



ÓRGANOS AUTONOMOS

Silvia Inclán Oseguera¹

Los órganos autónomos son instituciones que forman parte del régimen democrático. Son parte del Estado y, aunque no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado² en tanto actúan con independencia en sus decisiones y son estructuralmente autónomos, están encargados de funciones del estado que buscan desmonopolizar el poder, especializar, agilizar, independizar, vigilar y controlar funciones del estado. De su existencia dependen en parte la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la transparencia de la actividad gubernamental, el uso no discrecional de los recursos públicos, la contención de la corrupción y la rendición de cuentas. Son parte del entramado del estado, pero su autonomía del gobierno es indispensable para que éste sea democrático en el sentido de ser limitado, vigilado y legítimo.

No han existido siempre, ni aparecieron junto con la democracia moderna. No obstante, hoy forman parte indispensable del entramado institucional de la democracia. No todas las democracias modernas cuentan con instituciones autónomas iguales o con los mismos propósitos y funciones. Ellos han surgido en el mundo en respuesta a diversas formas de abuso de la autoridad o necesidades de especialización. Su objetivo común ha sido salvaguardar decisiones importantes para el bienestar social y a generar certidumbre de que los procesos que condujesen a esas decisiones estuvieran libres de intereses políticos y económicos de los más poderosos, en favor de garantizar los derechos de la ciudadanía. Las diferencias también dependen del desarrollo de otros mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y su fortaleza y grado de institucionalización. En las constituciones de algunos países latinoamericanos conforman incluso un poder del estado equiparable a los otros tres (ejecutivo, legislativo y judicial). En todo caso, con diversas formulaciones institucionales y constitucionales en cada país, son contrarios a los intereses de concentración del poder, a la opacidad en el quehacer gubernamental y a la autoridad no limitada de los gobernantes. Surgen, son más sólidos y funcionan mejor en contextos de gobiernos divididos (sin mayorías legislativas por parte del partido gobernante), en tanto está en la naturaleza de los partidos de oposición el interés por vigilar y limitar la autoridad del partido gobernante y porque cuando son producto de acuerdos entre dos o más fuerzas políticas tienen también un respaldo societal mayor y por lo tanto mayor fortaleza y legitimidad. Por ende, rara vez surgen bajo condiciones de gobiernos unificados (en los que

1 Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

2 Para una discusión de la naturaleza jurídica de los órganos autónomos en sistemas de división de poderes, particularmente en el mexicano, ver Caballero (2000).



el partido gobernante tiene o logra el control de las mayorías legislativas) y suelen ser más vulnerables en esos contextos.

En México se establecieron en su mayoría como parte del proceso de democratización en los años noventa (Calderón 2015). Se consolidaron a partir de su utilización en los veinte años siguientes bajo gobiernos divididos y hoy se encuentran bajo ataque en el primer gobierno democráticamente electo con control de mayorías legislativas (Inclán 2022).

La importancia de sus funciones para la democracia liberal y la garantía de los derechos.

Como instituciones, son un conjunto de normas creadas para limitar la autoridad a lo establecido en la constitución y las leyes, es decir, aquellas establecidas para cuidar la democracia liberal (Plattner 1999, Torres 2022). Su existencia y creación parten del supuesto de que las preferencias de los actores políticos no dependen de su ideología y buena intención, sino de la posición que ocupan en el escenario político. Es decir que no existen actores políticos buenos y malos. El liderazgo y la administración perversa y virtuosa, torpe y efectiva sin lugar a duda existe, y en momentos clave puede ser determinante y las ideas de las personas a cargo del gobierno sin duda importan, pero los actores políticos en general buscan la maximización del poder y la discrecionalidad en el uso de los recursos. Sin límites a su autoridad, el que detenta el poder lo ejercerá en beneficio propio y buscará acumularlo por cualquier vía, tanto como sea posible. Por eso son necesarias e importantes (entre otras) las instituciones autónomas; para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y el bienestar social.

Para que un régimen sea genuina y legítimamente democrático debe ser observable. El acceso a información de lo que el gobierno hace con el poder y los recursos de los ciudadanos es indispensable para que la autoridad sea vigilable y sujeta a rendición de cuentas por la ciudadanía, no solo en el momento de las elecciones, sino también por la vía legal en todo momento.

Provisto que el ciudadano pueda contar con información transparente sobre el actuar del gobierno, otras instituciones autónomas son también de gran importancia para el funcionamiento y la sobrevivencia del régimen democrático. Me refiero a aquellas establecidas para limitar o evitar al máximo o completamente la injerencia del poder político en cuestiones que por su naturaleza, conviene mantener apartadas, como son aquellas relacionadas con la regulación y vigilancia del uso de recursos en materias técnicamente complejas o donde el apego a los criterios establecidos para la asignación de recursos demanda la vigilancia por personas técnicamente calificadas y donde las decisiones puedan ser tomadas por cuerpos colegiados que garanticen el apego a la norma y el efectivo uso de los recursos para los fines preestablecidos y finalmente el bienestar social que se busca. Tal es el caso de aquellas encaminadas a proteger los derechos ciudadanos



por las vías judiciales, de riesgos sanitarios, competencia económica, política monetaria, protección al consumidor, libertad en la investigación científica y en la enseñanza superior, comunicaciones y telecomunicaciones, generación, distribución y abasto de energía, etc. Es importante desde luego también, que los órganos autónomos operen con la máxima transparencia y formalidad para asegurar su propia rendición de cuentas y la vigilancia de la ciudadanía y las autoridades judiciales.

