

## CAPÍTULO V

# LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE

**SUMARIO:** I. *Consideración introductoria.* II. *La división del poder.* III. *El concepto de autonomía y términos relacionados.* IV. *Las características de los entes u órganos autónomos.* V. *Los órganos constitucionales autónomos en México.*

### I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

El presente trabajo<sup>1</sup> tiene como primer propósito abordar el principio de la división del poder y cuáles son las actuales interpretaciones sobre el mismo. En segundo término, analizaremos el concepto de autonomía y sus términos relacionados como son la desconcentración, la descentralización y la soberanía. De tal forma, y como puntos centrales, veremos cuáles son las características de los entes u órganos autónomos, todo ello a través de un extenso listado que hemos elaborado para su análisis. Por último, nos referiremos a los actuales órganos constitucionales autónomos que existen en México, así como a las recientes tendencias.

### II. LA DIVISIÓN DEL PODER

El poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad (Montesquieu).<sup>2</sup> Pero si el poder “está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano”.<sup>3</sup>

1 Agradezco las aportaciones y sugerencias del licenciado Jesús Cruz Velásquez y del señor Eugenio Hurtado Márquez para la realización de este trabajo.

2 Véase Agapito Serrano, Rafael de, *Libertad y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 115.

3 Véase Rubio Llorente, Francisco, *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 210.

El primer documento que plasma la división del poder estatal es la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y posteriormente la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, del mismo año, así como la propia Constitución estadounidense de 1787. Esta última estableció que el Poder Legislativo está confiado a un Congreso, el Poder Ejecutivo al presidente y el Poder Judicial al Tribunal Supremo.<sup>4</sup>

De igual manera, lo cual consideramos más importante aún, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,<sup>5</sup> en su artículo 16, contempla la división del poder en el siguiente tenor: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”<sup>6</sup>

Así, durante los siglos XVIII al XX y lo que va del XXI, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Este modelo ha resistido el paso del tiempo, así como las innovaciones en el campo del conocimiento político, jurídico y sociológico. Dicho modelo se ha adecuado a la época y lugar de los diferentes Estados-nación —Estado liberal o moderno, Estado social de derecho o de bienestar y el Estado contemporáneo o Estado social y democrático contemporáneo—<sup>7</sup> que se han concebido a lo largo de la historia.

En el contexto actual, diversas teorías han postulado que lo que debe darse es una coordinación entre los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), dada la notoria interdependencia existente entre los mismos.<sup>8</sup> En otros términos, distribución de funciones y control entre los órganos.<sup>9</sup>

4 Véase López Guerra, Luis, “La función de control de los Parlamentos: problemas actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 237.

5 Véase Hervada, Javier y Zumaquero, José M., *Textos internacionales de derechos humanos*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992, pp. 30 y ss.

6 *Ibidem*, p. 52.

7 Véase Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp. 124 y 55; Fix-Zamudio, Héctor, “La función actual del Poder Legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, p. 18; Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “El Estado de derecho. Su origen y evolución al Estado social de derecho”, *Revista de la Maestría en Derecho* (Puebla), núm. 1 (1997).

8 Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 597 y ss.

9 Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “Comentario al artículo 49”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. 2, pp. 177 y ss.

La división del poder concilia la autonomía de los órganos de gobierno y la concurrencia de sus facultades y atribuciones a fin de armonizar mejor los intereses de todo el conjunto social.<sup>10</sup>

Otros estudios distinguen en las instituciones estatales una evolución que ha generado órganos y organismos que no corresponden a las primeras concepciones del constitucionalismo,<sup>11</sup> es decir, se habla del surgimiento de órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Los órganos constitucionales autónomos se concibieron y desarrollaron en Europa, y posteriormente en Latinoamérica.<sup>12</sup>

### III. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA Y TÉRMINOS RELACIONADOS

El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos αὐτος que significa ‘mismo’, y νόμος, ‘ley’, es decir, es la potestad para darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas.<sup>13</sup> También tiene la acepción de ‘libre albedrío’ y ‘mando propio’;<sup>14</sup> este término alude a un cierto poder de autonormación y autogobierno, poder atribuido a entes no soberanos de emitir normas jurídicas equiparadas a las normas de un ente soberano.

Asimismo, el término ‘autonomía’ es un vocablo exquisitamente polisémico, pero particularmente en el sentido institucional, «aparece subjetivamente como ‘la potestà di darsi un ordinamento giuridico’, y, objetivamente, ‘come il carattere proprio di un ordinamento giuridico che individui o enti si constituisno da se’».<sup>15</sup>

10 Véase Ortiz Arana, Fernando, “El Senado como garante del Pacto Federal”, *Revista del Senado de la República*, núm. 1 (1995), p. 25.

11 Véase Reyes Orona, Gabriel, “Comentarios a la desincorporación bancaria y sobre la autonomía del Banco Central”, *Pemex Lex*, núms. 71-72 (1994), p. 21.

