of power with social traits, in addition, a dogmatic analysis of the OCA was carried out to determine their degree of strength or weakness in the Political Constitution of Mexico and, finally, there is mention of proposals related to the consolidation of the work of the OCA in accordance with the functional guidelines introduced by democratic constitutionalism.

Keywords: autonomous constitutional organisms, deliberative democracy, constitutional process, good governance.

LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

María José Bernáldez Aguilar

Jorge Olvera García

SUMARIO: I. Introducción. II. Fines del Estado constitucional contemporáneo. III. La buena gobernanza. IV. Poder público: reconfiguración democrática. V. Los órganos autónomos en el Estado constitucional mexicano. VI. Deficiencias de las nociones teórica, normativa y jurisprudencial de los Organismos Constitucionales Autónomos. VII. Conclusiones. VIII. Fuentes de información.

I. INTRODUCCIÓN

De manera histórica, la organización del Estado se en el equilibrio, cuyos antecedentes se remontan a filósofos como Montesquieu, quien pronuncia la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta teoría clásica está presente en los documentos constitucionales de nuestro país; sin embargo, dicha articulación limita el poder en los entes públicos, lo que ha puesto en duda el adecuado Estado de derecho, la legalidad de la administración, la garantía de la democracia y los derechos y libertades fundamentales de los gobernados, cuyas consecuencias no se hacen esperar: aumenta la desconfianza social y disminuye la credibilidad gubernamental.

Los organismos constitucionales autónomos (OCA) nacen como una estrategia del Poder Ejecutivo a fin de dar un contrapeso legal en la entidad estatal, lo que implica reconocer

en ellos un poder decisorio sano y equilibrado. A pesar de ello, la creación jurídica de los OCA como entes autónomos en la Constitución Política Mexicana no tiene una clara visión sobre el nivel de dependencia o autonomía, sino que guarda cierta imprecisión sobre la elección de sus titulares, la estructura, funciones y alcances frente a los poderes públicos.

En este documento se propone una revisión del vínculo entre el Estado constitucional, la buena gobernanza y la reconfiguración democrática que han dado origen en el orden constitucional a los OCA, dando como resultado un análisis de las deficiencias en las nociones teórica, normativa y jurisprudencial de dichos organismos.

II. FINES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO

El Estado constitucional es una noción moderna que vincula los conceptos de liberalismo del siglo XVIII (*derechos individuales, pesos, contrapesos y control social del poder*) y la internacionalización de los derechos humanos del siglo XX que surge a partir de la segunda posguerra y tiene como objetivo crear sociedades más igualitarias como fuente de satisfacción y acceso a los bienes jurídicos esenciales del hombre y su medio; dicha entidad no emplea normas para limitar el abuso y las arbitrariedades del poder, sino que contempla herramientas jurídicas, políticas y económicas para que los gobernados, individual y colectivamente, sean partícipes de las acciones del gobierno.¹

¹ Esta idea es reforzada por el denominado *Global New Deal*, que define las responsabilidades legales de las instituciones estatales y privadas de la comunidad internacional orientadas a respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos sociales y económicos. Pretende reorganizar la capacidad del Estado para proveer bienes jurídicos esenciales en torno a la salud, medio ambiente, educación y vivienda. Felice, William F., *The Global New Deal: Economic and social rights in World Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., United Kingdom, 2010, pp. 60-80.

Entre las nociones más influyentes de la teoría del Estado constitucional se encuentra la del jurista Peter Häberle, quien destaca que la negociación social simboliza la convivencia en una comunidad política y que la reconstrucción del diálogo y la convivencia rompen el dominio totalitario; además, afirma que el Estado constitucional convierte los derechos humanos en el fin de la educación.²

La postura del profesor alemán reconfigura sin duda la idea clásica del Estado separado de la sociedad y lo define como un ente político con fines más complejos. El Estado constitucional no pretende solamente crear límites a la autoridad, más bien se organiza conforme el *ethos* de la dignidad humana; esto significa que el hombre vuelve a ser la premisa de la organización política. Cabe aclarar que la idea universalista y axiológica del autor alemán tiene que ser compaginada con la democracia contextualizada en cada Estado, pues no se puede conjugar la historia política europea con la mexicana, por ejemplo, pues ésta última requiere análisis orientados a componer un sistema de fuerzas políticas, económicas y sociales que están separadas y posiblemente confrontadas, como se verá más adelante.

Por su parte, Boaventura de Sousa Santos concibe al Estado como componente del espacio público y como novísima transformación social con los ingredientes de la coordinación societaria expresados a través de la democracia representativa y democracia participativa.³ La superación de la noción clásica del Estado como ente abstracto al que todos deben someterse obedece al dinamismo de las relaciones entre individuos, Estados,

² Cfr. Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

³ Cfr. Sousa Santos, Boaventura de, *Reinventar la democracia*, 2a. ed. trad. de Diego Palacios Cerezales, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2004.

organismos regionales, internacionales, no gubernamentales, corporaciones transnacionales, en fin, una serie de actores que se relacionan en la esfera pública mundial y que requieren un tipo de organización política distinta a la propuesta por Hobbes, quien, de acuerdo con Laurence Berns, sostiene que la naturaleza exige al hombre el cumplimiento de los deberes sociales e individuales, pero este derecho lo incita a hacer todo lo que pueda para la autoconservación.⁴

Desde luego, la idea del liberalismo ha sido rebasada y ahora se apela a las necesidades grupales como fundamento de la conservación del orden colectivo; en este sentido, la búsqueda de la paz y la gobernanza internacional son sólo dos ejes temáticos de la nueva cultura social.

Los cambios que se van presentando en la forma en la que los Estados contemporáneos toman decisiones no pueden estar aislados de los acontecimientos normativos ni políticos del orden internacional, para tal propósito los Estados soberanos se afilian a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el objetivo común de mantener la paz y la cooperación mutua; para lograrlo, es indispensable tener en cuenta la complejidad de los procesos de decisión y deliberación, que contemplan la política interior de cada uno y

⁴ En la obra *History of political philosophy*, Laurence Berns desarrolla el pensamiento de Hobbes en lo referente al estado de naturaleza y las pasiones del hombre, en las que sostiene... “All the law of nature and all social and political duties or obligations are derived from and subordinate to the right of nature, the individual’s right to self-preservation. To the extent that modern liberalism teaches that all social and political obligations are derived from and are in the service of the individual rights of man, Hobbes may be regarded as the funder of modern liberalism. Social, moral, and political rules and institutions in the service of individual rights con expected to be much more effective than the utopian schemes of Plato and Aristotle. For the individual rights themselves are derived from the most powerful selfish passions an desires of men, the desire for comfortable living and, most powerful of all, because it is the fear of what is worst of all, the fear of violent death, the passion underlying the rigs to self-preservation”. Berns, Laurence, “Thomas Hobbes: (1588-1679)”, en Joseph Cropsey and Leo Strauss (comps), *History of political philosophy*, 3a. edición, Chicago, The University of Chicago Press, 1987, p. 401.