Finalmente están aquellas encargadas de proteger al ciudadano frente a violaciones por parte del gobierno. Estos son los órganos encargados de promover y velar por los derechos humanos y frente a violaciones por parte de la autoridad (aunque no exclusivamente). La existencia de las *ombudspersons* no sustituye la labor de las autoridades judiciales, pero han probado ser un mecanismo efectivo en muchos países para la denuncia y visibilización de violaciones por parte del gobierno y para la rendición de cuentas de las autoridades.

Su naturaleza como parte del estado democrático

Para comprender su naturaleza es fundamental la diferencia entre Estado y gobierno. Son parte orgánica del Estado y por ello en su mayoría están inscritas en el texto constitucional. Ello les da fuerza y estabilidad en tanto su modificación requiere de mayorías calificadas o amplias en el poder legislativo. Su asentamiento constitucional garantiza su operación libre de la temporalidad de las preferencias del gobierno en turno. Su autonomía garantiza la no injerencia del gobierno en su operación y con ello genera certidumbre a todos los actores de la sociedad y por ende legitimidad al régimen e incluso al gobierno que acata sus decisiones.

La autonomía de los órganos pretende su independencia. En este sentido, la independencia y la autonomía no son separables, van de la mano, pero no deben confundirse. Para ser independiente es necesario ser autónomo. En ese sentido se les podría llamar también órganos independientes. No obstante, se les denomina autónomos por ser esa su característica principal en el ordenamiento constitucional y legal del Estado.

Para que sean independientes y autónomos deben serlo *de jure* y *de facto*. Es decir, que al igual que lo que señala Larkins (1996) para los poderes judiciales independientes, deben contar con un diseño institucional que garantice su capacidad para la imparcialidad, su insularidad para trabajar sin interferencia de intereses particulares y que les brinde un espectro de competencias suficientemente amplio para llevar a cabo su función. La imparcialidad depende en gran medida de las reglas para su integración, así como para la duración de los encargos, la renovación, remoción, y suspensión de sus integrantes. Debe buscarse con ellas la calificación de sus integrantes, la ausencia de vínculos con el poder político y con los intereses económicos y políticos involucrados y regular que la forma en la que se llegue a la toma de decisiones atienda a normas y sea producto del debate y la



deliberación. La insularidad del poder político y de los intereses involucrados reside principalmente en su autonomía de gestión para planificar, gestionar y administrar su presupuesto. Para garantizar la no injerencia de otros actores en la toma de decisiones es indispensable que los integrantes de los órganos autónomos y los órganos mismos no dependan en su ingreso y recursos de otros. Finalmente, la independencia y autonomía de estas instituciones democráticas está relacionada con su espectro de competencias. Sus facultades deben ser amplias en el sentido de abarcar la materia completa de su encargo. Naturalmente, entre más alto sea el rango de la legislación en la que las salvaguardas a la imparcialidad, insularidad y espectro de competencias estén asentadas, mayor será la fortaleza de los órganos autónomos. La independencia y autonomía *de jure* es una condición necesaria, mas no suficiente para su vigencia *de facto*. Para que una institución funcione y se consolide en el tiempo es necesario que use su poder efectivamente. En la medida en la que sus decisiones se tomen en acuerdo a sus procedimientos, y se acaten por todas las partes involucradas, será más fuerte (menos susceptible de erosión y desaparición), más creíble y brindará mayor legitimidad democrática al régimen y al gobierno.

Finalmente, a las instituciones autónomas es posible definir las también como instituciones necesarias para un estado de igualdad democrática. En tanto previenen la toma de decisiones arbitrarias, la autoridad concentrada, el poder ilimitado, la captura por grupos o intereses, el ejercicio del poder sin rendición de cuentas, la política pública sin participación ni debate, son el único camino posible para avanzar verdaderamente contra las desigualdades en el corto y largo plazo y poder vivir con una certeza mínima de garantía de los derechos de todos y la búsqueda del mayor bien común. Las instituciones que limitan y ordenan el poder del gobernante cuidan la igualdad en el ejercicio de los derechos (Inclán 2022).

Referencias:

Plattner, Marc F. (1999) "From Liberalism to Liberal Democracy" *Journal of Democracy* 10, no.3: 121-134. Doi:10.1353/jod.1999.0053.

Larkins, Ch. (1996) "Judicial Independence and Democratization: A theoretical and Conceptual Analysis", *American Journal of Comparative Law*, 44, 605.

Calderón, F. V., & Valentín, F. (2015). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 29.

Inclán Silvia, 2022, Las instituciones democráticas de México frente a condiciones de gobierno unificado en Castañeda, Fernando y Lorenzo Córdoba (Coords.) *Democracia Mexicana. Retos de la participación y los derechos*, Bonilla Artigas, UNAM, INE.



Torres Fragoso, Jaime, 2022. "Organismos Constitucionales Autónomos, rendición de cuentas horizontal y democracia liberal en México: 1990-2020", Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Ediciones Complutense, ISSN: e-2341-4839, <https://dx.doi.org/10.5209/cgap.82575>

Caballero Ochoa, José Luis Juan, 2000 "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes." (2000) Jurídica, Anuario. https://ri.iberomex.mx/bitstream/handle/iberomex/4220/COJL_Art_01.pdf?sequence=1