12 Gil Rendón, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, *Revista de la Barra Mexicana*, núm. 26 (2000), p. 36.

13 Véase Ochoa Campos, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, México, Índice, 1982, p. 35.

14 Véase García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad*, México, UNAM, 1977, p. 23.

15 Grossi, Paolo, “Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la Constitución jurídica medieval”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, t. 9, 1997, p. 176.

La autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía,<sup>16</sup> es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias.

Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, a saber, la soberanía aísla a su titular —ya sea éste un individuo o un ente— porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.<sup>17</sup>

De tal forma, autonomía y soberanía no son términos equivalentes; además, el primero es un concepto más restringido,<sup>18</sup> que 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>19</sup> En la mayoría de los casos es la propia Constitución la que reconoce qué ente u órgano es autónomo.<sup>20</sup>

Por otra parte, la autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros.<sup>21</sup> Para establecer el grado de autonomía es necesario definir qué son la centralización, la desconcentración y la descentralización.

Para Moisés Ochoa Campos, la centralización es la dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos, por ejemplo, las secretarías de Estado dependientes del Ejecutivo en donde los titulares son nombrados directamente por éste.

La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que están subordinados a ellas, por

16 La soberanía se refiere a la posibilidad de darse una dirección divergente de aquella que se da el Estado. Véase Borja López-Jurado Escrivano, Francisco de, *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 21-25.

17 Grossi, Paolo, “Un derecho sin Estado...”, p. 177, *cit.*, nota 15.

18 Véase Hurtado Márquez, Eugenio (comp.), *La Universidad Autónoma 1929-1944, documentos y textos legislativos*, México, UNAM, 1976, p. 137.

19 Véase Fuertes, Mercedes, “El proyecto de ley de autonomía del Banco Central”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* (Madrid), núm. 51 (1993), pp. 746, 747.

20 Véase Ruipérez, Javier, *Temas clave de la Constitución española. La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 17-18, 55, 56, 64, 68 y 69.

21 Véase Lavilla Rubira, J. L., “Autonomía”, en *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. 1, pp. 675-681.

ejemplo, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) que depende de la Secretaría de Salud.

Finalmente, la descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central.<sup>22</sup> Es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central hacia los entes menores,<sup>23</sup> por ejemplo, Petróleos Mexicanos.

La administración descentralizada constituye un complejo de organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es diferente y separado del fisco nacional, y por tanto son verdaderas personas jurídicas de derecho público.<sup>24</sup>

Por otra parte, para García Laguardia los entes autónomos son aquellos órganos descentralizados del Estado a los que se les ha otorgado capacidad de darse preceptos obligatorios.<sup>25</sup> En este sentido, Alfonso Caso considera que la autonomía no es ajena a la organización del Estado, sino simplemente descentralizada de las funciones del mismo.

La descentralización es una forma de organización a través de la cual el Estado deja en manos de quienes considera más aptos una parte de la función administrativa del mismo Estado. Ésta puede ser por regiones, por funciones, por servicios, o por colaboración.<sup>26</sup> Para algunos la administración descentralizada está compuesta por dos aspectos:

- 1) La administración descentralizada territorialmente, que son los estados y los municipios, y
- 2) La administración descentralizada funcionalmente, que son los institutos autónomos, las corporaciones o empresas del Estado, etcétera.

De tal forma, la descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía, que es la facultad que tienen las instituciones para gobernarse o para ejercer actos de soberanía, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios.

22 Véase Ochoa Campos, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, p. 3, cit., nota 13.

23 Véase Matheus, María Milagros, "Relaciones de los institutos autónomos con la administración central", *Cuestiones Políticas* (Venezuela), núm. 14 (1995), p. 118.

24 *Ibidem*, p. 121.

25 Véase García Laguardia, *La autonomía universitaria en América Latina*, p. 23, cit., nota 14.

26 Véase Hurtado Márquez, E. (comp.), *La Universidad Autónoma 1929-1944*, pp. 87, 122 y 135, cit., nota 18.

Cuando nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una ley especial que confiere al ente creado personalidad jurídica, patrimonio propio y que se organiza con un régimen particular de derecho público, entonces estaremos en presencia de un instituto autónomo.<sup>27</sup>

Por ello la autonomía es más que el ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un mayor margen de decisión, sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas.

Para María Milagros Matheus la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, existe un ente diferente a sus miembros, goza de personalidad jurídica.<sup>28</sup>

El tipo de actividades asignadas a los órganos autónomos es de la más amplia variedad. Se les ha encomendado desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura hasta la prestación de servicios de seguridad social.

