

La multiplicación de órganos constitucionales autónomos (OCA) en México tiene diversos efectos que inciden no solo en el entendimiento tradicional de la división de poderes, sino también, entre otros ámbitos, en el ejercicio del gobierno y en las funciones del Congreso, en particular las del Senado de la República, actor central para la designación y rendición de cuentas de los OCA. Una parte del análisis acerca de los OCA se ha concentrado en el estudio de su naturaleza jurídica, pasando por su relación con otros órganos del Estado, incluyendo reflexiones sobre la conformación de los mismos y el proceso de rendición de cuentas y supervisión de estos órganos. La creación de OCA en México no es un fenómeno aislado en el mundo ya que en otros países también se han constituido figuras similares. La definición de entes públicos como OCA supone todo un reto de orden político, técnico y administrativo que debe considerarse. En este reporte se señalan y discuten algunos de dichos retos, especialmente aquellos que revisten mayor relevancia para el Senado por su responsabilidad y vínculo con los OCA.

Los órganos constitucionales autónomos (OCA) son actores políticos e institucionales relativamente recientes en el país. Caracterizados de forma distintiva por su autonomía, otorgada por la Constitución, y en gran medida también por su atención a asuntos especializados de la función pública, los OCA han surgido como parte de un proceso político más amplio que se vincula al menos con tres procesos o factores: a) una creciente especialización de la vida pública y de las funciones estatales; b) la búsqueda por acotar el poder presidencial y fortalecer las funciones de control del Congreso, particularmente las del Senado; y c) el interés de “aislar” del juego político-partidista decisiones sobre asuntos públicos considerados capitales, en cuyas decisiones es fundamental tomar en cuenta aspectos de orden técnico y en donde deben predominar valoraciones de interés general dada su afectación al bienestar de la población.

Hacer una evaluación sobre la pertinencia, implicaciones y efectos que ha tenido hasta ahora la autonomía constitucional como herramienta para fortalecer el cumplimiento de mandatos y funciones públicas específicas del Estado mexicano es un asunto central pero que escapa a los objetivos de este reporte. No obstante, como parte de un esfuerzo que pueda llevar a esa valoración, este informe aporta elementos específicamente sobre los principales desafíos que supone para el Senado la existencia y funcionamiento de los OCA, en cuyo diseño y conformación ese órgano parlamentario ha tenido y sigue teniendo un papel fundamental. En especial, se plantean asuntos y tareas que resulta importante analizar y considerar para fortalecer el papel del Senado en ámbitos como el nombramiento, seguimiento y rendición de cuentas de los OCA.

## 1. BASES CONSTITUCIONALES Y PRINCIPALES ATRIBUTOS DE LOS OCA

En los pasados 20 años se han realizado diferentes reformas en México para crear un nuevo tipo de institución responsable de atender funciones públicas y mandatos

de Estado considerados fundamentales: los llamados órganos constitucionales autónomos. El atributo principal de estos órganos es, precisamente, su carácter

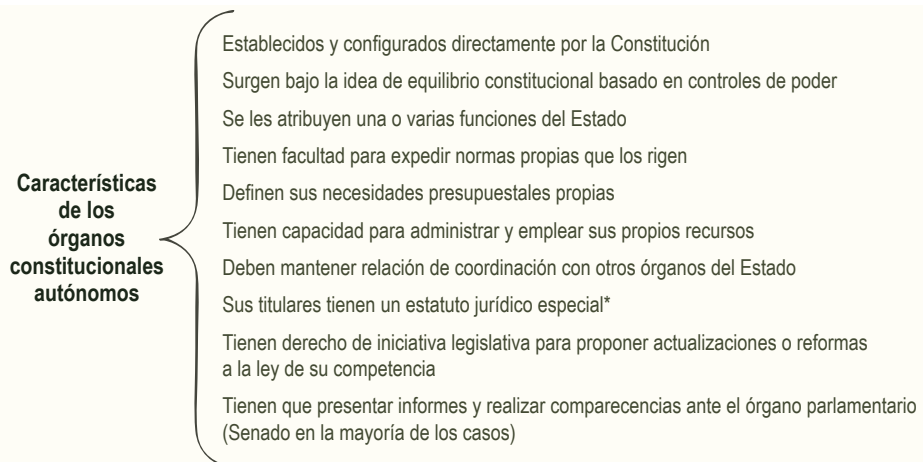
autónomo, pero lo característico de ellos es el hecho de que esa autonomía proviene o es otorgada por la Constitución. Autores como Carbonell (2006) han señalado que el primer rasgo distintivo de los OCA es que son creados de forma directa por el texto constitucional. En un sentido similar, la tesis jurisprudencial 12/2008 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señala como el primer atributo de los OCA el que se encuentran “establecidos y configurados directamente en la Constitución” (tesis citada en: Salazar y Salgado 2009: 592-3).

La autonomía constitucionalmente otorgada a estos órganos del Estado tiene implicaciones que dan cuenta de sus atributos y que configuran su perfil como nuevos actores del entramado institucional mexicano. La primera de dichas implicaciones, que deriva en un atributo de los OCA, es que cuentan con facultades determinadas constitucionalmente, lo que constituye una “garantía institucional” en el sentido de que su ámbito de competencia no puede ser afectado por la ley secundaria; por el contrario, ésta debe asegurar dicha competencia y dotarla de efectividad (Carbonell 2006, citado en: Salazar y Salgado 2009, 592). Un segundo atributo es que la autonomía de los OCA supone que no están subordinados ni adscritos a ningún otro poder u órgano, pero mantienen “con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación” (Salazar y Salgado 2009:592-3) y, como se

señalará más adelante, también suponen relaciones de límite y control constitucional.<sup>1</sup>

En relación con este último aspecto, Pedroza (2002:176) hace señalamientos útiles para comprender con mayor especificidad el carácter autónomo de los OCA y la relación que guardan con otros poderes: “la autonomía es una típica situación de relación de *independencia relativa*, porque mantiene una estrecha relación con otros [poderes], que con base en este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La *relatividad y elasticidad* son las características esenciales de la autonomía”, y agrega que la autonomía de los OCA “no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución”<sup>2</sup>. En otros términos, la autonomía de los OCA supone que éstos no están subordinados a otros poderes, pero al ser una *independencia relativa*, elástica, como lo sugiere Pedroza, lejos de estar aislados o ser ajenos a los otros poderes (y al Estado en su conjunto), los OCA deben mantener estrechos vínculos con dichos poderes; esos vínculos son, en algunos casos, de coordinación (p.ej., con el Ejecutivo al incidir en la regulación o instrumentación de políticas públicas) y en otros, de límite o contrapeso (p.ej., al emitir recomendaciones por la violación de derechos humanos u obligar a dependencias gubernamentales a la publicación de información).

**DIAGRAMA 1. ATRIBUTOS PRINCIPALES DE LOS OCA**



Nota: \*Gozan de garantías relativas a su designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, entre otras.

Fuente: Elaboración propia con base en Salazar, P. y Salgado, L. (2009); y Pedroza, S. (2002).

<sup>1</sup> A pesar de que los OCA no están subordinados a ningún otro poder, Carbonell acota y recuerda que “sus actos y resoluciones son revisables por las instancias jurisdiccionales” (2006, citado en: Salazar y Salgado 2009, 592).

<sup>2</sup> Énfasis puesto aquí.

Otros atributos de los OCA, identificados por la SCJN en su tesis jurisprudencial 12/2008, incluyen el contar “con autonomía e independencia funcional y financiera” y atender funciones “del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad” (citado en: Salazar y Salgado 2009: 592). Con este último atributo coinciden otros autores al señalar que los OCA realizan funciones consideradas esenciales en los Estados modernos y que además requieren de altos grados de especialización técnica (Carbonell 2006). Justo el grado de especialización técnica y la naturaleza capital de estas funciones estatales, además de la utilidad de los OCA como instrumentos de control y contrapeso de funciones estatales, son los principales argumentos que se han esgrimido para justificar la creación de estos órganos o para otorgarle el carácter de autónomo (desde la Constitución) a organismos ya existentes. Al respecto, la SCJN, en la tesis jurisprudencial ya referida (12/2008), señala que los OCA tienen:

“funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, *no significa que no formen parte del estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del estado como de la sociedad general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales*”.<sup>3</sup>

Abundando en el tema de la relación de los OCA con los otros poderes, Caballero (2000) apunta que éstos órganos contribuyen al “redimensionamiento y al equilibrio de los poderes

mismos” porque constituyen un “contrapeso eficiente [...], producen también mecanismos de control constitucional, y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales” (Caballero 2000:156). En efecto, como se ha mencionado arriba, uno de los elementos que se ha presentado para justificar la creación de los OCA es que son instrumentos de contrapeso y control entre poderes, y en esa lógica, para algunos autores, los OCA se inscribirían en un proceso de profundización de las relaciones republicanas y democráticas entre los poderes.<sup>4</sup> Una de las formas en que se ha aterrizado dicho control entre poderes es en el nombramiento de los titulares de los OCA, en la mayoría de los casos siguiendo un proceso que involucra a dos de los poderes, y en la presentación de informes. Sin embargo, como se verá más adelante, ambas formas de aterrizar el control y contrapeso que supone la creación de los OCA (nombramiento de titulares y presentación de informes) parecen aún incompletos y enfrentan desafíos que deben tomarse en cuenta para mejorar su vínculo y justificación como instituciones que fortalezcan la relación democrática entre poderes, y entre éstos y los ciudadanos.

