Panel 5. La evolución de la división de poderes en México y los órganos constitucionales autónomos

I. Ideas fuerza de cada uno de los panelistas

1. Dra. Olga Sánchez Cordero. Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- **Los órganos constitucionales autónomos (OCA) fueron en su momento una novedad pero ya no lo son**. Ahora son una forma de organización del Estado que se consolida al paso del tiempo y conforme la especialización estatal lo requiere.
- Algunas de las preguntas fundamentales de los OCA hoy es **qué significa su autonomía**, cuál es **su alcance** y **qué tipo de control requieren** en su ejercicio.
- Como todo órgano del Edo, **los OCA están sujetos a los controles que establece la Constitución** para todos los actos de autoridad.
- La autonomía de los **OCA requiere contar con el material indispensable para sus funciones**: dotarle los medios apropiados para sus facultades, en proporción a sus facultades y atribuciones, un presupuesto suficiente, y recursos materiales y humanos apropiados, e independencia orgánica (de gestión y de sus funciones). La idea de autonomía que subyace en el surgimiento de los OCA se refiere a su independencia de diversos intereses y de objetivar y enfatizar su función especializada.
- Un **principio que siempre debe estar presente en la actuación de los OCA es el de la no intromisión** y el de colaboración entre poderes en caso de estricta necesidad. Los otros poderes y órganos del Estado deben abstenerse de intervenir en el desarrollo de las facultades de los OCA para no anular sus fines innatos.
- **En el ejercicio de su autonomía, los OCA definen su alcance y la forma de ejercer sus facultades o tareas**. En particular, pude optar por ser auto-restrictivo o proactivo. Esto depende de cada órgano.
- En cuanto al control parlamentario y jurisdiccional, éste debe intervenir en los casos en que el principio de división de poderes o las personas puedan resultar vulneradas con la actuación de los OCA.
- La **pieza clave en todo el engranaje e ingeniería constitucional es el operado por el órgano de control constitucional, que es el decisor final de sus facultades.** El protagonista es el OCA pero es el órgano de control

constitucional es el que potencia su crecimiento, y la coordinación con otros poderes en un clima de libertad y respecto hacia su naturaleza. El encargo de mostrarle su camino a los OCA es el órgano de control constitucional.

- **Un tema clave es también la elección libre y de pensamiento de sus integrantes a través del sentido crítico**. Siempre bajo la vigilancia del control que como órgano constitucional decidirá si el ejercicio de la autonomía se corresponde con la división de poderes.
- **Desafíos**: **El proceso de los OCA es largo, un camino lleno de dificultades, que abarca la posibilidad y la capacidad para seleccionar la actividad más conveniente, cómo hacerlo, y acordar las normas necesarias para el funcionamiento de sí mismos** en el respeto a los mandatos de la Constitución.
- A partir de la reforma del artículo 105 de la Constitución del 7 de febrero de 2014 se estableció que será el órgano de control de la regularidad constitucional el que determinará el orden y equilibrio de los OCA. En este contexto, la importancia del control de regularidad constitucional queda de manifiesto en el ejercicio mismo de la autonomía.

2. Dra. Ximena Puente de la Mora. Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Su participación **se concentró en las acciones que ha realizado el IFAI ante la reforma constitucional de 2014**, destacando los retos ha superar para enfrentar la propia reforma.

Puente de la Mora destaca que el derecho a la información garantizado por el estado, ha evolucionando en nuestro país desde 2002 y con leyes en los estados de la republica**. En 2007 se hace la reforma constitucional al artículo 6º y con un enfoque en tres temas:**

- Desarrollo de un sistema de transparencia,
- Protección de datos personales,
- Generación de archivos públicos.

El 7 de febrero de 2015 se genera la gran reforma en materia de transparencia. Los principios que se destacan de la misma:

- Máxima publicidad,
- Documentación de la acción gubernamental,
- Autonomía constitucional de los órganos garantes (OG),

- Obligación de actualización de los archivos y mecanismos de acceso a la información

Los **principales retos**, destacó, se observan en:

- **El propio principio de gestión,**
- **En la planeación presupuestaria,**
- **En la propia implementación de la ley**.