las relaciones de cooperación internacional en todos los planos (económico, militar, político, jurídico).⁵

Para José María Serna de la Garza, los fenómenos y transformaciones del Estado conllevan el replanteamiento de conceptos como *poder*, *autoridad*, *soberanía*, y *legitimidad*, además de la distinción entre lo público y lo privado, lo interno y lo externo; se trata de nociones relevantes del derecho público que necesitan una revisión a la luz de los procesos y fenómenos actuales,⁶ y que representan las bases del nuevo entendimiento teórico de la forma de organización y del ejercicio del poder. La sociedad ha crecido y se han multiplicado las formas de discusión pública, de difusión y de control de la información de los órganos gubernamentales para crear nuevos métodos de cuestionamiento y modulación de dicho poder.

III. LA BUENA GOBERNANZA

En el contexto que se ha descrito, la gobernanza se posiciona como elemento fundamental de la acción del Estado constitucional. Los retos que enfrenta están relacionados con la diversificación de los actores y el aumento de los operadores públicos y privados en el espacio público. Factores como la globalización, la interacción interestatal y la

⁵ Cada miembro de la ONU debe someterse a los propósitos y principios que estipula la *Carta de las Naciones Unidas* que enuncia en su artículo primero: “1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”. Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, “Capítulo I: Propósitos y Principios, artículos 1o y 2o”, San Francisco, 1945, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>.

⁶ Cfr. Serna de la Garza, José María, *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público. (Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

interdependencia económica influyen para que el Estado incorpore en su estructura, funciones y ámbito normativo a todos los sectores y figuras sociales.

Una de las características del Estado moderno es que da lugar a la exigencia de trabajo por medio de mecanismos especializados para gobernar en coordinación con la sociedad. Esta dinámica, también identificada con el concepto de *buena gobernanza*, es una propuesta formulada en la ONU y se describe como sigue:

La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la rendición de cuentas y el imperio de la ley, de manera que sea eficaz, eficiente y duradera. Al poner estos principios en práctica, vemos la celebración de elecciones libres, justas y periódicas, legislaturas representativas que hacen las leyes y proporcionan supervisión, y un poder judicial independiente para interpretar esas leyes.⁷

Las cualidades de la buena gobernanza son las mismas que se le atribuyen al Estado moderno; en él, la participación de sus gobernados es indispensable para lograr los fines que se propone en un contexto más pragmático:

La gobernabilidad democrática avanza el desarrollo, aportando sus energías para influir en tareas tales como la erradicación de la pobreza, protección del medio ambiente, asegurando la equidad de género, y el modo de vida sostenible. Se asegura de que la sociedad civil desempeña un papel activo en el establecimiento de prioridades y la satisfacción de las necesidades de las personas más vulnerables de la sociedad.⁸

La concreción de la buena gobernanza en las sociedades es sistemática; implica reconstruir las relaciones de igualdad, proteger bienes jurídicos que son disfrutables por todos, crear

⁷ Organización de las Naciones Unidas, Asuntos globales, *Governance*, <http://www.un.org/en/globalissues/governance>.

⁸ *Idem*.

mecanismos y vínculos de inclusión en la toma de decisiones y asegurar que la calidad de la gobernanza se refleje en el desarrollo individual y colectivo; su carácter plural la acerca a una filosofía política de la justicia distinta a la convencional; constituye una visión antropocéntrica antes que política, ya que subordina los valores políticos a los valores humanos, pero, más aun, trata de conciliar la acción del Estado con las necesidades sociales.

Siguiendo estas consideraciones, el Estado constitucional moderno pretende —mediante los derechos humanos, la democracia participativa y la planeación económica— reordenar las actividades sustantivas en torno a bienes jurídicos que propicien el desarrollo integral de su sociedad política. En el caso de los mecanismos de exigibilidad de los postulados normativos y de los presupuestos para hacerlos valer, la Constitución tiene un valor normativo absoluto y es vinculante para todos los actores públicos y privados; la razón de ser de esta cualidad es que el programa político de la norma fundamental de un Estado es exigible jurídicamente, de lo contrario, el poder tendría la opción de respetar únicamente cierto tipo de derechos y en el Estado constitucional todas las acciones de gobierno, además de proteger derechos, deben crear condiciones de acceso y disfrute sustantivo a todos estos bajo la premisa de la dignidad humana.⁹

Otra nota característica del Estado constitucional es que el poder adquiere una cualidad diversificada; se crean mecanismos para modularlo y armonizarlo en favor de la

⁹ Esta es la consecuencia normativa de las cualidades de los derechos humanos que tanto en el derecho interno como en el internacional cuentan con mecanismos para su cumplimiento bajo los parámetros de interdependencia, universalidad, progresividad e indivisibilidad. La protección por el contenido esencial de los derechos fundamentales nace positivamente en Alemania mediante la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que, a efecto del artículo 1º, dispone: “(1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público. (2) El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo [...]”. Deutscher Bundestag, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, 23 Mayo 1949. “Artículo 1o, Protección de la dignidad humana, vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales”, trad. de Ricardo García Macho, Bundestag Alemán, Berlín, 2010, p. 18, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

construcción de las metas constitucionales; de esta forma, los poderes públicos no están estrictamente separados, sino que se conjugan, dialogan y complementan para alcanzar los fines establecidos en la Carta Magna. Con la intención de lograr estos objetivos, diversas constituciones han marcado un rumbo en el que los actores adquieren mayor capacidad de participación a través del referéndum, el plebiscito y la consulta popular.¹⁰ Esta es una nueva forma de comprender la democracia desde la Constitución con miras a transformar la concepción del poder.

Borowiak considera que la participación popular en el ejercicio del poder tiene ingredientes deliberativos comunitarios, pues:

En lugar de utilizar la dinámica de rendición de cuentas como una forma de regular y constituir los límites y vínculos de una comunidad política exclusiva de los ciudadanos, el modelo de deliberación forma la responsabilidad democrática de una manera que empuja a las comunidades políticas existentes y proporciona motivos para ampliar radicalmente la base de la inclusión. Más que otros sistemas democráticos, la democracia deliberativa se basa en las características únicas de la deliberación y de la acción comunicativa para idear formas más fuertes, más sustantivas y mejorar la comunicación de la práctica democrática.¹¹

La decisión popular es el eje de la democracia deliberativa y conforma la metodología del Estado constitucional. El uso de herramientas participativas para que los gobernados modulen el poder público y privado refleja el grado de cohesión política que pretende el Estado constitucional y evita a toda costa la fragmentación y desorganización de la sociedad; cuando esto no es posible, el Estado se debilita porque su base social no tiene

¹⁰ En el caso de México, es en el artículo 35, fracción VIII donde se establece la consulta popular en ciertos temas de trascendencia nacional.

