Órganos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva del combate a la corrupción

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Indice

Órganos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva del combate a la corrupción 5

Itinerario y estructura de webinar 7

Ponentes 10

Dr. Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública **11**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello 15
Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral **15**

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal
Profesora Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas UNAM **23**

Dr. Pedro Salazar Ugarte
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM **27**

Dr. José Woldenberg Karakowsky
Profesor de la Facultad de Ciencia Políticas de la UNAM **34**

Mtra. Rosa María Cruz Lesbros
Presidenta del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción *(moderadora)* **39**

Órganos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva del combate a la corrupción

El CPC organizó un webinar, en el que participaron importantes personalidades académicas y funcionarios públicos, como el Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Javier Acuña; el Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova; la académica e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Dra. Jacqueline Peschard; el director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Dr. Pedro Salazar; y el académico José Woldenberg.

El Comisionado Presidente del INAI, Javier Acuña, habló de la importancia de los órganos constitucionales autónomos (OCAs) para la defensa de la democracia, hizo mención de la necesidad de fortalecer las instituciones y señaló que la austeridad no debe frenar el trabajo de los OCAs, ya que, en muchas ocasiones, este tipo de órganos se dedican a la defensa de los derechos humanos.

La participación de Lorenzo Córdova, Consejero Presidente del INE, versó sobre la historia de los OCAs, destacando que son resultado de la democratización del país en los últimos 40 años, señaló que son órganos que deben guiarse por criterios técnicos y no políticos. Resaltó la importancia de estos órganos y de sus funciones, ya que varias de éstas, estaban previamente conferidas al poder ejecutivo, por lo que prevalecía un sistema presidencialista en México; posteriormente, con la división de poderes y un sistema de pesos y contrapesos, surgieron los OCAs, lo cual favoreció en gran medida el combate a la corrupción, evitando conflictos de intereses, y en el caso del INE, enfrentado la corrupción en el ámbito político electoral.

La académica Jacqueline Peschard habló de los objetivos que motivaron el nacimiento de los órganos constitucionales autónomos, en particular, el desarticular el hiperpresidencialismo. Estos órganos lograron un adecuado rompimiento de la dependencia orgánica del gobierno, no sólo del poder ejecutivo, volviéndose de esta manera en contrapesos para garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones y la defensa de los derechos humanos. Señaló que un adecuado funcionamiento de los OCAs podría ayudar a limpiar los canales donde el servicio público está lleno de incentivos para la corrupción, ya que la corrupción no es únicamente el desvío de recursos, sino el ejercicio de las funciones.

El director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Pedro Salazar, hizo mención al Sistema Nacional Anticorrupción, señaló que es una instancia que sin duda nos recuerda la relevancia del combate institucional contra la corrupción, a través de normas jurídicas y políticas públicas. Respecto de los OCAs mencionó 6 aspectos mediante las que podría conculcarse su autonomía: (i) Reformas constitucionales (mediante la cual se merme la autonomía de estos órganos constitucionales); (ii) sustitución y/o reemplazo anticipado de titulares de instituciones e inclusive mediante prórrogas en los procesos de designación; (iii) captura política de los órganos de dirección (se designan personas afines a una ideología determinada); (iv) reducción de salarios; (v)control presupuestal (reducción arbitraria del presupuesto), y (vi) descalificación pública (denostación pública de las instituciones).

José Woldenberg hizo una reconstrucción de los momentos en los que han surgido instituciones autónomas desde la Universidad Nacional Autónoma de México, resaltando: (i) las necesidad y virtud de estas instituciones y, (ii) la dificultad que existió en el país para entender cabalmente lo que significa autonomía. Hoy existe un consenso en el sentido de que autonomía es la capacidad de estas instituciones de gobernarse a sí mismas sin interferencias externas, siendo parte de la constelación de instituciones del Estado. Ilustró que no siempre fue así y que la idea de autonomía actual fue una construcción complicada. Para ello, se refirió como ejemplo a la autonomía de la UNAM y la manera en que ello se logró.