Dicho todo lo anterior, una revisión puntual del texto constitucional, atendiendo estrictamente a la forma en que se les denomina a los 10 organismos públicos<sup>5</sup> a los que se les ha asignado el carácter de entes constitucionales autónomos, permite apreciar que los únicos dos rasgos comunes a estos órganos, tal como se les describe a cada uno de ellos en la Constitución, son: tener personalidad jurídica y patrimonio propios. Estos dos atributos son los que la Constitución asigna a todos los OCA, sin excepción, como elementos constitutivos básicos o mínimos. Más allá de estos rasgos, la Constitución abunda, aunque de forma diferenciada, en la caracterización de algunos de los órganos autónomos: en el caso de la CNDH, indica que contará con “autonomía de gestión y presupuestaria”

<sup>3</sup> Citado en: Salazar y Salgado (2009:592-3). Énfasis puesto aquí.

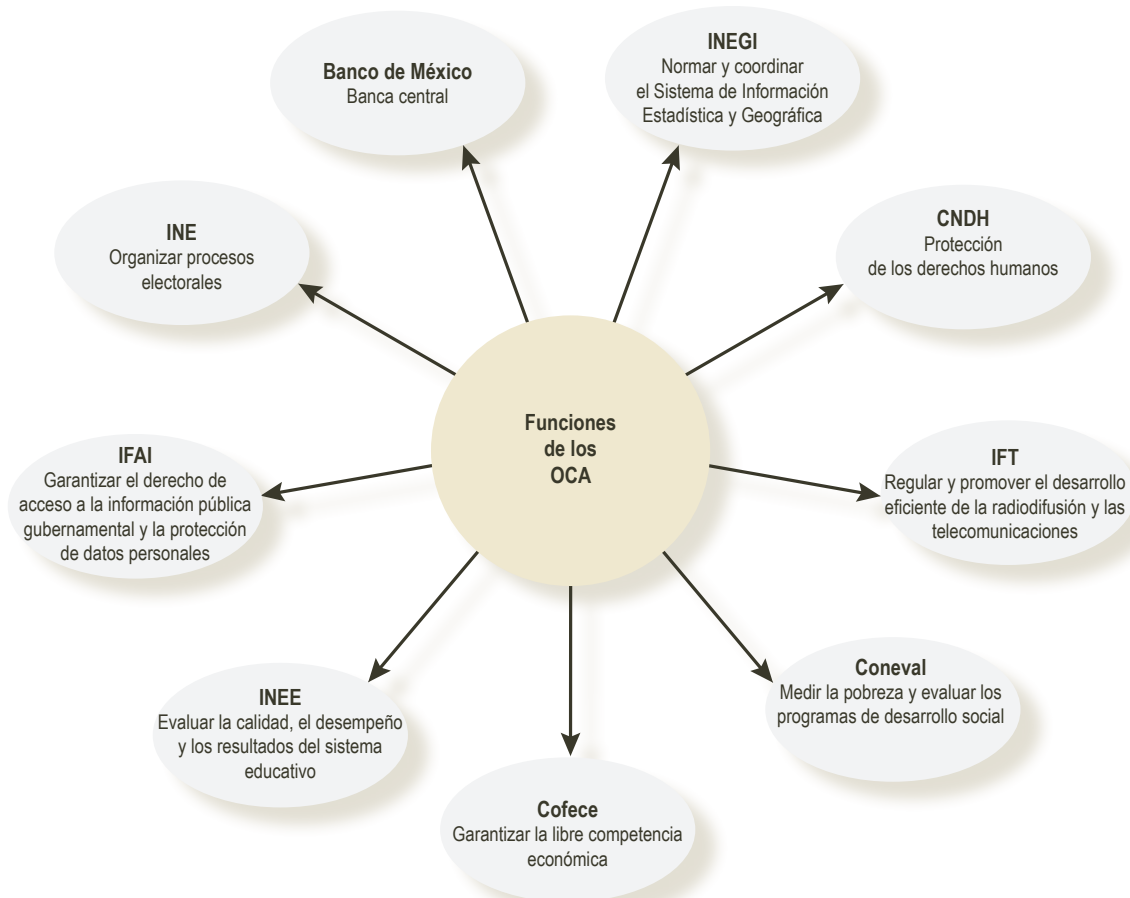
<sup>4</sup> El ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia ha señalado a este respecto que “el constitucionalismo moderno advierte que la idea tradicional de la división de poderes tiende a ser superada, y ello debido a dos factores fundamentales: al hecho de que las Constituciones actuales contemplan una gran cantidad de excepciones y atemperamientos a la división del poder y, en segundo término, a la creación de órganos constitucionales autónomos” (2006, 148).

<sup>5</sup> Se trata de los siguientes órganos: Banco de México (Banxico); Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece); Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); Fiscalía General de la Nación; Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI); Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y el Instituto Nacional Electoral (INE). Según la reforma constitucional en materia de transparencia y combate a la corrupción de 2014, el órgano anticorrupción también tendrá autonomía constitucional pero a la fecha de cierre de este boletín, la designación del titular de dicho órgano se encontraba en discusión en el Senado y el ejercicio de sus funciones aún no daba inicio. Hay autores que plantean la inclusión dentro de esta categoría de organismos autónomos a las universidades o los tribunales agrarios (ver, por ejemplo, Caballero 2000; Ugalde 2010). No obstante, por su naturaleza y atributos compartidos, en este documento solo se abordan los 10 OCA previamente señalados.

(artículo 102, Apartado B); del banco central,<sup>6</sup> señala que será “autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración” (artículo 28); al INEGI se le reconoce también como organismo con “autonomía técnica y de gestión”; y al IFAI, órgano constitucional autónomo del que se hace la descripción más detallada, la Carta Magna lo describe como 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” (artículo 6º, Apartado A, fracción VIII). Además de estas especificaciones que se hacen en el texto constitucional sobre los órganos referidos, lo que distingue a cada uno de los diez OCA son las funciones específicas que cada uno atiende, tal como se describe en el diagrama 2.

**DIAGRAMA 2. FUNCIONES ESPECIALIZADAS DE LOS OCA EN MÉXICO**



Nota: No se considera a la Fiscalía General de la República en tanto dicho órgano no ha entrado en funciones, como órgano constitucional autónomo.  
Fuente: Elaboración propia con base en: Guerra (2014) y Pedroza (2002).

Si bien la autonomía constitucional implica que en la práctica y en la legislación secundaria estos órganos tienen autonomía técnica, de gestión y capacidad para definir su organización interna, parecería conveniente, como ya lo han sugerido otros autores (por ejemplo, Salazar y Salgado, 2009), caracterizar los atributos comunes o generales de estos organismos desde la misma Constitución, para saber con

claridad y de forma concreta a qué se refiere la autonomía constitucional. Se trataría de incorporar al texto constitucional un estatuto que puntualice las características principales de los OCA, “que señale su paridad de rango con los poderes y sus relaciones de coordinación y rendición de cuentas con aquellos, el alcance de su autonomía, los lineamientos sobre el presupuesto y los criterios para la elección

<sup>6</sup> Al que por cierto no se denomina por su nombre de uso corriente, como Banco de México.

de sus titulares” (Caballero 2000; Salazar y Salgado, 2009). La jurisprudencia que ha emitido la SCJN en la materia —citada líneas arriba— es un avance en esa dirección. No obstante, dado el número de OCA que ya existen y la tendencia a su uso como instrumento de control entre poderes y atención a funciones especializadas y capitales del Estado, parecería útil hacer tal esfuerzo de homologación o tipificación de sus atributos fundamentales. Este esfuerzo podría contribuir también a reflexionar e identificar en qué casos y con qué criterios es funcionalmente aplicable y deseable la autonomía constitucional y en qué circunstancias puede no ser necesario un instrumento de fortalecimiento institucional y solo una herramienta correctiva, quizá de orden temporal.