¹¹ Borowiak, Craig T., *Accountability and Democracy. The pitfalls of popular control*, New York, Oxford University Press, 2011, p.101.

una identidad democrática o la legitimidad institucional es cuestionada por la ausencia de mecanismos deliberativos.

Una de las fórmulas más plausibles de deliberación es la búsqueda de consensos a través de la acción comunicativa *sustancial* aludida por Borowiak, la cual sólo se logra mediante procesos incluyentes, mismos que deben contar con una base institucional para las peticiones, reclamos y diferendos que surgen entre los grupos políticos y sociales; de esta manera el Estado constitucional trata de superar la conflictividad entre poderes públicos; no se habla de hegemonía, sino de cooperación institucional y elaboración dialógica de las decisiones fundamentales, todo bajo la dirección de las normas constitucionales (lo cual no asegura la inexistencia de conflictos, ni pretende afirmar que no hay disensos entre el poder, por el contrario, la Constitución tiene que ser un producto dinámico y coherente con las demandas sociales).

En suma, el Estado constitucional es el lugar común de la buena gobernanza, la democracia deliberativa, la participación ciudadana y los mecanismos para la exigibilidad de los derechos. Su cualidad evolutiva le permite reemplazar las nociones de comunidad política con rasgos incluyentes que se traducen en la capacidad de los gobernados de articular las decisiones del poder; en este sentido, es pertinente analizar cómo se ha conformado el Estado constitucional en el poder público a través del tiempo y su influencia en la buena gobernanza de México.

IV. PODER PÚBLICO: RECONFIGURACIÓN DEMOCRÁTICA

La capacidad de decisión de los seres humanos está estrechamente relacionada con la proyección de su dignidad y el desarrollo de su autonomía en el espacio público y privado; éste es un principio de las sociedades democráticas. El cuidado y la distribución de todos los bienes públicos son la justificación del poder público: los bienes públicos son disfrutables por todos, deben ser protegidos y tienen una cualidad autoritativa ya que permiten la armonización y la continuidad de la vida humana. Se incluyen en esta categoría: el medio ambiente, la electricidad, la cultura, el derecho como sistema objetivo, la vida humana y la vida animal. En esta lógica, la institucionalización puede separarlo de sus destinatarios; implica el riesgo de monopolizar la toma de decisiones fundamentales y excluir a los ciudadanos de tal proceso.

Como contrapeso de esta circunstancia, el constitucionalismo propone nuevas definiciones del poder público y privado. David Sciulli reconoce un constitucionalismo societario que está diseñado para establecer organizaciones e instituciones que contribuyan al cambio social y la inclusión grupal.¹² Si se quiere, la política concebida como una cuestión institucional o de grupos especializados está en vías de ser reemplazada por la intervención de la sociedad civil en la toma de decisiones del poder y la reivindicación de sus derechos políticos.¹³

¹² Cfr. Sciulli, David, *Theory of societal constitutionalism. Foundations of a no-Marxist critical theory*, United Kingdom, Cambridge University Press, 1992.

¹³ López Calera afirma que: "la justificación política que reconoce la existencia realista de sujetos colectivos que reivindican tanto derechos, como exigencias políticas, económicas, y constituyen la quinta esencia de la vida política internacional. La jurídica que reconoce las entidades (conjunto de personas y bienes), que se tienen y autoafirman como sujetos morales, esto es, como sujetos que tienen personalidad, capacidad y responsabilidad para ejercer derechos y deberes". López Calera, Nicolás, "Sobre los derechos colectivos", en Ansuátegui Roig, Francisco Javier (coord.), *Una discusión sobre derechos colectivos*, España, Dykinson, 2004, pp. 35-36.

El desarrollo de la sociedad civil como actor político y jurídico en el Estado tiene el objetivo de lograr una influencia directa en el ejercicio del poder. En México, desde 1990, la sociedad civil se reorganizó; en el ámbito político surgieron grupos antagonistas al régimen que había estado vigente desde inicios del siglo XX y se logró una transición que no necesariamente tuvo efectos en la democracia sustancial. En 1992 comenzó una serie de reformas que posicionaron a la Constitución como un cuerpo normativo amplio que reconoce nuevas figuras para mejorar la gobernanza, pero, en la práctica, los cambios en el ejercicio del poder fueron limitados,¹⁴ lo cual ha generado una percepción de ineficacia de la Constitución. La realidad y la normatividad parecen irreconciliables, ya que, mientras las reformas constitucionales prometen cada vez más, la sociedad percibe que los principios de la democracia no tienen una aplicación real, además de que las instituciones del Estado carecen de confiabilidad y están apartadas del pueblo.

Para conciliar esta ruptura, el Estado constitucional debe alejarse de visiones rígidas, formalistas, antidemocráticas u opacas del ejercicio del poder, lo cual implica crear procesos en los que la sociedad pueda tomar parte directa y activamente. La gobernanza en el Estado constitucional debe funcionar como mecanismo de apertura, de diálogo permanente entre actores y grupos antagónicos; la democracia implica lograr consensos y reducir los disensos en torno a los bienes comunes que son la fuente del orden público y del acceso a los satisfactores. Para el profesor de la ley y la filosofía Jeremy Waldron, los

¹⁴ Los cambios constitucionales pretenden solucionar un problema fáctico mediante la adaptación, supresión o añadidura de uno o varios preceptos. Como ejemplo de lo anterior, basta citar la Reforma Agraria de 1992, que no ha traído beneficios notables en la administración de las tierras ejidales; el Tratado de Libre Comercio de 1993, que no hizo posible el desarrollo de México a partir de las metas de la apertura comercial o la Reforma Judicial de 1994 que ciertamente forjó más recursos de control constitucional, pero no pudo evitar el problema de la crisis de derechos humanos que se desató a partir de las fallas del sistema de administración y procuración de justicia penal.

desacuerdos son la base de la deliberación democrática y permiten la solución de antagonismos mediante el consenso. Esta visión liberal es convincente porque reinterpreta los valores democráticos con la lógica del pluralismo moderno.¹⁵

En este discurso tiene cabida la reorganización institucional de los sistemas de revisión societaria para fortalecer la función pública, eliminar la opacidad y contribuir a las acciones políticas, económicas, electorales, de derechos humanos, educativos y ambientales mediante los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), que a su vez forman parte de la democracia en sentido contemporáneo como el conjunto de normas y disposiciones para “intervenir en los asuntos públicos, elegir y ser electa. Por medio de la apropiación y el ejercicio de los derechos democráticos, las y los pueden ejercer control sobre la agenda pública, la conformación de los gobiernos y la conducción de las políticas públicas.”¹⁶

¹⁵ Cfr. Waldron, Jeremy, *Derecho y Desacuerdos*, trads. José Luis Martí y Águeda Quiroga, Barcelona, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, S. A., 2005.