Los **principales efectos** que observa por la implementación de la reforma:

- **El IFAI es un órgano garante autónomo de acceso a la información**
- **Su carácter especializado de órgano garante**
- **La necesidad de implementar el derecho de acceso a la información y la protección de datos.**
- **Ello enmarcado en la tutela de dos derechos humanos**.

Es importante resaltar una de las **principales contribuciones de la reforma**: el establecimiento de la ley general de transparencia, de una normatividad general. Se cuestionó **¿como contribuye esta nueva ley?**:

1) Se edificaran las **reglas y principios del derecho de acceso a la información a nivel federal y municipal.** Su desafío es la implementación de esta contribución.
2) Un **sistema nacional de transparencia**. Su reto es la construcción de un verdadero sistema nacional.
3) **Obligación de coordinación** con organismos garantes en las entidades federativas y con la Auditoria Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Los principios rectores que enmarca la reforma: i) Certeza, ii) eficacia, iii) imparcialidad; iv) independencia; v) legalidad; vi) objetividad; vii) profesionalismo; viii) transparencia; ix) y máxima publicidad.

Se cuestionó **¿qué sigue después de la integración del sistema? Sigue** una **reformulación hacia la extensión de normativas secundarias y la homologación de las reglas actuales** así como la **expedición del reglamento del sistema nacional** tomando en consideración que se tiene un año para finalizar la incorporarse institucional a la reforma.

La reforma también incluye en materia de transparencia la **incorporación de nuevos sujetos obligados**: el poder legislativo, el poder judicial, los partidos políticos, los OCA´s, los fideicomisos y fondos públicos, sindicatos y personas física o moral que reciba fondos públicos,. Hacer esto en la práctica es un gran reto que se tiene desde el IFAI.

El contenido de la reforma y de lo que ha sido para la creación de una Ley General de Transparencia implica preguntarse: **¿qué se hace en el IFAI?, ¿qué se ha logrado?:**

Se llevan once meses con esta importante encomienda. Las acciones que se pueden destacar **implicaron una anticipación a la propia ley** y al cumplimiento constitucional. Implicó un ejercicio de planeación estratégica, de la misión y la visión y los objetivos adecuados a las nuevas necesidades. En general, **un rediseño institucional.**

Lo anterior **enmarcado en cuatro objetivos**:

- garantizar el optimo cumplimiento de los derechos que de tutelan
- Promover el pleno empleo
- Coordinar el sistema nacional de acceso a la Información
- Impulsar el desarrollo organizacional orientado a resultados con enfoque de derechos humanos y perspectiva de genero

Retos que se anticipan:

- consolidación del Sistema Nacional de Transparencia
- la creación de una plataforma tecnológica que agilice la rendición de cuentas
- la capacitación de funcionarios públicos
- la promoción de la cultura de transparencia que no sea privativa que sea accesible para todos.

3. José Roldán Xopa. Profesor e investigador del CIDE y del ITAM. *Subtema*: "Pesos, contrapesos y límites de los órganos constitucionales autónomos"

- **Los OCA nacen con un signo común que es una crisis de institucionalidad y se pretende que los OCA corrijan o contribuyan a**

atender esas crisis de institucionalidad. Un ejemplo de ello es el surgimiento del Bando de México, el IFE (ahora INE), o la CNDH u otros órganos reguladores. En otras palabras, **un común denominador de estos órganos es remedial**. Hay una aspiración en el fondo de los OCA y es que las instituciones funcionen. **La creación de OCAs está asociada con una insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones**.