Rosa María Cruz Lesbros, Presidenta del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción agradeció la participación de la y los ponentes, así como presencia de Alfonso Hernández y Jorge Alatorre y de las y los integrantes de los CPCs estatales y a los más de 250 asistentes. Concluyó el evento enfatizando la importancia de los OCAs en su papel de enlace con la ciudadanía y por ello de su incidencia en el combate a la corrupción al constituirse como organismos de control y vigilancia de derechos.

Órganos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva del combate a la corrupción

Itinerario y estructura de webinar

CPC

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

• **Fecha:** lunes 27 de julio, 10 hrs.

• **Plataforma:** Canal de YouTube Live (generado por el CPC)

• **Invitados** (por confirmar):

- Dr. Francisco Javier Acuña Llamas

- Dr. Lorenzo Córdova Vianello

- Dra. Jacqueline Peschard Mariscal

- Dr. Pedro Salazar Ugarte

- Dr. José Woldenberg Karakowsky

- Moderadora: Mtra. Rosa María Cruz Lesbros

•**Tema y objetivo del webinar:** ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: ¿CUÁL ES SU UTILIDAD PÚBLICA?

Webinar gratuito

En la teoría clásica el poder público de los Estados se divide en tres órganos de poder, de modo que todo ente, entidad u órgano público forma parte de cualquiera de estos tres poderes. Esta teoría ha evolucionado reconociendo la necesidad de crear nuevos organismos cuyo atributo principal es no formar parte de ninguno de esos poderes, por lo que representan un esquema de pesos y contrapesos en la construcción y fortalecimiento de un Estado Democrático y, en ese sentido, pueden fortalecer las políticas y las acciones en el combate al fenómeno de la corrupción.

En este webinar reflexionaremos sobre:

◦ ¿Cuál es el origen de los órganos constitucionales autónomos?

◦ ¿Para qué se crearon los órganos constitucionales autónomos en México?

◦ ¿Cuál es su utilidad pública?

◦ ¿Qué relación tienen con la democracia y la protección de nuestros derechos?

- ¿Son vehículos de participación ciudadana? ¿Cómo?
- ¿Cuál es la relevancia de su existencia en el contexto actual de México?
- ¿Qué relación tienen con el combate a la corrupción?

• **Estructura del webinar:**

90 minutos en total.

- 5 minutos por cortesía para que se conecte la mayoría

- Introducción y presentación de ponentes a cargo de la moderadora. Total: 3 minutos.

- Participaciones. 10 minutos cada invitado. Total: 50 minutos.

- Preguntas de asistentes y replicas por cada ponente: 5 minutos por cada uno total 25 min

- Cierre a cargo de moderadora: 5 minutos

Órganos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva del combate a la corrupción

Ponentes

CPC

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dr. Francisco Javier Acuña Llamas

Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública

Licenciado en Derecho por la Universidad Regiomontana, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Catedrático de Posgrado en la Especialidad de Derecho a la Información en la UNAM.

Se ha desempeñado como Coordinador de Información Documentación y Transparencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisionado del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, y actualmente funge como Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Gracias al Comité de Participación Ciudadana por convocar a esta plana de personalidades referenciales en la construcción democrática a lo largo de los últimos 30 años, encabezados por José Woldenberg, que, junto con los demás panelistas, sin duda alguna se coloca como un exponente que irradia esa autoridad moral, esa valentía jurídica y política que arrastró y movió una gran construcción democratizadora plasmada desde luego en la formación de este país. Además, celebro que la instancia que preside al Sistema Nacional de Anticorrupción, propicie este diálogo.

La democracia es una proclama, es una expectativa y es una concreción continua y continuada. No se decreta la democracia por la mejor normatividad que la endereza y la coloca en el lienzo constitucional en la derivación legal, sino que se significa cada minuto, cada instante con la consecutiva configuración de las previsiones normativas y su plasmación efectiva actuante. A partir del 2018, las elecciones trajeron desde luego un nuevo momento nacional, desde luego un nuevo momento público que es incuestionable, el asunto es defender la democracia desde luego en una circunstancia de nuevos símbolos y signos en la presencia política.