¹⁶ Álvarez-Torres, Cheryl y Monsiváis-Carrillo, Alejandro, “Democracia, capacidades deliberativas, e inclusión política juvenil: el caso de Baja California”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, vol. 60, año LX, núm. 225, septiembre-diciembre de 2015, pp. 169-209.

V. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Los órganos autónomos presentan un defecto de carácter terminológico, ya que la Constitución Política de México les asigna determinados parámetros normativos y conceptuales, pero estos no son iguales en todos los casos; en otras palabras, no poseemos una precisión teórica y normativa ni una acepción nítida de su naturaleza, lo cual dificulta el proceso de la democracia en sí mismo, pues dichos órganos deberían facilitar la participación la sociedad en las decisiones del gobierno.

La problemática descrita surge de la falta de rigor analítico al crear dentro de la Constitución categorías institucionales sin tener en cuenta su contexto. A propósito de esta situación, Lucio Pegoraro afirma:

Es necesario analizar el verdadero significado y contenido de las categorías constitucionales. Nada es más fácil que dejarse sugestionar por ellas, aceptando un conjunto de trasplantes que ni han sido meditados ni se adaptan al ámbito de recepción [...] la mera presencia en el texto constitucional de una calificación no basta para que sea posible predicar cierta característica del ordenamiento en cuestión.¹⁷

Evidentemente, la constitucionalización de un tema político o jurídico no garantiza su cohesión social, además, antes de analizar el deber ser de los órganos constitucionales autónomos es importante delimitar su concepto constitucional.¹⁸ Para Marybel Martínez

¹⁷ Pegoraro, Lucio, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2006, p. 246.

¹⁸ La descripción de los OCA está de acuerdo con el orden de aparición en el texto constitucional, sin que sea necesario un eje temático, ya que sólo se pretende mostrar la noción de la ley fundamental. En palabras del Dr. John Mill Ackerman, la aparición de los OCA es el “resultado de los esfuerzos por garantizar la plena operación del Estado de Derecho, la rendición de cuentas y la

Robledos, este problema tiene varias aristas: el del concepto, uso disímulo, alcances y distinciones, ya que:

Su dispersión dentro del texto constitucional dificulta su análisis; su nebulosa definición y escaso rigor jurídico complican la medición de sus resultados [...] uno de los problemas que acusan los entes constitucionalmente autónomos es precisamente su denominación, ya que en el cuerpo constitucional y legal se utilizan los términos de órgano y organismo, sin que se haga una clara distinción entre éstos o se les defina. Este asunto entraña una problemática de fondo expresada en la forma, por lo que es menester abundar al respecto.¹⁹

En este contexto, se dice que las reformas constitucionales que crearon a los OCA no tuvieron el énfasis analítico que debe prevalecer en la construcción de este tipo de categorías, pues se ha caído en la tendencia de establecer figuras sin tener en cuenta su objetivo mediato en los aspectos democráticos, sociales, técnicos o productivos de acuerdo con el contexto nacional.

La Constitución mexicana no reconoce a los OCA como órganos de importancia política, económica, jurídica, de fiscalización o para la defensa de los derechos humanos, aunque ésta es una condición para asignarles funciones especializadas con un alto grado de democracia participativa en el ejercicio del poder público. Por tal motivo es que presentan diversas contradicciones y ambigüedades.

democratización del Estado". Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso México*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p.17.

¹⁹ Martínez Robledos, Marybel, "Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?", *El Cotidiano, Revista de la realidad actual mexicana*, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, año 30, núm. 190, marzo-abril de 2015, p. 123.

En primer término, el texto constitucional no establece un concepto de *organismo constitucional autónomo* y tampoco hace diferencia entre el término organismo u órgano para referirse a los OCA división de poderes por lo que se enuncian de manera indistinta; sin embargo, autores como Martínez Robledos clasifican a estas entidades en: organismos autónomos: Instituto Nacional Electoral (INE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); órganos autónomos descentralizados: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)²⁰; persona de derecho público con carácter autónomo Banco de México (Banxico), entidades autónomas (órganos reguladores coordinados en materia energética) y tribunales autónomos (agrario y fiscal).²¹

Las normas constitucionales que atañen a los OCA se refieren a ellos sin hacer explícita su función en las estructuras políticas fundamentales o de la división de poderes, pues la Constitución mexicana no cuenta con un capítulo o apartado relativo a la participación y ejercicio del poder como se verá en el análisis que se presenta a continuación.

En el artículo 3o aparece el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de la siguiente manera:

²⁰ El tema de las universidades públicas a las que el Estado otorga autonomía no ha sido estudiado a profundidad desde el constitucionalismo, quizá porque no se considera a las universidades como órganos de gobernanza, en este sentido es necesario hacer una reflexión más profunda de la autonomía que revisten estos organismos del Estado y cuál es su importante papel dentro del fortalecimiento de los procesos democráticos del Estado. Para lo cual debemos estudiar los vínculos que una universidad puede generar dentro del Estado, con otros órganos para superar la etapa de cooperación académica y convertir a las universidades en un factor real de participación democrática en un Estado constitucional.

²¹ Martínez Robledos aclara que: “la doctrina tradicional señala la diferencia principal entre órgano y organismo en su nivel de independencia. Así, atribuye al órgano las siguientes características principales: a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; b) está coordinado pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos; c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El organismo, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público”. Martínez Robledos, Marybel, *op. cit.*, p. 124.

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.²²

Del organismo constitucional en cuestión sólo podemos reconocer su objeto (garantizar la prestación de servicios educativos de calidad) y sus cualidades (autonomía, personalidad y patrimonio propio), elementos que no hacen explícito su papel ni su reconocimiento social como modulador del poder. Sólo se entiende que es un órgano regulador porque funciona como herramienta que garantiza ciertos aspectos del proceso y la calidad en la educación.