A este último respecto, y solo a manera de ilustración, conviene recordar que, tal como lo han apuntado ya diversos especialistas,<sup>7</sup> el haber dotado al Coneval de autonomía constitucional (como parte de la reforma política de 2014) y el cambio que esto supuso en términos del proceso de nombramiento de los titulares de su órgano de gobierno, podría constituir un riesgo para su adecuado funcionamiento como órgano especializado de la medición de la pobreza y la evaluación independiente de programas sociales. En sus términos actuales, el Comité Directivo del Coneval está integrado por especialistas que no se separan de sus carreras académicas para formar parte del Coneval; su conocimiento especializado y la libertad para tomar decisiones sin estar vinculados a una carrera política o a una lógica partidista ha garantizado el adecuado cumplimiento de su mandato y función. A partir de la reforma de 2014, que le da autonomía constitucional a dicho Consejo, se establece que éste deberá tener un presidente y seis consejeros, todos nombrados por mayoría calificada de los integrantes presentes de la Cámara de Diputados (artículo 26, Apartado C de la Constitución). Lejos de

garantizar la autonomía técnica que el espíritu de la reforma sugiere, éste cambio podría imprimir a los nombramientos de los consejeros del Coneval una dinámica similar a la de otros OCA: designaciones basadas, al menos en parte, en cuotas partidistas, a partir de perfiles donde el requisito de especialización técnica, si bien puede estar presente, no sea el prioritario, y además, se obligaría a los consejeros nombrados a separarse de sus trayectorias académicas. Dado que las reglas para realizar estos nombramientos aún no se han definido (la legislación secundaria está pendiente de ser aprobada), aún hay oportunidad de evitar o al menos reducir los riesgos apuntados. En cualquier caso, cabe preguntarse si un órgano como el Coneval debía adquirir autonomía constitucional para reforzar sus cometidos y tener mayor fuerza como instancia de evaluación o si el énfasis debería ser puesto, principalmente, en el fortalecimiento de un sistema de evaluación integral de la política de desarrollo social en México.

Como lo ha señalado Caballero (2000:161-2) en la primera etapa de creación de OCA, en los 90, su constitución buscó más bien “acallar un clamor social insoslayable, que de dotar al Estado de órganos técnicamente eficientes e independientes. Reformas a todas luces plausibles, pero tímidas e incompletas”. Pero a raíz de la creación de un mayor número de OCA, sobre todo en la década pasada, “se ha generado un proceso de reflexión en torno a su naturaleza jurídica, a sus características comunes, acerca de la dinámica de vinculación con los poderes, o del alcance mismo de sus atribuciones” (Caballero, 2000:161-2). Es este proceso de reflexión el que debería dar cada vez mayor soporte a las decisiones respecto de la justificación, pertinencia, alcance e implicaciones de otorgar la autonomía constitucional a órganos y funciones públicas.

### 3. Los OCA Y EL FEDERALISMO MEXICANO

La relevancia de los OCA en el contexto del federalismo mexicano se aprecia en al menos dos aspectos. En primer lugar, y en términos generales, los estados y municipios no se encuentran fuera del alcance de los OCA en tanto sus atribuciones comprenden funciones

centrales de Estado cuyos efectos no solo se observan en la federación, sino también a nivel local. De manera más específica, existen previsiones legales que señalan explícitamente los posibles efectos que la labor de los OCA puede tener en estados y municipios y el carácter

<sup>7</sup> Véase, entre otros: Cejudo (2014) y Montiel (2014).

vinculante de algunas de sus atribuciones y decisiones para el ámbito local. Por ejemplo, el artículo 26 de la Constitución establece que deben existir mecanismos de coordinación entre el Coneval y las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de las funciones de dicho Consejo. En un sentido más vinculatorio que de coordinación, el mismo artículo 26 constitucional señala que la información contenida en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), el cual coordina el INEGI (otro órgano con autonomía constitucional), será de uso obligatorio para la Federación, los estados, el Distrito Federal (DF) y los municipios.

Existen casos, como el del INEE, donde se observan vínculos de coordinación y también de obligatoriedad. De acuerdo con el artículo 3° constitucional, el INEE debe expedir los lineamientos en materia de evaluación a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales, pero el mismo precepto señala la necesidad de que existan mecanismos de colaboración y coordinación que permitan el cumplimiento de las funciones del propio Instituto. Finalmente, uno de los casos más paradigmáticos del efecto que pueden tener los OCA en el ámbito estatal y municipal es el INE y las facultades que le fueron asignadas con motivo de la reforma política de 2014. En un cambio jurídico e institucional que se ha llegado a considerar centralizador, la reforma mencionada dotó al INE con la atribución de designar y remover a los titulares de los órganos públicos locales electorales (OPLE), instancias encargadas de organizar los procesos electorales de los estados y municipios. Más aún, el INE tiene como nueva facultad intervenir y organizar las elecciones locales cuando considere que existen condiciones de inequidad, y en casos acreditados de afectación de la paz pública, entre otras causales establecidas en la ley.<sup>1</sup>

En todos los casos anteriores se hace evidente que las atribuciones de los OCA tienen un alcance que, como órganos de Estado, afectan e inciden en todos los órdenes de gobierno. Pero esta incidencia tiene diferentes características y adquiere distintos grados de profundidad: va desde la coordinación y colaboración, pasando por el apego a lineamientos y a la normatividad definida por el órgano constitucional autónomo que corresponda, hasta la previsión de una posible intervención directa en asuntos locales específicos cuando se configuren las condiciones que la ley establece (p.ej., el caso del INE en la organización de elecciones locales).<sup>9</sup>

Una segunda forma en que se aprecia el vínculo entre el federalismo y los OCA es a partir de la facultad que tienen las entidades federativas, a la par que la federación, para establecer órganos autónomos en sus respectivos ámbitos político-administrativos.<sup>10</sup> La tesis de jurisprudencia 13/2008 de la SCJN reconoce esta posibilidad al señalar que “en uso de su libertad soberana, las entidades federativas pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal”.<sup>11</sup> En el Diagrama 3 se puede observar el conjunto de funciones públicas instituidas con carácter de autonomía constitucional en el ámbito de las entidades federativas.

Si bien la tesis referida de la SCJN faculta a las entidades federativas a crear, con base en sus necesidades, órganos constitucionales autónomos, esta facultad parecería colocarse en un sentido diferente, al menos en parte, respecto del proceso reciente de creación de algunos OCA en el ámbito federal que parecería orientarse a una centralización de funciones.

<sup>8</sup> Para una revisión de los principales componentes e implicaciones de la reforma político-electoral de 2014, se sugiere revisar, entre otras fuentes, el reporte número 13 de Temas Estratégicos del Instituto Belisario Domínguez: “Reforma político-electoral 2014: avances y primeros resultados”, en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/>

<sup>9</sup> Los OCA también inciden en decisiones de política exterior y en la definición de obligaciones internacionales, aspectos que influyen, por supuesto, en todos los órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Por ejemplo, el Banco de México es el encargado de conducir la política monetaria y participa en la administración de las reservas nacionales, aspectos que pueden impactar en los ámbitos económico-productivo y comercial, y en políticas sectoriales que afectan a todos los órdenes de gobierno.