El INAI es la institución por la que puedo yo hablar directamente; ha sido cuestionada sobre la aportación que pueda representar en un esquema contemporáneo. Hay que decir que precisamente nació porque había que focalizar la corrupción, porque había que comenzar a identificarla, aunque era una presunción que no recurría a todos y que nos sigue recorriendo a pesar de muchas cuestiones logradas. Hubo la necesidad de crear un instituto de transparencia que embarneció constitucionalmente para precisamente no sólo dedicarse a auspiciar, servir y corregir al Poder Ejecutivo Federal, sino para extender sus potencias a todos los organismos públicos, a todos los poderes de la Federación.

En esta suerte, me parece que es fundamental colocar, así como lo hace el título de este encuentro, a los OCAs en la dimensión colaborativa en la que solamente juntos pueden hacer que el fenómeno democrático se siga procreando y se siga realizando. El propio Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) no es otra institución más, sino es precisamente el acoplamiento virtuoso de un conjunto de instituciones que nacieron para defender y cumplir labores específicas del Estado mexicano.

Se dijo ahora que de ninguna manera estas instituciones son ajenas al Estado, estas instituciones hacen posible la reivindicación de éste, de otra manera volveríamos al periodo aquel lejano y borroso del exclusivo calor gubernamental, que era con el que se movía la cosa pública.

La cosa pública entonces era exclusivamente el Ejecutivo y sus potestades, las formalmente reconocidas y las metas jurídicas; como bien lo dijo Jorge Carpizo en su valiente ensayo de 1977 que sigue teniendo vigencia, por desgracia hasta nuestros días se había logrado mucho. Pero en cualquier momento se puede perder la salud republicana, se puede perder la lozanía republicana y, ese es el asunto al que nos convoca este diálogo. Las instituciones, como los árboles, también tienen problemas, también se tiñen de plagas y también tienen hidropesía, o padecen de sequía; las instituciones necesitan contacto vital con las causas que les dieron vida, las instituciones no se defienden solas, como tampoco se crearon solas.

Las instituciones son precisamente ese conjunto de mecanismos, de instrumentos que hacen posible que el tránsito por la República o en República sea el mejor posible. Este tránsito nunca es perfecto, pero sí el mejor posible; de otra manera en los contextos democráticos por excelencia, como a la propia Suecia que ha sido histórica e indiscutiblemente protagónica y exponencial, habrían ya desaparecido muchos misterios e instituciones, como el ombudsman por decirlo así, de manera impronta ante la colmatación o ante la erradicación del exceso de poder y de cualquier manifestación que del poder mismo nace reiteradamente para interrumpir derechos subjetivos públicos para hacer precisamente estorbar convivencia ciudadana el ejercicio expansivo de libertad.

El INAI viene a ser, y lo digo frente a Jacqueline Peschard, ex comisionada del IFAI, la institución embrionaria que le dio cabida en una explicación presidencial a un faro interior que vendría a colocarse con autonomía y valentía como lo hicieron las consejeras y los consejeros que se tornaron en comisionados hasta que vino este movimiento de la institución. La evolución de estas instituciones ha transitado en el tiempo, tal como lo mostró el INE, que representa un referencial icónico del ejercicio de la democracia. Cuando se hacen referencias comparadas se dice que en otros países no hay una institución de la democracia como la que aquí tenemos fatalizada con sus referentes locales en los 32 estados.

Respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hay una discusión que los teóricos y los académicos han estado abordando permanentemente. La fragilidad democrática mexicana ha requerido la construcción de este tipo de equipos o de equipamiento institucional. Para defender la democracia, se tienen que crear instituciones que vengan a sostener y abrir cauces, a impedir que haya interrupción de la vida democrática y porque se regeneren condiciones adversas. Es preciso defender estas instituciones desde luego con la razonable claridad de la austeridad, no se podría ni debería des-institucionalizar la república al nivel de asfixiar por la vía presupuestal el trabajo y la función de estas instituciones.