El organismo constitucional relativo a la protección objetiva y subjetiva del derecho a la información pública está previsto en el artículo 6o de la Constitución:

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el 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.²³

Como puede verse, a este organismo se le asigna una conformación colegiada y plena autonomía en lo que se refiere a organización interna; lleva a cabo su función de acuerdo con principios específicos;²⁴ interactúa con la sociedad, ya que es encargado de dilucidar

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Capítulo I, De los Derechos Humanos y sus Garantías*, artículo 3o, fracción IX, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Capítulo I, De los Derechos Humanos y sus Garantías*, artículo 6o, apartado A, fracción VIII, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

²⁴ “En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.” *Idem*.

quejas relacionadas con la negación de información pública;²⁵ además, tiene un símil en cada entidad federativa (los estados tienen su propia ley de transparencia y un instituto *ad hoc* que funciona con esquema general al del INAI), característica que sólo comparte con la CNDH y el INE y es partícipe de la vertiente interamericana para homologar las normas de transparencia y acceso a la información pública.²⁶

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) es el órgano autónomo que se encarga de regular las actividades y agentes comerciales; está previsto en el artículo 28 constitucional, que dice:

La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.²⁷

La COFECE tiene constitucionalmente previstos su conformación, integrantes y duración del encargo de estos; a diferencia de otros órganos, no tiene pares en las entidades federativas, pero puede establecer delegaciones fuera de su sede (la Ciudad de México).

²⁵ “También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.” *Idem*.

²⁶ En *Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de Transparencia y Acceso a la Información* realizado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en 2015, se reconoce que: “Dado que el objetivo del diagnóstico era identificar dentro de las leyes los elementos susceptibles de ser armonizados con la ley general, no se consideraron las disposiciones reglamentarias que, en su caso, desarrollan los contenidos de la legislación local. Lo anterior con el propósito de que en la medida de lo posible un único cuerpo normativo local (la ley) contenga las disposiciones aplicables en la materia.” Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de Transparencia y Acceso a la Información*, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Diagn%C3%B3stico%20para%20la%20armonizaci%C3%B3n.pdf>. Véase también: Organización de Estados Americanos (OEA) AG/RES, 2607, (XL-O/10) *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información para proporcionar a los Estados el marco legal*, Washington D.C., Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos, 2012.

²⁷ Ley Federal de Competencia Económica, *Título II, Capítulo I, Sección I: De su naturaleza, Objeto y Domicilio*, artículo 10, DOF 23-05-2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf>.

El cuarto órgano es el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), previsto en el artículo 28 constitucional. Se trata de una entidad relevante por la materia que regula los procesos legales para la difusión de la información pública y comercial en radio, televisión, internet y telefonía celular. De acuerdo con la Constitución:

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes.²⁸

Este órgano constitucional es el ente jurídico con autoridad para regular la distribución y adjudicación de las telecomunicaciones. Hay que recordar que la sociedad está interesada en este tema porque desde 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoció la importancia de fijar reglas para la asignación del espectro radioeléctrico con la participación de la sociedad.²⁹

Otro OCA es el Instituto Nacional Electoral; su integración concierne al Poder Legislativo, a los partidos políticos y a los ciudadanos, como puede leerse en el artículo 41:

La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos

²⁸ Para tal efecto, el Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, garantizados en el Diario Oficial de la Federación (DOF), *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos generales sobre la autorización de arrendamiento de espectro radioeléctrico*; Primero: Competencia del Instituto, párrafos I y II, DOF 30-03-2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431448&fecha=30/03/2016.

²⁹ La acción de inconstitucionalidad 26/2006, planteada por el Senado de la República en mayo de 2006 para revertir ciertos cambios al sistema de concesiones en materia de radio y televisión fue resuelta en junio de 2007, luego de más de un año de procedimientos y debates públicos en los que la sociedad participó activamente; la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió invalidar diversos preceptos de la coloquialmente llamada *Ley Televisa*, lo cual marcó el inicio de las decisiones transparentes y públicas y expuso algunos mecanismos incipientes de lo que se ha denominado *social accountability*, incluso se puede aducir que el fallo de la Corte se apoya en la tendencia garantista y plantea una abierta y renovada forma de resolución de las acciones de inconstitucionalidad.

que establece esta Constitución. [...] Apartado A: El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.³⁰

La descripción normativa del INE difiere de la de los dos órganos anteriormente referidos; esta vez se señalan los principios que regulan su actividad y se considera la participación ciudadana como mecanismo para su integración. Ambas diferencias le otorgan un perfil democrático al órgano que se encarga de la organización de las elecciones y la fiscalización de toda la actividad política electoral antes, durante y después de los procesos electorales. Este OCA es descrito de forma exhaustiva; se regula todo: objetivos, integración, estructura y sub-órganos que lo conforman (Consejero Presidente, del Consejo General, consejeros electorales del Poder Legislativo propuestos por los partidos políticos, Contralor General y el Secretario Ejecutivo), también se especifica que el presidente durará en su encargo nueve años y podrá ser reelecto una sola vez, mientras que el titular de la Contraloría durará en su encargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez.³¹

El INE es el órgano autónomo con mayor amplitud de funciones y normas constitucionales, por lo tanto se infiere que el constituyente respectivo tiene un interés mayor en precisar su quehacer; no obstante, existe una contradicción en la génesis y el objeto del INE: los órganos

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Título Segundo. Capítulo I, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*, artículo 41, fracción V, apartado A, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

³¹ Al final del apartado V, el precepto dice: "La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo". *Idem*.

políticos y legislativos que deciden su integración son los mismos cuya actividad será ordenada, orientada, revisada y fiscalizada. Así, este OCA, como agente controlador, se vuelve un instituto dirigido por quienes son los destinatarios de su actividad: los partidos políticos. Esta es la aporía del INE, ¿cómo ser plenamente autónomo si en su estructura existen intereses y representantes de aquellos a quienes se dirige su actividad? ¿Es posible ser juez y parte en el proceso electoral? Debido a que este estudio sólo abarca la descripción de los OCA y su contexto normativo, no se discutirán tales cuestiones, no obstante, las interrogantes exponen una ausencia de racionalidad sistemática en la conformación de este órgano director y revisor de los procesos electorales.

La Constitución señala un organismo clave para la revisión de las finanzas públicas; se trata de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es una entidad técnica descrita en el artículo 79:

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. (Reformado DOF 27-05-2015).