- El **control de la corte tienen un reto enorme** y es **entender cómo el funcionamiento y surgimiento de los OCA tiene que ver con esta cuestión de buscar que las instituciones funcionen mejor.** En este sentido, es necesario construir un constitucionalismo funcional que contribuya a que las instituciones den buenos resultados. Esto es importante porque s países fallan si las instituciones fallan. **Hay que ver cómo de la explosión de OCA podemos extraer soluciones para retornar a la raíz de los problemas**.
- **El Senado tiene una gran responsabilidad en relación con los OCA.** La creación de los OCA se da en gran medida porque se busca que los poderes presidenciales sean acotados y aumenten los del Congreso. Pero no solo es una **función de control parlamentario**, **también surge un función de configuración institucional y de funciones de gobierno** que adquiere el Senado. Al nombrar un titular de un OCA el Senado es también responsable de incidir en procesos de gestión y gobierno del OCA. Por lo mismo, el procedimiento de nombramiento de los titulares de los OCA es clave. El reto para el Senado es cómo enfrenta estas unciones de manera eficaz y eficiente.
- Otro reto en este contexto es cómo el Senado evalúa los desempeños institucionales y también los personales. Qué sucede con las funciones del Senado en el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuenta de los OCA.
- **Controles jurisdiccionales.** El mandato de desempeño que se otorga a los OCA también supone criterios distintos de control jurisdiccional. ¿Cómo se determina un conflicto de competencia entre dos OCA? Los tribunales tienen la competencia para decidir el conflicto de competencia. Y **tiene que prevalecer un criterio de corrección funcional.**
- **Mientras más OCA hay el riesgo de conflicto orgánico es mayor**. ¿Cómo resolver estos problemas? ¿Quién los resuelve?
- **En el escenario del federalismo o de muchos OCA hay que pensar en un constitucionalismo cooperativo**. La pregunta es **¿cómo establecer una cooperación institucional para dar resultados?** Los controles

constitucionales tiene una delicada función: definir terrenos, roles y otros rasgos, con instrumentos como la controversia constitucional.

- Algunas preguntas que tenemos que responder es: **¿cómo vivimos mejor y cómo aprovechamos mejor nuestros recursos? ¿cómo utilizamos inteligentemente las instituciones?**

4. Dr. Pedro Salazar Ugarte. Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Subtema: "Análisis y reflexión del surgimiento de los órganos constitucionales autónomos".

Destacó que **la problemática de los OCAs depende de la concepción de división de poderes**. Aquella política de diseño institucional que tiene la idea de una distribución de las funciones del Estado permite una inclusión de los OCAs. A partir de esta perspectiva se han desdoblado por especialidad, sobre todo de las labores que antes eran del poder ejecutivo, una serie de funciones en otras instancias.

Desde la perspectiva de la tradición de los órganos del Estado, todo cambia ya que se tenía como finalidad garantizar el principio de legalidad: el poder legislativo como la instancia que determina la legalidad y legitimidad de los otros poderes del estado. Y separando al poder judicial, ya que el principio de imparcialidad dependía de un órgano judicial independiente de los otros poderes. Esta visión se ve alterada por los OCAs en el diseño constitucional.

Si se ve a la Constitución como una articulación de instituciones que generan equilibrios de la acción estatal, los OCAs son funcionales. En esa visión se busca que el Estado cuente con instrumentos institucionales. El problema es cuando **nos preguntamos si con ese diseño lo estamos logrando**.

En México, el orden constitucional ha derivado en un desorden institucional. No se cuenta con un sistema que articule sus funciones. Ello **por no diseñar *ex ante***. Se fue improvisando con la necesidad de cubrir nuevas funciones del estado.