Para algunos administrativistas, los institutos autónomos gozan de cierta independencia para cumplir con el desarrollo de sus actividades, aunque en estricto sentido son entes autárquicos debido a que la autarquía es la capacidad que tienen las entidades descentralizadas de administrarse a sí mismas, con independencia de los poderes centrales o estatales, aunque están sujetos a coordinación y control, lo que comprende el conjunto de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que pueden ejercer las autoridades supremas del Estado.<sup>29</sup> Así, las decisiones de un ente u órgano autónomo no deben estar exentas del control de los poderes públicos, sobre todo del órgano parlamentario.<sup>30</sup>

#### IV. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS ENTES U ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Para que un ente u órgano sea considerado autónomo no es suficiente que su autonomía sea sólo presupuestaria, sino que es necesario cubrir

<sup>27</sup> Véase Matheus, María Milagros, “Relaciones de los institutos autónomos...”, pp. 121 y 122, *cit.*, nota 23.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 123, 124 y 125.

<sup>30</sup> Véase Fuertes, Mercedes, “El proyecto de ley de autonomía del Banco Central”, pp. 753-755, *cit.*, nota 19.

otros elementos, como veremos a continuación. Algunas de las características que deben tener los órganos autónomos son las siguientes:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).<sup>31</sup>
- 2) El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben de ser publicadas en el periódico oficial, que en México es el *Diario Oficial de la Federación*.
- 3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
- 4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- 5) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
- 6) Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.<sup>32</sup>
- 7) Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- 8) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o

31 Véase Carbonell, Miguel, “El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento”, *Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales* (México), núm. 8 (2000), p. 58.

32 Véase Soto Parra, Eduardo, “Los servicios autónomos sin personalidad jurídica en la organización administrativa venezolana”, *Revista Tachirense de Derecho* (Venezuela), núm. 9 (1997), pp. 148, 149; Lavilla Rubira, J. L., “Autonomía”, pp. 675-681, *cit.*, nota 21; García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina*, p. 23, *cit.*, nota 14.

de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.<sup>33</sup>

- 9) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.
- 10) Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
- 11) Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.
- 12) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.
- 13) El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
- 14) Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
- 15) El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.<sup>34</sup>
- 16) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
- 17) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
- 18) Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.<sup>35</sup>
- 19) El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.<sup>36</sup>

33 Véase Carbonell, M., “El Instituto Federal Electoral...”, p. 58, *cit.*, nota 31.

34 Véase Valdés Escoffery, Eduardo, “Reforma electoral y autonomía de los organismos electorales. La experiencia panameña”, *Justicia Electoral* (México), vol. 5, núm. 7 (1996), pp. 93-95.

35 Véase Mancera, Miguel, “La autonomía del Banco de México”, *Examen* (México), núm. 66 (1994), p. 22; Fuertes, Mercedes, “El proyecto de ley de autonomía del Banco Central”, pp. 746, 748, 750, 755, 758 y 759, *cit.*, nota 19.

36 Véase Arrigunaga Gómez del Campo, Javier, “Ámbito internacional de la autonomía de los bancos centrales”, en *Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, pp. 10 y 18 (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 9).

Por otra parte, de acuerdo con otros teóricos, los entes u órganos pueden tener autonomía política pero no normativa, o viceversa. No obstante, diferimos de esta afirmación ya que la autonomía política implica la potestad de plena decisión,<sup>37</sup> la cual está ligada a la capacidad legislativa de manera que no se trataría de un órgano autónomo.

## V. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

En los últimos años ha crecido el número e importancia tanto de los órganos descentralizados como de los autónomos.

Su creación se establece por diferentes niveles normativos, a saber, por la Constitución, la ley o por decreto. Tienen variadas formas y denominaciones.<sup>38</sup>

Lo que trataremos a continuación son los entes u órganos autónomos, sobre todo funcionales, y escasamente los territoriales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) ha creado, contempla sus funciones y organización, es decir, los denominados órganos constitucionales autónomos.

### 1. Las universidades

En cuanto a la administración descentralizada funcionalmente, que son los institutos autónomos, las corporaciones o empresas del Estado, etcétera, tenemos a las universidades.

A partir de 1920, el constituyente permanente se ha preocupado por reconocer la autonomía de las universidades con el propósito de garantizar el servicio de la educación, para que se preserve al margen de intereses particulares de grupos políticos.

En los años veinte las universidades públicas ya buscaban elaborar sus estatutos, establecer la forma de organizarse y autogobernarse,<sup>39</sup> se-

<sup>37</sup> Véase Borja López-Jurado, *La autonomía de las universidades...*, pp. 24, 123 y 124, *cit. nota 16.*

<sup>38</sup> Petróleos Mexicanos (1938), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1960). Véase Sandoval López, Gustavo, *La autonomía del Instituto Politécnico Nacional. Ensayo sobre la creación de un organismo descentralizado*, México, Comercial Nadrosa, 1964, p. 12.

<sup>39</sup> Véase García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina*, pp. 13, 18, 20, 23-25, 31, 43, 54, 57, 58, 60, 65, 68, 69, 76, 77, 79, 81, 83, 84, 86, 89, 91, 100, 114, *cit. nota 14.*

lecionar a sus catedráticos y empleados, gozar de personalidad jurídica para adquirir bienes y administrarlos, así como contar con un patrimonio propio.