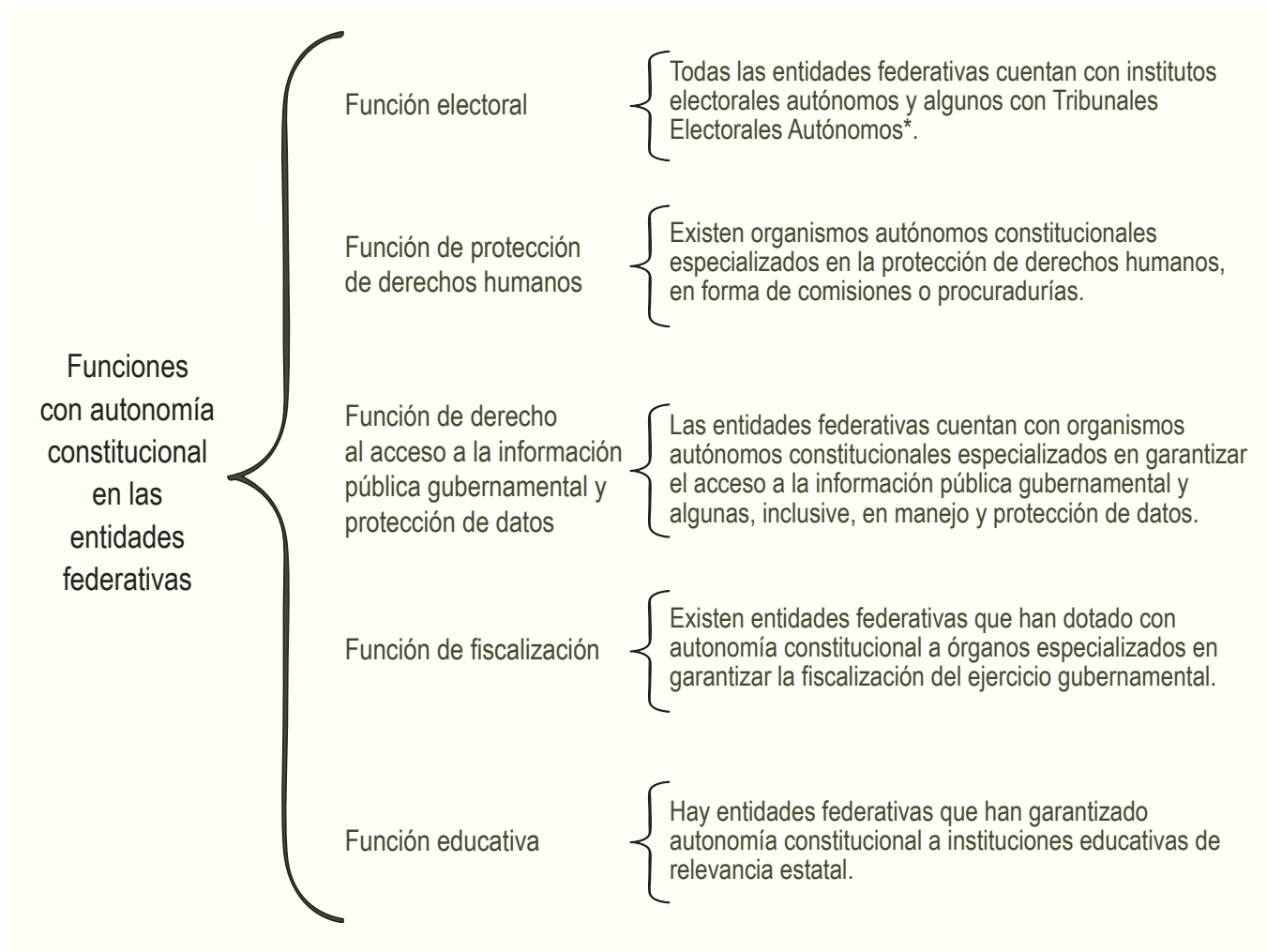
<sup>10</sup> Se trata de una facultad que se suma a la obligatoriedad que establece la Constitución en el sentido de que las entidades federativas deben contar con órganos autónomos a cargo de la organización y vigilancia de las elecciones locales, tanto en lo administrativo como en lo jurisdiccional, y con comisiones estatales a cargo de la defensa de los derechos humanos.

<sup>11</sup> Sobre esta tesis jurisprudencial de la SCJN y en general sobre el tema de los OCA en las entidades federativas, se sugiere revisar la discusión y reflexiones que el ministro Ortiz Mayagoitia hace respecto de la controversia constitucional (32/2005) que dio origen a dicha tesis, en el texto de su conferencia titulada “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República” (Ortiz, 2006).

Como ilustración a este respecto, está la reforma y ampliación de las facultades del nuevo INE, ya comentadas en líneas previas, según las cuáles esta institución ahora tiene a su cargo diversos aspectos de la organización y operación de las elecciones federales y puede hacerse cargo de la organización de procesos electorales locales en caso de que se configuren las causales que la ley establece y previa justificación y presentación de las evidencias correspondientes. En suma,

pareciera existir, al menos en algunos casos, una “tensión entre facultades” que podría quedar solo como aparente en la medida en que la normatividad delimitara con claridad en qué casos los OCA en el ámbito federal son los encargados de funciones que no pueden ser ejercidas (o solo en esquemas de coordinación, como en el ámbito de los derechos humanos) por órganos constitucionales autónomos establecidos en el ámbito estatal.

**DIAGRAMA 3. FUNCIONES AUTÓNOMAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**



Fuente: Elaboración propia con base en textos constitucionales de las entidades federativas.

\*En el caso de los Institutos Estatales Electorales, la nueva reforma en materia político electoral de 2014 modifica su constitución y atribuciones, creando los organismos públicos locales. Se está a la espera de modificaciones en las Constituciones Estatales que afecten su autonomía, ya que existen facultades de atracción por parte del recién creado Instituto Nacional Electoral.

## 4. Los OCA Y EL PAPEL DEL SENADO

El poder legislativo cumple con diversas tareas, tanto legislativas como no legislativas, en su relación con los OCA y su desempeño, específicamente en la creación, diseño institucional, nombramiento y rendición de cuentas de dichos órganos. Tal como se ha señalado previamente en este reporte, la participación en dichas tareas del poder legislativo en general, y del Senado en particular, tiene su origen, en gran medida, en la búsqueda por darle autonomía a estos entes públicos y en agregar un espacio de contrapeso al poder ejecutivo. En este contexto, el nombramiento de los titulares de los OCA es una de las principales herramientas de control legislativo y de mantenimiento de la autonomía de los OCA que tanto el Senado como la Cámara de Diputados tienen.<sup>12</sup>

En lo que Vázquez (2014) ha denominado la “primer ola de los órganos constitucionales autónomos”, en los años noventa y hasta el año 2000, el papel que jugaba el Senado en relación con los OCA se limitaba a ratificar la propuesta realizada por el ejecutivo<sup>13</sup> al momento de realizar la designación de sus titulares. En años recientes, en consonancia con la relevancia que han cobrado los OCA, los nuevos mecanismos de designación contemplados en la Constitución le otorgan al Senado la carga principal de la organización del procedimiento de selección de los candidatos —y una relación más estrecha con los OCA en términos de rendición de cuentas, a partir de la presentación de informes anuales y comparencias—.

Los procedimientos de designación de los titulares de los OCA, en la mayoría de los cuales participan el Senado y el poder Ejecutivo (ver Tabla 1), se han sofisticado, acrecentando la importancia de la dimensión técnico-administrativa de las designaciones. Aunque estos mecanismos, como todas las funciones de control del Senado, son de tipo político, los procesos de designación actuales también incluyen elementos de orden técnico que buscan reducir la discrecionalidad de la decisión a partir de evaluaciones, comités externos de supervisión, así como obligaciones

de transparencia e inclusión, ya sea de manera formal o informal, de la sociedad civil organizada (Vázquez 2014).

En el proceso de nombramiento de los titulares de los OCA, los poderes que participan en su nombramiento debe apegarse a principios como el de objetividad, imparcialidad y neutralidad. A este mecanismo se asocia el perfil de los titulares que, en principio, debiera corresponder a criterios institucionales y técnicos, y no de cuotas partidistas, con lo que se busca fortalecer el carácter autónomo de estos órganos. La complejidad de este proceso de designación, que incluye tanto criterios técnicos como políticos, queda reflejado en los elementos que, a decir de Caballero (2000,160), deben conciliarse en los perfiles de los titulares de los OCA: “formación profesional con imparcialidad; honorabilidad, con conocimientos técnicos; el ser apolíticos, con una fuerte vinculación hacia la sociedad; el ser apartidistas, con el consenso de los mismos partidos representados en el poder legislativo” (Caballero 2000,160). Aunque en la realidad los procesos de nombramiento buscan incorporar variables e información de carácter técnico (p.ej., antecedentes y capacidad profesional probada de los candidatos, cobertura de un perfil mínimo), es inevitable que dichos procesos estén fuera de la dinámica político-partidista propia de un espacio parlamentario como es el Senado. Reconociendo esta situación, sin embargo, algunas críticas se han dirigido a destacar la lógica de cuotas partidistas y su efecto de “captura” en los procesos de nombramiento. Ello afecta la legitimidad de origen de las designaciones (que le otorga un órgano, como el Senado, que representa, en principio, la pluralidad del país y el interés general), impactando a su vez en el desempeño de las funciones de los OCA.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, la participación del Senado en los procesos de designación varía dependiendo del órgano de que se trate. Por ejemplo, en el caso del Fiscal General de la República, el Senado integra una lista de candidatos y la envía al Ejecutivo, quien a su vez remite una terna de nuevo al Senado

<sup>12</sup> En el caso del INE y del Coneval, la Cámara de Diputados es la que participa en la designación de sus titulares.

<sup>13</sup> En algunos casos, como en el mecanismo de designación de los comisionados del IFAI, el procedimiento no contemplaba qué debía hacerse en caso de que el Senado (o un grupo parlamentario o un conjunto de senadores) se pronunciara en contra del candidato propuesto por el Ejecutivo. En la última reforma en materia de transparencia, en cambio, el Senado se convierte en la figura central en la designación de estos funcionarios.



para que éste seleccione y designe dentro de ella al Fiscal. En otros casos, como el del Banco de México, el Senado ratifica la propuesta enviada por el Ejecutivo federal. Las variaciones son muchas y están asociadas en parte con las atribuciones y obligaciones de cada uno

de los OCA. Los plazos y escalonamiento de los nombramientos de los diferentes órganos constitucionales autónomos son otro factor que supone diversidad en los procesos de designación.