Se vislumbran cuatro problemas o retos en el caso de los OCAs:

1. **¿Autónomos frente a quien?** Frente a quién queremos que tengan autonomía, se puede decir que frente al poder, pero no todo el poder reside en sedes públicas u estatales. Autónomos frente a los sujetos que se tiene que regular. Es una cualidad que le damos a los órganos esperando que operen bajo la lógica de independencia de criterio y de capacidad técnica. Autonomía, por lo tanto, diferenciada de acuerdo a sus funciones: garantía no jurisdiccional, administrativos, etc.
2. **Revisión del diseño constitucional para integración de los OCAs**. Hay mecanismos que tal vez no se justifican. Por ejemplo, el INEE se integra de la misma manera que la SCJN. En el caso de la SCJN, el titular del ejecutivo debía de comprometerse con un candidato y argumentar frente al Senado esa preferencia. La diversidad de mecanismos de integración no esta del todo justificada.
3. **Error de crear una Contraloría dependiente de otro organismo.** Un ejemplo de esta equivocación es la Contraloría del Instituto Nacional Electoral, designada por la Cámara de Diputados, ya que se amenaza la autonomía del propio órgano. En el caso del IFE se hace referencia a pruebas históricas que demostraron que se dañó la relación entre los actores. Esta fórmula ya se traslado a los demás OCA. Es un mecanismo que se puede convertir en un instrumento que diezme la autonomía constitucional.
4. **Las mayorías calificadas en la toma de decisiones**. Si bien es una situación que podría ser positiva, también podría ser una trampa para la autonomía. Si hay una minoría en bloque, se puede limitar la toma de decisiones, inclusive más en decisiones colegiadas.
5. **Comisionados presidentes nombrados por comisionados de los órganos**. Un ejemplo es el IFAI y la lógica de que sean los comisionados los que designen al presidente del órgano. Históricamente, lo que mejor funciona es que la instancia legislativa que integra al órgano determine también la presidencia del mismo, ya que lo otro genera dinámicas que descomponen el funcionamiento del sistema.

II. Coincidencias

- La autonomía de los OCA es un tema clave que define sus rasgos e identidad institucional.
- Siendo central la autonomía de los OCA es preciso definir ante qué/quién son autónomos los OCA.

- La Corte tiene una función clave en términos de control constitucional y de delimitar la naturaleza de la actuación de los OCA y los linderos del ejercicio de sus atribuciones.
- Pero el Senado, con sus atribuciones de nombramiento de titulares de órganos de gobierno de los OCA, tiene un papel central también, que no solo es de control parlamentario, sino de seguimiento, gobierno y rendición de cuentas de los OCA.
- Al final, el diseño constitucional mexicano ha apostado a la división de poder en clave poliárquica. La paradoja es que estamos generando una poliarquía nivel nacional pero al mismo tiempo centralizando el poder. Podríamos estar respondiendo a problemas reales pero por la vía equivocada.
- [A propósito de los OCA]: En México, el orden constitucional ha derivado en un desorden institucional. No se cuenta con un sistema que articule sus funciones. Se fue improvisando con la necesidad de cubrir nuevas funciones del estado.

III. Desafíos

- El proceso de los OCA es largo, un camino lleno de dificultades, que abarca la posibilidad y la capacidad para seleccionar la actividad más conveniente, cómo hacerlo, y acordar las normas necesarias para el funcionamiento de sí mismos en el respeto a los mandatos de la Constitución.
- Hay que ver cómo del creciente surgimiento de los OCA podemos extraer soluciones para retornar a la raíz de los problemas.
- ¿Cómo establecer una cooperación institucional para dar resultados? En el escenario del federalismo o de muchos OCA hay que pensar en un constitucionalismo cooperativo.
- Mientras más OCA hay, el riesgo de conflicto orgánico es mayor. ¿Cómo resolver estos problemas? ¿Quién los resuelve?
- El Senado tiene retos importantes relacionados con la evaluación de los desempeños institucionales y también los personales. ¿Qué sucede con las funciones del Senado en el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuenta de los OCA

- Los principales desafíos derivados de la nueva Ley de Transparencia son: el principio de gestión; la planeación presupuestaria y la propia implementación de la ley.
- En materia de transparencia, se anticipan como retos: la consolidación del Sistema Nacional de Transparencia; la creación de una plataforma tecnológica que agilice la rendición de cuentas; la capacitación de funcionarios públicos, y la promoción de la cultura de transparencia, que no sea privativa, que sea accesible para todos.