En los años setenta, en varios países de América se consolidó la concepción de que la autonomía es necesaria para el desarrollo de la función educativa. Sin embargo, por cuestiones de carácter ideológico, la autonomía se entendió erróneamente —como todavía sucede en la actualidad—, porque se le asimiló con conceptos relativos a soberanía, inviolabilidad, incluso extraterritorialidad.<sup>40</sup> Al respecto, Héctor Fix-Zamudio critica que la autonomía sea entendida como “una forma específica de soberanía” y que se considere a la universidad como un Estado dentro de otro Estado, donde los estudiantes gozan de inviolabilidad. Para este autor, “la Universidad no es soberana... La Universidad es un organismo descentralizado y autónomo del Estado”, postura con la que coincidimos.<sup>41</sup>

En 1929 se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional y en ella se consagró la autonomía de la universidad; sin embargo, ésta fue acotada, porque en el Consejo Universitario figuraba un delegado de la Secretaría de Educación Pública. Así, el Ejecutivo estaba facultado para designar profesores extraordinarios y conferenciantes con cargo a su presupuesto. Asimismo, estaba facultado para interponer su veto a los reglamentos de la ley universitaria, entre otras cuestiones.

Posteriormente, en 1933 se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México. En ésta se estableció que la universidad es una corporación dotada de plena capacidad jurídica que se organizaría libremente dentro de los lineamientos señalados por la ley, que además contaría con el patrimonio que se detallaba en dicha ley y que el gobierno federal le entregaría la suma de hasta diez millones de pesos, aunque, una vez cubierta esta cantidad, la Universidad no recibiría más ayuda económica del gobierno.<sup>42</sup>

Más adelante, en 1944, se aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que entró en vigor en 1945. Para Alfonso Caso, uno de los principios fundamentales de esta ley es el que define a la universidad como una corporación dotada de plena capacidad jurídica

40 *Ibidem*, p. 31.

41 Citado por García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina*, p. 36, *cit.*, nota 14.

42 Véase Hurtado Márquez, E. (comp.), *La Universidad Autónoma 1929-1944*, pp. 9-11, 19-21, 23, 29, 38, 39, 66, 72, 75, 76 y 80, *cit.*, nota 18.

cuyo fin es impartir la educación superior y organizar la investigación científica. En consecuencia, forma parte de la administración pública descentralizada, creada para realizar fines concretos y técnicos. El maestro Caso consideraba que el derecho a la libertad de cátedra y de investigación debía quedar consagrado junto con el principio de autonomía. Conforme a estas premisas, se pretendió que la universidad permaneciera ajena a las cuestiones políticas, sin menoscabo de los derechos de los universitarios para participar en asuntos públicos en su calidad de ciudadanos.

Durante esta época se consideró como un factor muy importante el hecho de que la Universidad contara con un cuerpo colegiado, cuyas decisiones se tomarían en beneficio de la institución. Este cuerpo colegiado —es decir, la Junta de Gobierno— se integra por personas que se han distinguido en el ejercicio de su profesión o que tienen una obra realizada de primer orden, o bien que tienen emolumentos o bienes que les permiten una absoluta independencia de criterio. Dicha junta tiene entre sus principales atribuciones el nombramiento del rector y la aprobación de los nombramientos de directores de las facultades y escuelas. Asimismo, carece de facultades para rechazar reglamentos, planes de estudios, métodos de trabajo, pruebas de aprovechamiento, reconocimiento y revalidación de grados y estudios, etcétera. Por otro lado, el Consejo Universitario es la autoridad legislativa y técnica, aunque no toma decisiones de carácter administrativo como en el caso de la Junta de Gobierno.

Por otra parte, y conforme a la Ley Orgánica, el Estado tiene la obligación de suministrar recursos para el sostenimiento de la universidad.<sup>43</sup> Brito Rosado, durante esos años apuntó que la autonomía de la Universidad consiste en que ésta pueda dictar sus normas y que se organice, considerándose como una forma de descentralización.

En la actualidad la autonomía de las universidades abarca la elaboración de los estatutos y demás normas de funcionamiento interno. Además, se considera la autonomía estatutaria o de gobierno, la autonomía académica o de planes de estudio, la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y, finalmente, la capacidad de seleccionar y promover al profesorado dentro del respeto de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que deben regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado.

43 *Ibidem*, pp. 86, 87, 88, 91, 93-100.

En este sentido, Joan Oliver Araujo considera que sólo en una universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre. La autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra.<sup>44</sup>

A este respecto, en otros países las universidades se rigen por una ley y tienen la facultad de elaborar sus estatutos y normas de funcionamiento interno, pero su aprobación depende de un órgano del gobierno.<sup>45</sup> La ley faculta a las universidades para elaborar sus reglamentos autónomos, mismos que se confeccionan en función de la autodeterminación de cada universidad. Cuando la autonomía se otorga desde la Constitución, el espíritu del constituyente permanente es preservar la libertad de cátedra, de investigación y de estudio, así como la autonomía de las universidades.