**TABLA 1. INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL Y EL SENADO EN LA DESIGNACIÓN DE LOS INTEGRANTES Y TITULARES DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LOS OCA**

OCA	Poder Ejecutivo Federal	Senado
Banxico	Propone al Gobernador y a los Vicegobernadores	Ratifica
INEE	Propone terna para cada uno de los cinco integrantes de su junta de Gobierno	Designa de entre la terna propuesta a cada uno de los integrantes de la Junta de Gobierno
IFT	Propone a cada uno de los siete comisionados (de forma escalonada)	Ratifica comisionados y designa al presidente con 2/3 partes del voto de los legisladores presentes
Cofece	Propone a cada uno de los siete comisionados (de forma escalonada)	Ratifica comisionados y designa al Presidente con 2/3 partes del voto de los legisladores presentes
Fiscalía General de la República	Propone terna a partir del listado de al menos 10 candidatos que le presente el Senado	Integra lista de al menos 10 candidatos y la envía al ejecutivo. Recibe una terna del ejecutivo y de entre ésta designa al Fiscal
CNDH	No tiene participación	Designa al presidente de la CNDH y a los integrantes del Consejo Consultivo
INEGI	Designa a los cinco miembros de la Junta de Gobierno	Ratifica el nombramiento
IFAI	Puede objetar nombramientos de comisionados del Senado	Designan a cada uno de los siete comisionados con el voto de las 2/3 partes de los legisladores presentes

Nota: Dado que la Cámara de Diputados designa al titular del Coneval y a los miembros del Consejo General del INE, estos no se incluyen en la tabla.  
Fuente: Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Roldán (2014).

La mezcla de criterios políticos y técnicos en las designaciones de los titulares de los OCA, así como la diversidad de órganos y procedimientos que se han definido para las designaciones representa un reto significativo para el Senado, y específicamente para las comisiones legislativas que conducen y/o participan en estos procesos, así como para otras instancias involucradas en estos procedimientos.<sup>14</sup> Solo como ilustración, en 2015 el Senado participará, según la normatividad vigente, en al menos 10 diferentes procesos de designación (o ratificación) de titulares de organismos públicos, cuatro de los cuales corresponden a órganos constitucionales autónomos: los integrantes del

Consejo Consultivo del IFAI (10 integrantes);<sup>15</sup> dos miembros del Consejo Consultivo de la CNDH; el gobernador del Banco de México y el Fiscal General de la República. Además, deberá seleccionar a tres nuevos ministros de la SCJN;<sup>16</sup> a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; a tres comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a dos comisionados de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.<sup>17</sup> Los nombramientos anteriores se agregan a otros dos que iniciaron en 2014 y que aún están en marcha: los titulares de las fiscalías especializadas en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y en Materia de Delitos Electorales.

<sup>14</sup> En materia de nombramientos, cabe recordar que el Senado no solo participa en las designaciones de los titulares de los OCA sino también en la de varios funcionarios del Poder Judicial, como los ministros de la SCJN, entre otros.  
<sup>15</sup> El nombramiento de los integrantes del Consejo Consultivo del IFAI está pendiente a la aprobación de la legislación secundaria derivada de la reforma constitucional en materia de transparencia aprobada en 2013.  
<sup>16</sup> Se trata de dos ministros que concluyen su periodo reglamentario y la sustitución del lugar que deja vacante el ministro Sergio Valls Hernández, quien falleció en diciembre de 2014.  
<sup>17</sup> La convocatoria de estos comisionados ya fue publicada en el DOF y está en proceso. Las comisiones Nacional de Hidrocarburos y la Ejecutiva de Atención a Víctimas no son órganos constitucionales autónomos, pero sí poseen algunos atributos similares a los OCA, como personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión, aunque estos rasgos son normados a partir de leyes reglamentarias y no por la Constitución.

La complejidad operativa y técnica que implica conducir un proceso de designación es notable ya que supone, entre muchas otras tareas, la integración de expedientes sobre los candidatos y su revisión, la realización de entrevistas y la celebración de reuniones para discutir perfiles y elegir, donde corresponda, ternas de candidatos a ser propuestos al pleno del Senado para la designación final. Se trata de una tarea fundamental si se considera que son órganos clave del Estado mexicano y que, en cada caso, requeriría de una investigación, reflexión y discusión colectiva detallada.

Más allá de la complejidad misma de los procesos de designación, parece importante

revisar, a la luz de la experiencia de años recientes con el aumento de órganos constitucionales autónomos, cuál es el efecto que, en general, tiene la participación del Senado en el desempeño de los OCA y específicamente en su autonomía. Asimismo, ante la diversidad de procedimientos de designación, puede resultar útil analizar con rigor si existen procedimientos que sean mejores que otros en términos de garantizar la selección de los candidatos más adecuados; los plazos y mecanismos de revisión más eficientes y apropiados, y los procedimientos que garanticen un mejor balance en la incorporación de criterios técnicos (necesarios) y políticos (inevitables) en los nombramientos.

## **5. ¿Y DESPUÉS DE LOS NOMBRAMIENTOS? MONITOREO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS OCA**

Algunas de las observaciones y críticas que se han hecho a los OCA giran en torno a la falta de claridad y detalle sobre los procesos mediante los cuales dichos organismos presentan resultados y rinden cuentas. Si bien la independencia de los OCA respecto de los poderes de la Unión debe garantizarse con el fin de generar condiciones para su adecuado desempeño, un diseño cuidadoso debe de incluir un “equilibrio entre el funcionamiento autónomo y su sujeción a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus integrantes” (Carbonell 2002,182). Además de ser un instrumento de control democrático, las funciones de monitoreo y rendición de cuentas deben ayudar a entender y evaluar el desempeño de los OCA. Dado que el Senado participa activamente en los procesos de designación de los titulares de estos órganos, también le compete, de forma directa y desde una perspectiva institucional y política, la responsabilidad de conocer y dar seguimiento a su desempeño por medio de procedimientos claros de rendición de cuentas.

Una revisión de las normas que regulan el funcionamiento de las OCA muestra que el Senado tiene facultades para recibir informes periódicos de estos órganos, citar a comparecer ante comisiones a sus titulares, solicitar reportes, entre otras, pero las facultades son

heterogéneas y planteadas, en algunos casos, en términos muy generales (ver Tabla 2). Respetando el principio de autonomía pero ateniéndose a una relación de observación y monitoreo, los OCA y el Senado deben mantener una relación horizontal (Schedler 2004). Este último tiene atribuciones para solicitar y recibir información así como para emitir pronunciamientos sobre el desempeño de los OCA. En caso de ser necesario, establece consecuencias derivadas de los actos de los entes públicos autónomos. Dichas consecuencias pueden expresarse, por ejemplo, en decisiones relativas a la no reelección de un titular o, en el extremo, dar cauce a un juicio político. En este caso se encuentran por ejemplo, los titulares del Banco de México; el INEE; la Cofece; la CNDH; el Coneval; el INEGI y el IFAI.

En este contexto, cabe mencionar que, como lo ha sugerido Casar (2014), el carácter autónomo de los OCA no constituye por sí mismo y en automático una garantía de protección del interés general en las funciones públicas que desempeñan. Además de la autonomía, una de las formas de promover y garantizar el interés general desde los OCA es que existan mecanismos de rendición de cuentas que sean, al menos, claros, precisos, periódicos y públicos (Vázquez 2014).

**TABLA 2. PRESENTACIÓN DE INFORMES DE LOS OCA**

OCA	Instancia a la que presenta informe
Banxico	Presenta anualmente un informe en comisiones del Senado durante el 2o. periodo ordinario de sesiones.
Cofece	Presenta un programa anual de trabajo y un informe trimestral a los poderes de la Unión.
IFT	Presenta un programa anual de trabajo y un informe trimestral a los poderes de la Unión.
INEE	Debe informar anualmente a las comisiones de educación de las cámaras del Congreso.
Fiscalía General de la República	Presenta un informe a los poderes de la Unión, en abril de cada año.
INEGI	Presenta informe ante el ejecutivo y el Congreso.
CNDH	Su presidente presenta un informe a los poderes de la Unión.
IFAI	Obligación de informar anualmente al Congreso.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y legislación secundaria relevante para cada OCA.

## 6. Los OCA EN PERSPECTIVA COMPARADA INTERNACIONAL

De acuerdo con Gil (2001) los OCA fueron inicialmente concebidos y desarrollados en Europa y de ahí fueron adoptados en América Latina (AL). Como en México, en otros países de AL una tendencia general a establecer, bajo diversas denominaciones, autoridades autónomas en los textos constitucionales. Lo que es menos claro es el grado de autonomía que estos órganos deben tener; ni cuáles o cuántos órganos autónomos deben existir o qué características deben incluir.