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. (Párrafo adicionado DOF 07-05-2008). (Párrafo reformado DOF 27-05-2015).³²

Este organismo constitucional es unipersonal y, por lo que puede leerse en la cita, carece de autonomía (excepto técnica); no tiene personalidad jurídica ni de patrimonio propio como

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Sección V. De la Fiscalización Superior de la Federación*, artículo 79, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

en el caso de los anteriores. Se denomina autónomo porque, como se analizará más adelante, la función fiscalizadora es esencial para el Estado democrático que cuenta con herramientas de revisión, control, participación y represión del mal uso de los fondos públicos.³³

Las funciones que lleva a cabo este organismo son cuatro:³⁴

1. Fiscalizar ingresos y egresos de los fondos públicos de los entes federales, estatales, del Distrito Federal y los municipios.
2. Revisar y entregar el informe de la Cuenta Pública Anual.
3. Indagar acerca de los actos u omisiones que involucren irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.
4. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Por lo demás, la Auditoría Superior de la Federación es un órgano dependiente de la Cámara de Diputados. Su titular dura 8 años en el encargo y puede ser nombrado nuevamente una sola ocasión.

³³ Al respecto, Martínez Robledos señala: “En realidad es un organismo y no un órgano. Pésele a quien le pese, por hoy es una unidad administrativa de la Cámara de Diputados, por medio de la cual ejerce la más importante de sus funciones. Su autonomía radica en la independencia con que debe ejercer sus atribuciones, es decir, libre de presiones e injerencias políticas, concretamente de colores partidistas. De ahí que se deba sujetar a las mejores prácticas internacionales en materia de fiscalización. La autonomía de esta entidad actualmente goza de corta reputación, fundamentalmente porque su titular es elegido por el acuerdo de las mayorías partidistas en la Cámara de Diputados, porque es un órgano que depende de la representación nacional de los partidos políticos y por sus limitadas facultades sancionadoras”. Martínez Robledos, *op. cit.*, p. 134.

³⁴ *Cfr.* Sección V. De la Fiscalización Superior de la Federación. artículo 79, fracciones I-IV.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus pares en las entidades federativas son órganos constitucionales autónomos previstos en el artículo 102, apartado B, que señala:

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público[...]

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. [...] El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.³⁵

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Capítulo IV, Del Poder Judicial*, artículo 102, apartado B, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

Sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la norma constitucional detalla que tiene un Consejo Consultivo de diez integrantes y su conformación proviene de la Cámara de Senadores. Con autonomía de gestión y presupuestaria, el procedimiento del nombramiento del presidente tiene contemplada una consulta pública; el encargo dura cinco años y puede renovarse una sola ocasión.

Todo lo anterior muestra no sólo las diferencias en la conformación de los OCA, sino, también una ausencia de participación social directa en la conformación de su estructura. Además, hay incongruencias en el número de integrantes: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), por ejemplo, revisa toda la actividad de gasto público, de los Poderes de la Unión, de los programas nacionales, estatales y municipales, pero sólo está conformada por un auditor, lo cual le resta viabilidad técnica y financiera para actuar como verdadero ente fiscalizador. A su vez, la duración de los integrantes en el cargo no tiene ninguna relación con algún programa a corto o mediano plazo; puede extenderse 5, 7, 8 o 9 años, pero no se puede determinar si esto se deriva de la vigencia del Poder Ejecutivo, de la periodicidad de las elecciones o de alguna otra circunstancia.

De acuerdo con lo establecido en las normas constitucionales, los OCA —a excepción de las INAI, el INE y la CNDH— dependen de los poderes Ejecutivo o Legislativo; esta circunstancia pone en duda su autonomía porque implica que el nombramiento de sus miembros, el presupuesto, el marco de trabajo y su respectiva supervisión están vinculados a una entidad externa.

Como puede verse, la mayoría de las decisiones que emiten los OCA son vinculantes, pero impugnables ante los órganos de justicia federal sobre la materia; en dos sectores clave para la buena gobernanza —fiscalización de las finanzas públicas y monitoreo de los derechos humanos— la decisión de los OCA sólo es de carácter declarativo o enunciativo; no tienen fuerza coercitiva para conminar a aquellos que transgreden los derechos humanos o que utilizan los recursos públicos para fines privados.

En cuanto a los mecanismos de propuesta se limitan a las Comisiones de Derechos Humanos y consejeros del INAI, mientras que el resto de los OCA carece de medios para la participación ciudadana en su estructura.³⁶ La información analizada apunta a que es necesario delimitar el contenido normativo de los OCA y su naturaleza, para saber de qué se habla cuando se hace referencia a estos organismos hay que comenzar por reconocer su objeto. La Constitución describe numerosos cuerpos institucionales; todos son distintos, no existe uniformidad en el establecimiento sus objetivos, su actuación, su conformación, la duración del cargo de sus titulares, su autonomía de recursos, ni la vinculación de sus decisiones, en consecuencia, la naturaleza —o las cualidades y propiedades *sine qua non* de los OCA— no están presentes en el entramado constitucional; su concepción abierta e indeterminada no expone con claridad los contornos para distinguir un OCA de otro órgano del Estado.

³⁶ Puede decirse que el INEE constituye una excepción a este caso, pues, aunque de forma tenue, en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se reconoce que: “Para facilitar la participación activa y equilibrada de los actores del proceso educativo y de los sectores social, público y privado, el Instituto establecerá un Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación. Su organización y funcionamiento se sujetará a las disposiciones que establezca el Estatuto”. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Capítulo V, De la participación social*, artículo 67, [http://www.sepbcs.gob.mx/Educacion_Fisica/EduacFis2015/\(5\)%20%20NORMATIVIDAD%20%2015-16/LEYES/LeyINEE.pdf](http://www.sepbcs.gob.mx/Educacion_Fisica/EduacFis2015/(5)%20%20NORMATIVIDAD%20%2015-16/LEYES/LeyINEE.pdf).

VI. DEFICIENCIAS DE LAS NOCIONES TEÓRICA, NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL DE LOS OCA

Como ocurre a menudo en la investigación de la ciencia jurídica, lo que la norma no dice puede ser hallado en la doctrina. La concepción de los OCA en el sector académico no tiene un consenso y en la jurisprudencia hay poca claridad sobre la definición, como se infiere de las acepciones que a continuación exponen.³⁷

Una referencia contextualizada de los OCA la encontramos en Filiberto Valentín Ugalde Calderón, quien los denomina “entidades federales autónomas”; órganos públicos establecidos en la Constitución que ejercen una función primordial del Estado y que tienen relaciones de coordinación con los demás poderes.³⁸ Esta definición no aporta ninguna característica definitiva de los OCA, pero señala tres objetivos que justificarían su autonomía y que pueden relacionarse con los objetivos del Estado constitucional: limitar los excesos del poder, evitar la desconfianza gubernamental y crear entes especializados en la administración pública que actúen con imparcialidad. Ugalde Calderón concluye: “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”.³⁹

En efecto, los OCA son las vías de comunicación democrática y la puerta de acceso al control constitucional popular; sin embargo, en una revisión terminológica se advierten

³⁷ Tal vez el único consenso es que no hay una uniformidad en todos los OCA, pues cada uno presenta rasgos diferentes.