En España, por ejemplo, la elaboración de los estatutos de las universidades corresponde al Claustro Universitario y luego se presentan al gobierno para su aprobación, en la cual opera la afirmativa *ficta* a los tres meses. Una vez aprobados los estatutos entran en vigor a partir de su publicación en el *Boletín Oficial* del Estado o en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma correspondiente. El control que ejerce el gobierno es de legalidad, pero no un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria.

De acuerdo con una sentencia del Tribunal Constitucional Español, existe un contenido esencial de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para garantizar la libertad académica: la elaboración de los estatutos y demás normas de funcionamiento interno; la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración; la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes; la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios; la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación; la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; expedición de títulos y diplomas y el estable-

44 Véase Oliver Araujo, Joan, "Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Político* (Madrid), núm. 33 (1991), pp. 80 y 86.

45 Véase Borja López-Jurado, *La autonomía de las universidades...*, pp. 21-25, 32-40, 59, 70-75, 102, 106, 110, 123, 124 y 135, cit., nota 16.

cimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, entre otros.<sup>46</sup>

En México, desde hace algunos años se ha manifestado la idea de reformar la Ley Orgánica de la UNAM, así como pugnar porque el Instituto Politécnico Nacional sea un organismo público descentralizado que goce de autonomía.<sup>47</sup> Se ha buscado darle personalidad jurídica a este último, para que pueda gobernarse<sup>48</sup> por sí mismo y para que maneje su presupuesto. En este momento se encuentra ya en el proceso de transición. Para ambos supuestos, sería conveniente revisar el catálogo a fondo que hemos realizado (*véase supra*, apartado IV), para ver cuáles serían las posibles modificaciones y lograr mayor autonomía en estas instituciones, ya que la autonomía se presenta con diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros.<sup>49</sup>

## 2. *El Banco de México*

En la primera Ley Orgánica del Banco de México se estipuló que éste tenía como propósito principal armonizar el control monetario ordenado por la Constitución con una conveniente autonomía.<sup>50</sup> Se precisó que la rectoría económica continuará en manos del Estado y que la iniciativa no creaba un organismo cerrado, monolítico e inflexible, sino uno que habría de coordinarse con otras instancias especializadas del gobierno federal.<sup>51</sup>

Se pretendía dotarlo de autonomía y liberarlo de los vaivenes de la política económica que los gobernantes en turno habían propiciado, fluctuaciones que generaron, en gran parte, el caos monetario que vivía el país. Algunos especialistas consideran que en 1932, cuando el Banco de México se constituyó como un órgano autónomo, éste demostró su eficacia en una situación apremiante, ya que evitó que el país cayera en el pén-dulo de la depresión estadounidense.<sup>52</sup>

46 Oliver Araujo, J., “Alcance y significado de la autonomía...”, p. 88 y 96, *cit.*, nota 44.

47 Véase Sandoval López, Gustavo, *La autonomía del Instituto Politécnico Nacional...*, pp. 5-7, 14, 16, 35 y 36, *cit.*, nota 38.

48 Se ha tratado de establecer que se gobierne a través de un consejo designado por los directores de las escuelas que lo integran y los órganos ejecutivos directivos, técnicos y administrativos.

49 Véase Lavilla Rubira, J. L., “Autonomía”, pp. 675-681, *cit.*, nota 21.

50 Promovida por Alberto J. Pani, Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente y Elías de Lima. Véase “Autonomía al Banco de México”, *Crónica Legislativa* (Cámara de Diputados, México), núm. 9 (1993), p. 15.

51 *Ibidem*, p. 17.

52 Véase Calderón Hinojosa, Felipe, “Hacia una real autonomía del Banco de México”, *Quórum* (México), núm. 16 (1993), p. 31.

Sin embargo, con la contrarreforma de 1936, el Banco de México comenzó a financiar todas las aventuras del gobierno federal de aquella época, que acaba en el caos financiero y monetario.

Con la reforma de 1993 el Banco de México retomó el carácter de organismo descentralizado, aunque, a partir de una revisión de legalidad, tiene que rendir cuentas al Congreso de la Unión, en los términos en que lo hacen otras instituciones que no escapan a la supervisión ni al escrutinio de la cuenta pública y tampoco a la disposición constitucional de autorización presupuestal o al control de la Ley de Ingresos, donde se señalan los ingresos permisibles para el gobierno Federal incluidos los instrumentos de política monetaria.<sup>53</sup>

La conducción del Banco de México estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores.<sup>54</sup> Al respecto, el nombramiento de su titular aún está en manos del Ejecutivo, con la aprobación del Senado, aunque ya se estableció que no coincidan la fecha y duración del nombramiento con estos dos órganos. Sin embargo, consideramos que el Banco de México debe quedar separado, hasta donde sea posible, de las influencias políticas y burocráticas, que en todo momento pueden ser movidas por consideraciones y conveniencias de carácter transitorio o de grupo. Asimismo, también puede ser aplicable para su análisis a fondo el catálogo de “Las características de los entes u órganos autónomos”, que ya hemos abordado.