Muchos países en AL pero también de otras regiones del mundo han encontrado en los OCA, o en instrumentos institucionales similares, mecanismos adecuados para generar mejores condiciones de desempeño en contextos de ejercicio político democrático. Por ejemplo, en países como España, Perú, Estados Unidos y Chile, la función de la banca central, que tiene como propósito el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, se le ha atribuido a órganos constitucionales

autónomos. En el ámbito electoral, las actividades de administración, supervisión y programación de las elecciones también se encuentran en manos de órganos autónomos constitucionales; este es el caso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Jurado Nacional de Elecciones, ambos de Perú; del Tribunal Superior de Bolivia, o del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica. En algunos países también se encuentran los llamados Tribunales de Cuentas, instituciones con cierto grado de independencia que se encargan de funciones de fiscalización.<sup>18</sup> Un caso singular es el de Ecuador, donde su Constitución establece una “función de transparencia y control social”, concebida como autónoma, formalmente con el mismo estatus o rango que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Ackerman 2010, 11).<sup>19</sup> Además de Ecuador, otros casos relevantes de autonomía constitucional identificados por Ackerman (2010), específicamente en materia de rendición de cuentas, son Bolivia, Argentina, Colombia, Chile y Brasil.

<sup>18</sup> En el caso mexicano ésta función compete al Órgano Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados, que es autónomo desde 1999.

A partir de una revisión sobre la existencia de OCA en países de AL, Zorrilla (s/f) identifica cinco tipos generales de órganos con algún grado de autonomía: los encargados de auditorías o contralorías; las fiscalías, procuradurías generales o ministerios públicos; las defensorías del pueblo o de derechos humanos; los bancos centrales y las instituciones electorales. De estos tipos de órganos autónomos, la gran mayoría de los países de AL tienen al menos uno.

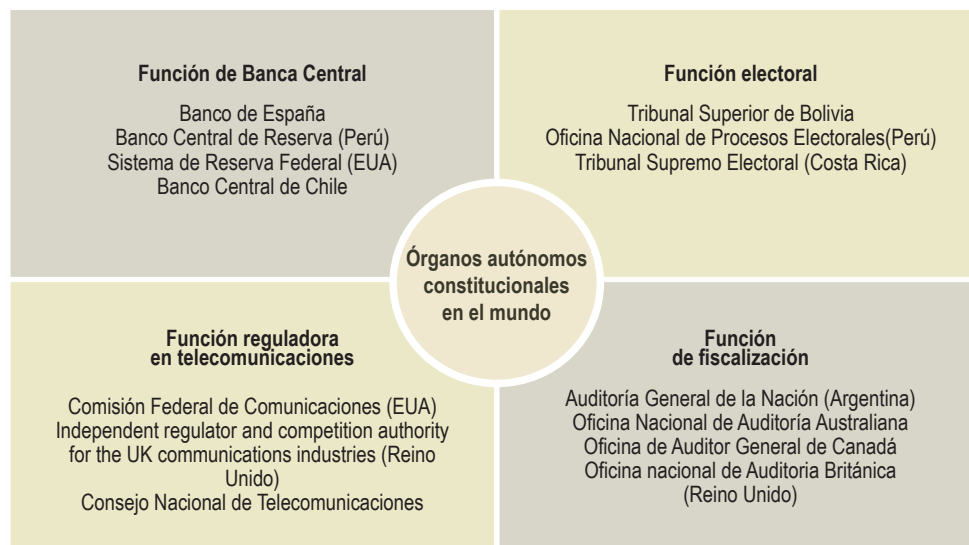
Considerando no solo a AL sino a otros países del mundo que cuentan con órganos constitucionales autónomos, se han identificado tres modelos para regular a este tipo de entes públicos (Zorrilla s/f): el modelo integrador, en donde los OCA forman parte de uno de los poderes estatales, que se agrega a los tres poderes tradicionales (así sucede en Ecuador, Venezuela y Taiwán); el modelo enunciativo, que circunscribe a los OCA en un apartado específico de los textos constitucionales pero no los concibe como un cuarto poder (este sería el caso de Colombia y Sudáfrica), como sí se hace en el llamado modelo integrador, y por último, está un tercer modelo, en el que los OCA son regulados de forma dispersa en la norma fundamental, como en México; en este tercer modelo, el criterio que parece emplearse para

incorporar a los OCA en el texto constitucional es más el de su fin, función o mandato institucional, que el de su naturaleza jurídica o estructural.

En términos generales, y en el contexto de expansión del número de órganos constitucionales autónomos, lo que se puede apreciar a nivel internacional es el reconocimiento de la necesidad de crear mecanismos de supervisión y control más puntuales y sistemáticos sobre dichos órganos con el fin de hacerlos efectivos y funcionales. Son estos controles los que constituyen parte de los retos estratégicos a superar en un futuro cercano.

La diversidad de organismos autónomos es tal, tanto por sus modelos de inclusión constitucional como por el tipo de funciones públicas que desempeñan, que parecería difícil identificar, en el espacio que ofrece este reporte (y también considerando el objetivo planteado), un tipo ideal, un modelo o un órgano autónomo que pueda ser un referente para el caso de México. Se trata, no obstante, de una línea de indagación que podría ofrecer resultados relevantes para el caso de México, dado el número, relevancia y heterogeneidad de los OCA que están actualmente vigentes en la arquitectura institucional del país.

**DIAGRAMA 4. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA**



Fuente: Elaboración propia con base en Luz (2013); ASF (2005); Ackerman (2010) y Zorrilla (s/f).

19 Esta cuarta "rama" del Estado ecuatoriano está conformada por cuatro organismos específicos: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; las Defensorías del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las "superintendencias", estos últimos se pueden establecer para vigilar cualquier entidad pública e incluso privada para asegurar que sus "actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general" (Ackerman 2010, 11).

## 7. RETOS DEL SENADO FRENTE A LOS OCA

Del análisis hecho a lo largo de este reporte es posible identificar un conjunto de desafíos que el Senado enfrenta en relación con los OCA, unos ya se han señalado en secciones previas. En este apartado se retoman algunos de estos retos y se abunda en su relevancia para el Senado (ver Diagrama 5 para una visión sintética de estos retos). El primer desafío tiene que ver con los procesos de nombramiento de los titulares de los OCA. La designación de cada integrante de los órganos colegiados de los OCA, y en algunos casos de sus titulares o presidentes, debe pasar por un proceso que se va desahogando en diferentes etapas y en el que intervienen distintos actores que cumplen con plazos y requerimientos. Dichos plazos y requisitos deben permitir identificar los mejores perfiles y candidatos para ocupar cargos públicos, mismos que en muchos casos son de un mandato de larga duración y que tienen responsabilidades clave para el Estado y la ciudadanía. Dada la complejidad de estos procesos parecería importante contar con una “homologación de presupuestos mínimos para el desarrollo de cada proceso de designación y para procedimientos de ratificación; la creación de un área de asistencia para designaciones públicas así como una calendarización de designaciones que conlleve una revisión de plazos para desahogo de las mismas” (Vázquez 2014). Se trata de condiciones que podrían considerarse básicas o mínimas para mejorar los procedimientos de designación de los OCA en los que participa el Senado (y quizá también serían aplicables para otros entes públicos en los que el Senado o la Cámara de Diputados participan).

Un segundo desafío es el relacionado con la rendición de cuentas que los OCA deben cumplir y en el que el Senado está llamado a ejercer un papel central. Tanto el artículo 93 de la Constitución como el artículo 135 del Reglamento Interno del Senado establecen el papel que tiene éste en la rendición de cuentas de los OCA. Tal como se ha señalado en apartados previos de este reporte (ver sección 5), la Constitución otorga al Senado la prerrogativa de convocar a los titulares de los OCA para que informen o respondan a cuestionamientos relacionados con su ejercicio; las comisiones ordinarias tienen a su cargo la revisión y evaluación de los informes presentados. El objetivo final es conjugar eficiencia y eficacia en el desahogo

de estos procedimientos mediante un escrutinio exhaustivo, transparente y garante de la información pública.

Para cumplir este objetivo es importante contar con las capacidades institucionales y organizacionales suficientes que permitan ir más allá de la presentación de informes y su discusión parlamentaria, y que contribuyan a profundizar en la información presentada para valorar y evaluar el desempeño de los OCA y sus titulares y, de ser el caso, que este proceso derive en consecuencias puntuales: desde acuerdos y decisiones para mejorar o corregir el desempeño hasta la aplicación de las sanciones que la ley establezca. Las capacidades a las que se hace referencia pueden incluir, entre otras, la existencia de personal con los instrumentos y las atribuciones necesarias para verificar lo reportado por los OCA; el establecimiento de mecanismos de seguimiento a los informes presentados y criterios mínimos generales para el análisis y la investigación de los mismos, los cuales podrían ampliarse para cada órgano en lo particular (Vázquez 2014).