³⁸ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, 2012, pp. 253-264.

³⁹ *Ibidem*, p. 257.

diversas discordancias en su conformación y en la participación societaria en su estructura de mando.

Ugalde Calderón atribuye a los órganos constitucionales el ejercicio de “control y vigilancia” interna, además de la capacidad de “promover controversias constitucionales”;⁴⁰ ambos elementos implican la autorregulación de los órganos de poder como contrapeso de las decisiones que invadan su esfera de competencia; también, de este modo, tienen acceso a los medios de control constitucional. Dentro de la concepción de los OCA, este rasgo de *legitimación constitucional* es necesario para que verdaderamente funcionen como niveladores de algunas decisiones. La CNDH y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuentan con legitimación *ad causam* para promover la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 105 constitucional, siempre y cuando “las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”.⁴¹

En la Jurisprudencia, los OCA se conciben como órganos con capacidad técnica para determinar políticas regulatorias que permitan alcanzar los fines constitucionales pero al mismo tiempo están sujetos al programa y al principio de legalidad, “lo que implica que los tribunales judiciales pueden revisar la constitucionalidad de sus decisiones, inclusive en el campo de la discrecionalidad técnica”.⁴²

⁴⁰ Más adelante señala que: “con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales [...] 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” *Ibidem*, p. 263.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Capítulo IV, Del Poder Judicial*, artículo 105, fracción II, incisos g y h, 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

⁴² Tesis Aislada I.2o.A.E.27 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, mayo de 2016, p. 2743.

En 2007, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una definición de los OCA con cualidades ideales que difieren de la propuesta constitucional:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes [...] debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:
 - a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁴³

Estos rasgos ideales son de calado democrático porque se refieren a la división de las funciones para el ejercicio del poder, a la coordinación y a su independencia funcional, pero como se enfatizó en el apartado anterior, ninguno de los OCA regulados por la Constitución tiene independencia funcional, pues en todo momento están sujetos a la intervención —en su formación y en sus decisiones— a otros poderes; lo que sí es

⁴³ Tesis Jurisprudencial, P/J. 20/2007, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647. En este sentido, puede consultarse también: Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características, en Tesis Jurisprudencial, J P/J. 12/2008, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

coincidente en la noción jurisprudencial y en la normativa es que todos los OCA atienden funciones primarias que se encuentran en el texto constitucional.

Al contrario de lo que se afirma en la descripción jurisprudencial, los OCA carecen de un enfoque teórico y normativo uniforme. Este defecto es la consecuencia de la inflación constitucional para crear mecanismos complementarios de las funciones públicas a través de reformas constitucionales o de las denominadas reformas estructurales (por ejemplo, la educativa, la político-electoral, la de telecomunicaciones y la del sistema anticorrupción) que en realidad no se conectan con los OCA ni con los procesos democráticos, sino de manera superficial. Esto significa que los OCA requieren más herramientas de control en los procesos en los que intervienen; su manifestación *textual* en la Constitución no contribuye a la modulación del poder porque son dependientes de otras instituciones.

La excesiva inflación de la norma constitucional transmite el mensaje erróneo de que mediante el reconocimiento de ciertos derechos o la institucionalización de un órgano el problema se resuelve, en consecuencia, el replanteamiento de los OCA puede contribuir a crear nuevas formas de diálogo entre actores y gobierno para eliminar los disensos y actuar con los consensos.

La prioridad en el tratamiento de los OCA no tiene que ver con una cuestión terminológica, sino con la búsqueda de caminos abiertos a la ciudadanía y de consensos democráticos en los procesos en los que intervienen, a saber: política pública educativa, política y procesos de asignación de telecomunicaciones, transparencia y acceso a la información pública, competencia y agentes económicos (que abarca el tema del consumo y los monopolios),

procesos de renovación del poder político y revisión del cumplimiento de los derechos humanos. Por otro lado, para decir qué y cómo son los OCA, es posible rescatar varias nociones que ayudan a sentar sus bases en un marco normativo, constitucional y conceptual más claro sin forzar las interpretaciones jurisdiccionales para adaptar la realidad a la visión subjetiva de los jueces, pues la ciencia jurídica debe reconstruir sus conceptos a través de la racionalización de sus objetos de estudio y sin olvidar los fines y valores implícitos en la cuestión.

VII. CONCLUSIONES

Los OCA tienen dos acepciones: la funcional-objetiva y la sistemática, además, se desenvuelven en el proceso de democratización en el que conviven el derecho y la política. En este marco, han estado sometidos a los vaivenes de los procesos políticos nacionales de una época que exige crear un proyecto de participación ciudadana más amplio e incluyente, motivo por el cual es oportuno reconstruir las bases sobre las que se desenvuelven para, posteriormente, formular un concepto apropiado que sortee problemas terminológicos y funcionales.

En este sentido, se deberían analizar y aprovechar las experiencias institucionales del derecho comparado o incluso del derecho internacional con el objeto de adoptar las herramientas de gobernanza que favorezcan el desarrollo de vías de diálogo entre gobierno y sociedad, y que esto conlleve la revisión de la actividad gubernamental como parte de la rendición de cuentas de los poderes públicos.

Consensar la naturaleza de los organismos constitucionales implica reconocer que cuando se habla de ellos se habla de poder decisorio —del *demos* sobre el *cratos* en el sistema de gobernanza— y del espacio público como arena multidimensional en la que autoridades, particulares y entes públicos son protagonistas y se vigilan unos a otros, una especie de *checks and balances* sistemático entre gobernantes y gobernados.

Del estudio del texto constitucional se obtienen varios indicadores que ayudan a reconocer el papel de los OCA en la apertura democrática:

1. Son órganos que articulan cinco bloques de procesos constitucionales:

- i) De renovación y control del poder (INE);
- ii) De transparencia y uso racional de los recursos públicos (INAI y ASF);
- iii) De control de las actividades productivas (IFT y COFECE);
- iv) Del proceso educativo (INEE) y
- v) Del proceso de cumplimiento de los derechos humanos (CNDH).

Dos órganos (IFT y COFECE) propician la interacción y el control de los agentes privados de los medios de comunicación y los agentes económicos preponderantes.