### 3. *El Instituto Federal Electoral*

Para preservar los principios de certeza, objetividad, legalidad, imparcialidad y profesionalismo<sup>55</sup> que rigen la función electoral del Estado mexicano, el constituyente permanente dio nacimiento, tras varias modificaciones, a un órgano autónomo *ad hoc* que goza de paridad de rango con otros órganos del Estado y de un ámbito material de competencia constitucionalmente predeterminada.

En el texto del artículo 41 constitucional, a partir de 1996, se dispone que la función estatal de organizar las elecciones debe realizarse por con-

53 *Ibidem*, pp. 32 y 34.

54 Véase “Autonomía al Banco de México”, pp. 18 y 20, *cit.*, nota 50.

55 Véase Carbonell, M., “El Instituto Federal Electoral...”, p. 58, *cit.*, nota 31; Moctezuma Barragán, Gonzalo, “El Instituto Federal Electoral”, *Examen*, núm. 23 (1991), p. 17.

ducto de un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios: el Instituto Federal Electoral (IFE). Este organismo debe reunir las características de descentralización, de manera que cuente con autonomía, capacidad de gestión y recursos propios.<sup>56</sup> La reforma que modificó la integración y las atribuciones del Instituto Federal Electoral tiene cuatro claves:<sup>57</sup>

- 1) Un menor peso de los partidos en el seno del Consejo General;
- 2) La salida del secretario de Gobernación del Instituto;
- 3) El equilibrio entre autonomía y eficacia, a través del compromiso de todos los poderes públicos y de los partidos políticos con los mandos de órgano electoral;
- 4) La presencia, plural, del Poder Legislativo Federal en el Consejo General del Instituto.

El IFE es un organismo intrínsecamente ordenador o rector del proceso electoral con jurisdicción nacional, dotado de una novedosa estructura para ejecutar sus funciones, la cual está integrada por tres órganos centrales: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.<sup>58</sup>

El Consejo General es el órgano superior de dirección del IFE y está integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales; al consejo concurren, con voz pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo del IFE quien funge como secretario del Consejo General. El consejero presidente y los consejeros electorales son elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. De la misma forma se deben nombrar, en orden de prelación, ocho consejeros electorales suplentes. Los consejeros duran en su encargo siete años y perciben la misma remuneración que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que pueden tener ningún otro empleo, cargo o comisión, excepto aquellos en los que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asocia-

56 Moctezuma Barragán, “El Instituto Federal Electoral”, pp. 16 y 17, *cit.*, nota 55.

57 Véase Carbonell, M., “El Instituto Federal Electoral...”, p. 59, *cit.*, nota 31.

58 Véase Moctezuma Barragán, G., “El Instituto Federal Electoral”, p. 17, *cit.*, nota 55.

ciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia, no remunerados.<sup>59</sup>

El IFE tiene a su cargo, de forma integral y directa, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección del presidente de la República en cada uno de los distritos electorales uninominales y, finalmente, regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.<sup>60</sup> Para este supuesto, también sería conveniente aplicar el catálogo (véase *supra* el apartado IV), para verificar cuáles serían las posibles modificaciones y lograr una mayor autonomía en esta institución.

#### *4. El Órgano Superior de Fiscalización*

A partir de julio de 1999 se creó la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. La misma tiene autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, así como en las decisiones sobre su organización interna y funcionamiento. Sus tareas son fiscalizar los ingresos y egresos, los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Dicho órgano le rinde cuentas a la Cámara de Diputados Federal. Su titular es nombrado por esta cámara mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y el mismo dura en el cargo ocho años, con la posibilidad de ser nombrado por un periodo adicional. Asimismo, podrá ser removido por las causas graves que señale la ley y con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución. Los requisitos para ocupar este cargo son similares a los de ministro del Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los que destaca no haber sido secretario de Estado, procurador general de la República, senador, diputado federal, gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal, entre otros, durante el año previo al día de su nombra-

59 Véase Carbonell, M., “El Instituto Federal Electoral...”, p. 59, *cit.*, nota 31.

60 *Ibidem*, p. 61.

miento. Por último, la Constitución señala un extenso listado de incompatibilidades.<sup>61</sup>

En otros países se conoce a este órgano como Tribunal de Cuentas. Se trata de una institución con cierta independencia en la mayoría de los países que lo han establecido, y se encuentra vinculado directamente con la institución representativa, particularmente con el Parlamento (en algunos casos con el Congreso), ya que generalmente actúa por delegación de éste y tiene la obligación de remitirle un informe anual; sin embargo, goza de independencia en relación con los demás órganos del Estado (Ejecutivo y Judicial), lo cual le da un carácter de imparcialidad a sus atribuciones. Al respecto, podemos señalar que dicho Tribunal es un órgano autónomo porque cuenta con su propio ordenamiento jurídico (Ley Orgánica), está consagrado en el ámbito constitucional, sus miembros son independientes e inamovibles, aunque es natural el vínculo con la institución parlamentaria por el carácter representativo de esta última.<sup>62</sup>

## 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En 1990 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, dicho órgano subió a rango constitucional en 1992<sup>63</sup> y se trataba ya de un organismo descentralizado. A partir de 1999, de acuerdo con el proyecto de reforma constitucional, fue prioritario dar a este organismo personalidad jurídica y patrimonio propios para incrementar la eficacia de sus resoluciones en beneficio de la protección de los derechos humanos.