También es importante atender los procesos de formación y rendición de cuentas de los OCA a nivel estatal, así como el respeto a la autonomía de esos órganos en ese ámbito. Si bien a nivel federal pueden identificarse varios casos exitosos de OCA, en el ámbito estatal existen preocupaciones sobre la efectividad de algunos órganos autónomos, lo que ha puesto en tela de juicio su funcionalidad (Ortiz Mayagoitia 2006; Caballero 2000; Ugalde 2010). A este respecto, diversos autores (como los citados) han cuestionado las modificaciones constitucionales que dan origen a los OCA, argumentando que es necesario determinar si su creación supone modificaciones o alteraciones al pacto federal. En ese sentido, el Senado, como depositario y garante de dicho pacto, puede contribuir a establecer referentes más claros y efectivos para la existencia de los órganos y en particular para el ejercicio de mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito federal y en el de las entidades federativas.

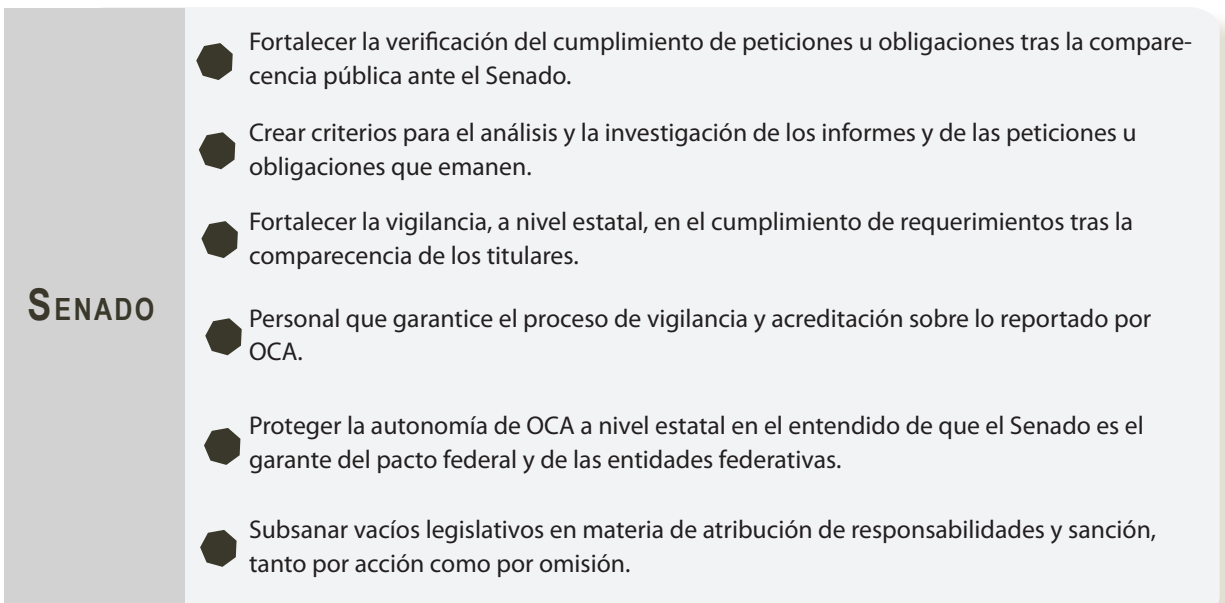
Vinculado con la rendición de cuentas de los OCA ante al Senado, un desafío adicional es la necesidad de modificar el contenido normativo o subsanar los vacíos legislativos en materia de responsabilidades administrativas y penales, de

manera que se “establezcan mecanismos para atribuir responsabilidades y procedimientos para la realización del juicio político” (Vázquez 2014). Ello conlleva al menos a la creación de un “catálogo de sanciones para quienes resulten responsables y para quienes no cuenten con atribuciones para ejercer mecanismos de control” (Vázquez 2014).

Aunque ya se aludió en un apartado previo de este reporte, conviene mencionar aquí, dada

su importancia, que el Senado podría tomar la determinación de enfrentar el reto que supone la homologación de los atributos de los órganos de autonomía constitucional; y al hacerlo, puede contribuir a definir los criterios que guíen las discusiones y soporten la justificación para la creación de nuevos OCA. Una visión crítica hacia la autonomía constitucional exige plantear en qué casos es pertinente o deseable conceder dicha autonomía y en qué circunstancias se trata de una opción no justificada por completo.

**DIAGRAMA 5. SÍNTESIS DE RETOS DEL SENADO FRENTE A LOS OCA**



Fuente: Elaboración propia con base en Vázquez (2014).

**8. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE LOS DESAFÍOS DE LOS OCA**

Como se ha analizado, al tener funciones autónomas, exclusivas, reconocidas y garantizadas por la Constitución, los OCA se han convertido en organismos públicos clave en el panorama institucional del Estado mexicano. También se ha señalado que su carácter relativamente novedoso no ha estado exento de observaciones y cuestionamientos sobre su número, naturaleza y alcances. Los desafíos que se han identificado giran en distintos ejes, incluyendo su legitimidad, fortaleza institucional y rendición de cuentas; estos ámbitos son interdependientes (Cfr. Diagrama 6). Uno de los señalamientos que se han hecho es que los OCA tienen un déficit de legitimidad ciudadana: la integración de sus órganos de gobierno carece de una legitimidad proveniente del voto ciudadano, o de participación

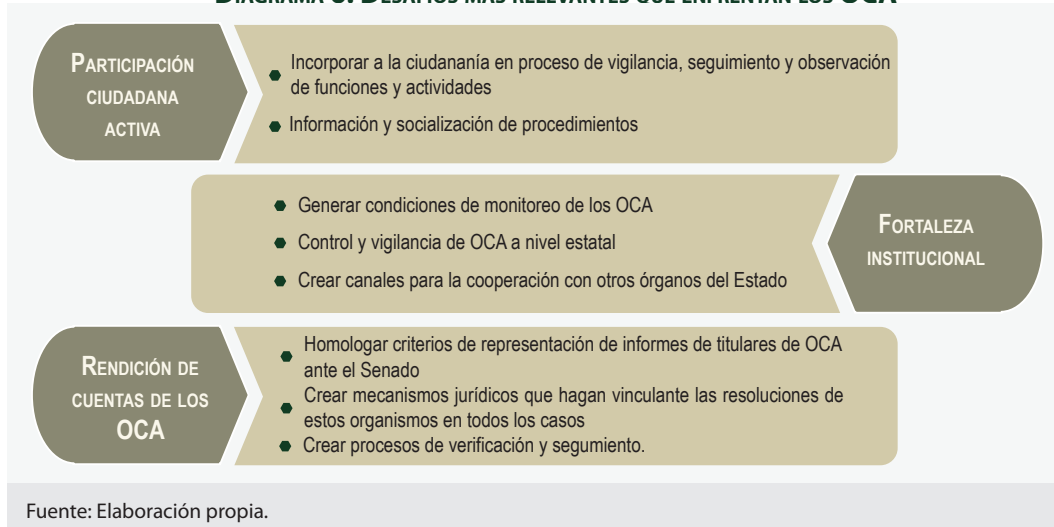
ciudadana clara, a pesar de ser instancias que ejercen un poder público, que se encargan de funciones fundamentales del Estado y cuyos titulares ejercen cargos por periodos incluso más prolongados que los del Presidente de la República o de los senadores. Ante esta crítica parece importante recordar, primero, que los integrantes de los órganos de gobierno de buena parte de los OCA son, de hecho, ciudadanos, con nulos o acotados antecedentes partidistas y, en algunos casos, de ejercicio de la función pública. Segundo, aunque de forma indirecta, la legitimidad democrática de los OCA proviene del hecho de que el nombramiento de sus titulares (y el mismo diseño institucional de los órganos) tiene su origen en instancias y actores electos democráticamente por la ciudadanía, el Congreso de la Unión y el poder Ejecutivo,

quienes, en principio, ejercen un mandato que debe reconocer la pluralidad y tener al interés general como criterio en la toma de decisiones, incluyendo aquellas relacionadas con la creación de los OCA, la designación de sus titulares y el seguimiento de sus acciones.

Quizá una explicación a la crítica sobre el aparente déficit de legitimidad democrática de los OCA tiene que ver con la partidización y la aplicación de cuotas partidarias para el nombramiento de sus titulares (al menos en algunos casos); la apreciación del uso predominante de criterios políticos más que técnicos en dichas designaciones, y/o la percepción del abuso de la autonomía constitucional como instrumento de control del poder legislativo sobre el ejecutivo (Cfr., con las observaciones hechas en apartados

previos sobre el Coneval). No obstante, es difícil anticipar si estas circunstancias podrían enfrentarse favorablemente incorporando el voto ciudadano como base para la selección de los titulares de los OCA. El reto está, más bien —junto a otras posibles estrategias—, en corregir aquellos elementos, como los mencionados, que generan un aparente déficit de legitimidad democrática. Asimismo, otra forma de fortalecer la legitimidad democrática de los OCA es por medio del diseño de marcos institucionales que aseguren su adecuado funcionamiento, generando condiciones y mecanismos para el monitoreo, la rendición de cuentas, la cooperación con otros órganos del Estado, y para la eficaz atención de aquellos asuntos que afectan a la ciudadanía y que, en principio, son el origen de su creación.