2. Sus decisiones no son del todo vinculantes; son aisladas por la divergencia de, pues están sujetas a un control posterior ejercido por órganos políticos o judiciales. Esto

tiene relevancia en dos problemas de Estado: derechos humanos y corrupción, como se refleja en el caso de la ASF y la CNDH.

3. Tienen un equivalente en cada entidad federativa porque su fin es establecer un sistema coherente de medidas para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la organización de las elecciones (INE, CNDH, INAI), es decir, forman parte de procesos colectivos para mejorar el sistema constitucional.
4. Es prioritario discernir la esencia de un OCA, pues, como se ha demostrado a lo largo de este trabajo, todos tienen cualidades de órganos técnicos pero —a excepción de la CNDH— condicionan su actividad a las directrices y el financiamiento del Poder Ejecutivo (IFT, INAI, e INEE) o del Poder Legislativo (ASF).

En este contexto surge la necesidad de delimitar un tipo de OCA con varias acepciones: en primer lugar, podría tratarse de órganos colegiados que generan directrices y colaboran en el desarrollo de un proceso político y económico fundamental (INEE, IFT y COFECE); también podrían definirse como órganos técnicos que estudian y desarrollan procesos constitucionales que contribuyen a la buena gobernanza a través de la renovación del poder público y la sanción de la corrupción (INE y ASF).

Como ya se ha mencionado, si el papel de los OCA es abonar al desarrollo eficiente de la política normativa constitucional, hay que orientarlos de manera diferente desde su descripción constitucional. La autonomía de un órgano debe estar acompañada de herramientas jurídicas adecuadas para que sus decisiones sean vinculantes y no se

conviertan en simples recomendaciones, de lo contrario, la voluntad de los sujetos sometidos a control (todas ellas instituciones del Estado y particulares que actúan con fundamento en normas generales) escapa a las directrices constitucionales.

Para la democracia participativa resulta vital que los ciudadanos desarrollen un papel más eficiente en el control de las burocracias y de la administración estatal. La madurez de las instituciones democráticas se mide por su capacidad de rendir de cuentas y, en este contexto, los OCA no están contribuyendo al abatimiento de la corrupción.

Finalmente, el papel de los OCA debe superar la complementariedad débil que les asigna la Constitución y asumir un rol más fuerte en el proceso de democratización de las actividades que regulan en el sistema federal y en los Estados: control de gastos del sector público mediante la rendición de cuentas, transparencia de la información pública, revisión de los derechos humanos, combate a los monopolios y regulación del proceso técnico-educativo.

VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN

ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso México*, México, Siglo XXI

Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

BERNS, Laurence, “Thomas Hobbes: (1588-1679)”, en Joseph Cropsey and Leo Strauss

(comps), *History of political philosophy*, 3a. edición, Chicago, The University of

Chicago Press, 1987.

BOROWIAK, Craig T., *Accountability and Democracy. The pitfalls of popular control*, New York,

Oxford University Press, 2011.

FELICE, William F., *The Global New Deal: Economic and social rights in World Politics*, Rowman

& Littlefield Publishers, Inc., United Kingdom, 2010.

HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones

Jurídicas, 2003.

LÓPEZ CALERA, Nicolás, “Sobre los derechos colectivos”, en Ansuátegui Roig,

Francisco Javier (coord.), *Una discusión sobre derechos colectivos*, España, Dykinson,

2004.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), AG/RES, 2607, (XL-O/10)

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información para proporcionar a los Estados

el marco legal, Washington D.C., Departamento de Derecho Internacional

Secretaría de Asuntos Jurídicos, 2012.

PEGORARO, Lucio, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2006.

SCIULLI, David, *Theory of societal constitutionalism. Foundations of a no-Marxist critical theory*, United Kingdom, Cambridge University Press, 1992.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público. (Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Reinventar la democracia*, 2a. ed. trad. de Diego Palacios Cerezales, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2004.

WALDRON, Jeremy, *Derecho y Desacuerdos*, trads. José Luis Martí y Águeda Quiroga, Barcelona, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, S. A., 2005.

Revistas

ÁLVAREZ-TORRES, Cheryl y MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro, “Democracia, capacidades deliberativas, e inclusión política juvenil: el caso de Baja California”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, vol. 60, año LX, núm. 225, septiembre-diciembre de 2015.

MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano, Revista de la realidad actual mexicana*, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, año 30, núm. 190, marzo-abril de 2015.

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, 2012.

Documentos publicados en Internet

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Capítulo I, De los Derechos Humanos y sus Garantías*, artículo 3o, fracción IX, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

-----*Capítulo I, De los Derechos Humanos y sus Garantías*, artículo 6o, apartado A, fracción VIII, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

-----*Título Segundo, capítulo I, de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*, artículo 41, fracción V, apartado A, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

-----*Sección V. De la Fiscalización Superior de la Federación*, artículo 79, DOF 15-08-2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

----- *Capítulo IV, Del Poder Judicial*, artículo 102, apartado B, DOF 15-08-2016,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

-----*Capítulo IV, Del Poder Judicial*, artículo 105, fracción II, incisos *g* y *b*, 15-08-2016,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

DEUTSCHER BUNDESTAG. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 23 Mayo 1949*, artículo 1, Protección de la dignidad humana, vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales, trad. de Ricardo García Macho, Bundestag Alemania, Berlín, 2010, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos generales sobre la autorización de arrendamiento de espectro radioeléctrico*, Primero: Competencia del Instituto, párrafos I y II, DOF 30/03/2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431448&fecha=30/03/2016.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de Transparencia y Acceso a la Información*, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Diagn%C3%B3stico%20para%20la%20armonizaci%C3%B3n.pdf>.

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, *Título II, capítulo I, sección I: De su naturaleza, Objeto y Domicilio*, artículo 10, DOF 23-05-2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf>.

LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, *Capítulo V, De la participación social*, artículo 67, [http://www.sepbs.gob.mx/Educacion_Fisica/EduacFis2015/\(5\)%20%20NORMATIVIDAD%20%2015-16/LEYES/LeyINEE.pdf](http://www.sepbs.gob.mx/Educacion_Fisica/EduacFis2015/(5)%20%20NORMATIVIDAD%20%2015-16/LEYES/LeyINEE.pdf).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Capítulo I: Propósitos y Principios, artículos 1-2, San Francisco, 1945, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>.

-----*Asuntos globales, “Governance”*, <http://www.un.org/en/globalissues/governance>.

TESIS Aislada, I.2o.A.E.27 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Décima Época, t. IV, mayo de 2016.

TESIS Jurisprudencial, P/J. 20/2007, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007.

TESIS Jurisprudencial, J P/J. 12/2008, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008.