La presidencia de la República ya no sería la responsable de nombrar al presidente y a los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino sería facultad de la Cámara de Senadores.<sup>64</sup> Es así como se reformó en septiembre de 1999 el artículo 102, en su apartado B, al señalar que el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Hu-

61 Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001.

62 Véase Gómez Sánchez, Yolanda, “El Tribunal de Cuentas (art. 136)”, *Revista de Derecho Político* (Madrid), núm. 36 (1992).

63 Véase “Opiniones acerca de la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Crónica Legislativa*, núm. 6 (1999), p. 101.

64 *Ibidem*, pp. 101 y 102.

manos, la cual contará con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios. La misma tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros. Tanto éstos como el presidente de dicha Comisión serán nombrados 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. En cuanto al cargo de presidente, éste durará cinco años y podrá ser reelecto para un segundo periodo, mientras que sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución. Asimismo, el presidente de la CNDH tiene la obligación de presentar anualmente un informe de actividades a los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).<sup>65</sup>

Al respecto en otros países la figura ha sido denominada de maneras distintas: *ombudsman*, comisario parlamentario, *mediateur*, promotor de justicia o defensor del pueblo. Éstos se han consagrado en el ámbito constitucional como un sistema de control, teniendo como finalidad colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia. La elección de su principal funcionario recae en la institución representativa, ya sea que se trate del Parlamento, Asamblea o del Congreso. Asimismo, quien ocupa el cargo tiene como privilegio la inmunidad, o sea que goza de protección procesal cuando se le intenta inculpar por la comisión de un delito. Su cese depende del Parlamento o del Congreso, según sea el caso, por lo cual no es una instancia independiente de la institución representativa; aunado a esto, el defensor del pueblo supervisa la actividad de la administración pública en su nombre y le da cuenta al mismo.

Con el auxilio de personal técnico, el titular tiene como una de sus principales funciones investigar, a petición de parte o de oficio, la afectación de la esfera jurídica de los gobernados, por actos u omisiones de las autoridades administrativas, por ejemplo, la ilegalidad, la negligencia o el retraso manifiesto, la iniquidad o la injusticia entre otras. También puede proponer soluciones o recomendaciones que no tengan el carácter de obligatorias y que, además, se deben comunicar periódica y públicamente a los más altos órganos del gobierno y de la institución representativa. De tal forma, se ha considerado que los informes de dicha figura constituyen un medio indirecto de control de las acciones del gobierno, ya que los parlamentarios (diputados y senadores) conocen si el Ejecutivo acata o no

65 Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit., nota 61.

las quejas y reclamaciones de el defensor del pueblo, *ombudsman*, comisario parlamentario, *mediateur* o promotor de justicia, ejercitando acciones políticas e, incluso, podrán llevar a cabo una reforma normativa.<sup>66</sup>

## 6. *Los estados*

En cuanto a la administración descentralizada territorialmente encontramos a los estados. El artículo 40 de la Constitución señala, entre otras, que México es una República Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación. Mientras que el artículo 41 constitucional determina que en los estados habrá poderes y podrán legislar en cuanto dicho régimen interior en los términos de la Constitución Federal. El artículo 116 señala que los Estados tendrán su propia Constitución.

Por otra parte, a partir de 1996, el artículo 122 constitucional regula la existencia del Distrito Federal, cuyo gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetan a lo que disponga la Constitución Federal.<sup>67</sup> En esta última materia se busca transformar al Distrito para que sea una entidad con plena autonomía política.

## 7. *Los municipios*

Los municipios también están comprendidos en la administración descentralizada territorialmente. El artículo 115 de la Constitución señala que los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. Cada municipio es gobernado por un ayuntamiento. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio. Los ayuntamientos tienen varias facultades, entre éstas, aprueban los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *Constitución Política de los Estados Unidos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. 4, pp. 85-101.

<sup>67</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit., nota 61.

<sup>68</sup> *Idem*.