**DIAGRAMA 6. DESAFÍOS MÁS RELEVANTES QUE ENFRENTAN LOS OCA**



Por otro lado, los OCA también enfrentan la responsabilidad y el desafío de mejorar en su rendición de cuentas. Al respecto, además de lo mencionado en secciones previas, es importante recordar que los OCA son sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG). Si bien existe esta obligación de rendir cuentas y de ser transparentes en su actuar, cada uno de los OCA tiene libertad de establecer las normas o parámetros adecuados para efecto de rendir cuentas y para proporcionar acceso a información a los particulares (así lo establece el artículo 61 de la LFTAIPIG). En este sentido, uno de los desafíos que surgen es homologar criterios que aseguren procedimientos similares para este tipo de órganos. La naturaleza especial de las funciones que se le han otorgado a los

OCA, como garantizar el equilibrio monetario, la protección de los derechos humanos o la organización de las elecciones, presupone responsabilidades que requieren de supervisión, monitoreo y rendición de cuentas sólidas.

Finalmente, un reto importante, clave para el funcionamiento, fortalecimiento institucional y efectividad de los OCA, es la existencia de mecanismos jurídicos que hagan de las resoluciones de este tipo de organismos decisiones vinculantes para otros órganos del poder estatal. En la medida en que sus decisiones tengan peso vinculatorio, los OCA ampliarán su efectividad e influencia en aquellos ámbitos de interés público que por mandato están obligados a proteger o promover.

## REFERENCIAS

- Ackerman, J. 2010. "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina". En *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, coords. J. Carpizo y C. B. Arriaga, 3-21. México, UNAM, IJ. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf> (consultada el 2 de Diciembre de 2014).
- Auditoría Superior de la Federación. 2005. *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Disponible en: <http://tinyurl.com/nf66rk5> (consultada el 10 de Noviembre de 2014).
- Barcelo, D. 2010. "El Senado de la República. Su encaje Constitucional". En *Organización y funciones del Senado*, coord. Galeana, P. México: UNAM, IJ. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3136/7.pdf> (consultada el 10 de noviembre de 2014).
- Caballero, JL. 2000. "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes". *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 30. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf> (consultada el 2 de diciembre de 2014).
- Carbonell, M. 2006. *Elementos de derecho constitucional*, Fontamara, México.
- Cárdenas, J. 1996. *Una constitución para la democracia*, México: IJ-UNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/46/tc.pdf> (consultada el 7 de Noviembre de 2014).
- Casar, M. A. 2014. Participación en el Seminario "Órganos Autónomos y Funciones de Control del Senado", versión estenográfica, julio 2014, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Cejudo, G. 2014. "Implicaciones de la autonomía constitucional del Coneval", Red por la Rendición de Cuentas, 23 de marzo, <http://rendiciondecuentas.org.mx/implicaciones-de-la-autonomia-constitucional-de-coneval/> (consultado en diciembre de 2014).
- Espinosa Solís, A. (2014). Participación en el Seminario "Órganos Autónomos y Funciones de Control del Senado", versión estenográfica, julio 2014, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Gil Rendón, R. 2000. "¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?", *Revista de la Barra Mexicana*, número 26, México.
- Guerra, L. 2014. *Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza Jurídica y Notas Distintivas. Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Agosto, 2014. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html> (consultada el 7 de noviembre de 2014).
- Instituto Belisario Domínguez. 2004. "Reforma político-electoral 2014: avances y primeros resultados", *Temas Estratégicos no. 13*, Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/ibd/>
- Montiel, M. Del J. 2014. "La reforma del Coneval, ¿para qué?", *Animal Político*, 20 de marzo, [http://www.animalpolitico.com/blogueros-neoliberal-nel-liberal/2014/03/20/la-reforma-del-coneval-para-que/#\\_ftn1](http://www.animalpolitico.com/blogueros-neoliberal-nel-liberal/2014/03/20/la-reforma-del-coneval-para-que/#_ftn1) (consultado en diciembre de 2014).
- Ortiz Mayagoitia, G. 2006. "La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Disponible en: [http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22\\_8.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf) (consultada el 2 de diciembre de 2014).
- Pedroza de la Llave, S. 2002. "Los Órganos Constitucionales Autónomos en México". En *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. Serie Doctrina Jurídica, Serna J. y Caballero J., 2002. México: UNAM. p. 173-194.
- Roldán, J. 2014. *Órganos constitucionales autónomos y agencias regulatorias: un balance*. Documento de trabajo, versión mimeográfica.
- Salazar, P. y Salgado, L. 2009. "Órganos Constitucionales Autónomos. Una propuesta de reforma". En *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, coord. Serna J., 591-605, México: UNAM-IJ.
- Schedler, A. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?*. México: IFAI. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/599/59918310.pdf> (consultada el 7 de noviembre de 2014).
- Ugalde, F. 2010. "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No. 29, 253-64. Disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%20ADn%20Ugalde%20Calder%20B3n.pdf> (consultada el 2 de diciembre de 2014).
- Vázquez, P.S. (2014). "Análisis y Seguimiento de las Funciones de Control que competen al Senado". Documento de trabajo,



versión mimeográfica, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Zorrilla Noriega, A.M. (s/f) *La garantía institucional como condición necesaria para consolidar los órganos constitucionales autónomos*. Programa Atalaya, ITAM, [http://atalaya.itam.mx/Documentos\\_Atalaya/03.%20\(44\)/02.%20\(123\).PDF](http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/03.%20(44)/02.%20(123).PDF)

**Leyes y normas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm> (consultada el 10 de noviembre de 2014).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244\\_140714.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf) (consultada el 10 de noviembre de 2014).

Reglamento del Senado de la República. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Senado.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf) (consultada el 10 de noviembre de 2014).

**TEMAS ESTRATÉGICOS 16**  
Reporte quincenal

**Elaboración de este número:**  
Área de Sistema político y federalismo  
Roberto Castellanos  
Fernanda Vidal Correa

**Diseño y formación:**  
Lizbeth Saraí Orozco N.

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

**COMITÉ DIRECTIVO**

- Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez**  
Presidente
- Sen. Roberto Albores Gleason**  
Secretario
- Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario
- Sen. Benjamín Robles Montoya**  
Secretario

**Manuel Pérez Cárdenas**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

**Alejandro Encinas Nájera**  
Dirección General de Investigación Estratégica

- Equidad y derechos sociales
- Desarrollo económico y sustentabilidad
- Sistema político y federalismo
- Derechos humanos, seguridad y justicia

**Números anteriores de Temas Estratégicos**

- No. 1. "México en la prueba PISA 2012: Resultados nacionales y estatales"**. Febrero 2014, primera quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte1.pdf>
- "México en la prueba PISA 2012: Resultados estatales"**. Suplementos estatales. Febrero 2014, 1a. quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte1.htm>
- No. 2. "El comportamiento reciente de la deuda pública en las entidades federativas"**. Febrero 2014, 2a. quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte2.pdf>
- No. 3. "Desempeño de la economía mexicana en 2013 y perspectivas para 2014-2015"**. Marzo 2014, primera quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte3.pdf>
- No. 4. "La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: ¿Hacia un nuevo funcionamiento del Estado?"**. Marzo 2014, segunda quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte4.pdf>
- No. 5. "Debate actual sobre el seguro de desempleo"**. Abril 2014, primera quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte5.pdf>
- No. 6. "La satisfacción de los derechos sociales en la primera infancia"**. Abril 2014, segunda quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte6.pdf>
- No. 7. "Valoración inicial sobre los efectos de la reforma laboral de 2012"**. Mayo 2014, primera quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte7.pdf>

- No. 8. "La autonomía municipal: perspectiva comparada"**. Mayo 2014, segunda quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte8.pdf>
- No. 9. "Avances de la reforma de la educación básica"**. Junio 2014. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte9.pdf>
- No. 10. "Desempeño reciente y perspectivas de la economía internacional"**. Julio 2014. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte10.pdf>
- No. 11. "Planeación y Política de Desarrollo Regional"**. Agosto 2014. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte11.pdf>
- No. 12. "La reforma de la educación media superior"**. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte12.pdf>
- No. 13. "Reforma político-electoral 2014: avances y primeros resultados"**. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte13.pdf>
- No. 14. "Seguridad pública: evaluación de la información disponible"**. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte14.pdf>
- No. 15. "Debate en curso sobre el salario mínimo en México"**. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte15.pdf>