Desde la perspectiva del derecho comparado, el Tribunal Constitucional español es autor definitivo del sistema autonómico, conforme a la doctrina general que rectifica esencialmente la concepción residualista del Estado, que probablemente es la única que había estado en el ánimo de los constituyentes, es decir, que se trata de una mera operación de sustracción de competencias y que el Estado era lo que quedaba después de efectuada esta sustracción.<sup>69</sup>

La Constitución española establece cuál es el contenido de cada autonomía. Es decir, no se trata de una simple operación de descentralización administrativa, sino de una descentralización política, acreditada por el disfrute por todas las autonomías, tanto de nivel mayor como del menor, de Poder Legislativo y la identificación de rango y de efectos entre la ley del Estado y la ley de las Comunidades Autónomas.<sup>70</sup>

## *8. Las recientes tendencias*

Regresando a la administración descentralizada funcionalmente, es decir, a los institutos autónomos, las corporaciones o empresas del Estado, entre otros, en el caso mexicano primero fueron las universidades públicas, más tarde el Banco de México, recientemente el Instituto Federal Electoral, el Órgano Superior de Fiscalización y ahora la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En las transformaciones que han experimentado estos organismos autónomos se percibe la evolución —paralela a la propia evolución de los mismos— de la división del poder y la concepción de Estado.

Estas instancias autónomas acotan el poder que sobre estas materias tenía en la práctica el presidente de la República, principalmente. Ahora de lo que se trata es que esas autonomías no salgan del control de la soberanía y rivalicen con las instituciones democráticas.<sup>71</sup> Barragán Barragán considera que así como han evolucionado los conceptos de cultura, soberanía y nación, entre otros, por el dinamismo de la sociedad, el concepto de Estado también tendrá que modificarse para explicar las “modalidades en la división de poderes”. Una de las tendencias que hay en el diseño

<sup>69</sup> Véase García de Enterría, Eduardo, “La Constitución y las autonomías territoriales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25 (1989), p. 25.

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 26 y 27.

<sup>71</sup> Véase Deveali, Mario L., “Sobre la autonomía de los institutos de previsión social”, *Revista de Derecho del Trabajo* (Buenos Aires), vol. 16 (1956), p. 252.

institucional es aquella que postula la distribución de facultades ejecutivas sin menoscabo de la titularidad del órgano Ejecutivo (presidente de la República, primer ministro, canciller, etcétera). Los entes en los que se delegan facultades colaboran intensamente con el Ejecutivo, pero tendrán independencia respecto al ejercicio de ciertas funciones que son esenciales para el mejor desempeño de la administración.<sup>72</sup>

Para algunos, seguirán aumentando los órganos autónomos; por ejemplo, se afirma que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) debe dejar de ser la caja de ahorros del gobierno federal, y para ello es necesario dotarlo de autonomía estructural, de nombramiento y de funcionamiento del Instituto. Para cristalizar la autonomía es necesario que al proscribir la facultad del presidente de la República deje de nombrar al director general del IMSS. En su lugar, podría crearse un cuerpo colegiado integrado con un total de nueve miembros: tres representantes del gobierno federal, tres representantes de los patrones y tres representantes de los trabajadores. Dicho órgano tendría la única facultad de nombrar al director general del instituto y a los directores estatales, así como remover a los mismos, en los casos que prevea la reglamentación correspondiente.<sup>73</sup> Ello tendría por objeto evitar que el titular del órgano no se “sienta comprometido” con quien le dio el trabajo y pueda ejercer sus funciones con racionalidad y responsabilidad.<sup>74</sup>

Raymundo Gil Rendón sugirió una propuesta interesante que consiste en ubicar en un solo espacio constitucional a los órganos autónomos, es decir, al Instituto Federal Electoral, al Banco de México y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tratando de aprovechar la experiencia de la Constitución colombiana de 1991 en esta materia.<sup>75</sup> En esto se incluiría también al Órgano Superior de Fiscalización.

Asimismo, en materia federal, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, propuso en noviembre de 2000 crear varios órganos autónomos, entre los que destacan:

- 1) Un organismo con autonomía encargado de coordinar las políticas públicas del gobierno federal relativas a la equidad de género.

72 Véase “Opiniones acerca de la autonomía de la Comisión Nacional...”, p. 104, *cit.*, nota 63.

73 Véase Larios Díaz, Enrique, “La autonomía del Instituto Mexicano del Seguro Social”, *Lex*, núm. 6 (1995), p. 62.

74 *Ibidem*, p. 62.

75 Véase Gil Rendón, Reymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales...”, p. 37, *cit.*, nota 12.

- 2) Convertir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en un órgano autónomo responsable ante el Congreso.
- 3) Un Consejo de Educación Superior como órgano autónomo, separado de la educación media superior.
- 4) Convertir al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en un organismo autónomo.
- 5) Un Registro Nacional autónomo sobre organizaciones de la sociedad civil constituidas como instituciones de interés público.
- 6) Un órgano autónomo en materia de derecho a la información y transparencia de la actividad estatal.
- 7) Analizar la posibilidad de crear un Tribunal Constitucional independiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para concluir, resulta interesante destacar la reciente inclusión (2000), en la Constitución del estado de Veracruz, de algunas instituciones con el nombre de organismos autónomos del estado.