A lo largo del tiempo, las funciones institucionales de los OCAs fueron extirpadas del Poder Ejecutivo, que hacía todo para sí y por sí, y, que naturalmente era alérgico y repelente a cualquier modalidad de control. Se ha demostrado que los controles internos son ineficaces; aunque desde luego, tiene que haber contraloría interna y mecanismos e instrumentos interiores para que la introspección del poder sea facilitadora de otros controles que son los externos así como los controles sociales. El INAI es una institución que garantiza los derechos, la tutela del derecho a saber como camino al derecho a la verdad y a la demostración del derecho a una buena administración pública; y, por supuesto, el derecho a la vida privada que tiene que ver con otro ángulo precioso y preciado de la convivencia democrática cuando se puede defender en términos reales.

Me apresto a cerrar diciendo: no está de moda la transparencia, no, es una exigencia para que el bien superior, que es el derecho a una buena administración pública y el derecho a la verdad pública, se pueda lograr.

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral

Licenciado en Derecho por la UNAM, Doctor de investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia, Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III) y de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática.

Se ha desempeñado como Secretario Técnico del grupo de trabajo que procesó en el Senado de la República la Reforma Política durante 2010, Consejero Electoral del IFE y desde abril de 2014 funge como Consejero Presidente del Consejo General del INE.

Es un honor compartir este espacio con personas que admiro y que, en muchos sentidos son puntos de referencia para mí, tanto por su honestidad como por su desempeño no sólo como intelectuales, sino por el servicio que desde diversos espacios públicos han brindado a la propia sociedad. Me refiero, por supuesto, a Jacqueline Peschard, a José Woldenberg y a Pedro Salazar.

Articularé mi reflexión en los dos grandes temas que se propusieron para esta mesa: la creación de los organismos constitucionales autónomos (OCAs) y el combate a la corrupción.

Los OCAs representan una peculiaridad del sistema político constitucional mexicano del periodo de la transición y consolidación de la convivencia democrática. Los organismos autónomos son fruto de este proceso de democratización que nos ha ocupado al menos cuatro décadas y que caracteriza la ruta sobre la cual se funda todo sistema democrático constitucional. Pero es en los años 90 que la creación de estos organismos se vuelve incluso indispensable para darle viabilidad a las transformaciones económicas y políticas que México estaba viviendo en los años 90.

Es más, si se revisa en qué ejes temáticos se han conformado OCAs, se puede observar que todos son ámbitos de competencia que contribuyen a la convivencia en clave democrática: derechos humanos, organización de las elecciones, transparencia y acceso a la información pública y certeza en materia monetaria para la estabilidad del sistema político. Sin embargo, no porque los órganos autónomos sean una expresión de la ingeniería constitucional de nuestro proceso de transición, eso significa que sean figuras inventadas por los constitucionalistas de nuestro país.

De hecho, los OCAs representan figuras jurídicas que encuentra sus raíces en las así llamadas agencias autónomas del constitucionalismo norteamericano de la segunda mitad del siglo XIX. Son diseños institucionales que empezaron a constituirse en el vecino país el norte como una manera de generar entes públicos especializados técnicamente en algún ámbito o en alguna materia que, sin depender necesariamente de alguno de los poderes constitucionales tradicionales, son revisados en el esquema de *pesos y contrapesos*. Por la función que realizan, desde el constitucionalismo norteamericano fueron pensados como órganos altamente técnicos y altamente especializados, con capacidades y atribuciones legales específicas para desarrollar con independencia y objetividad las funciones que se les encomiendan, con base en criterios técnicos y al margen de los intereses políticos que se dan en la vida pública, sin que ello implique que dejen de ser entidades dentro del propio Estado.

Los OCAs son, digámoslo así, una evolución de aquella figura del constitucionalismo norteamericano decimonónico, que cobraron en el caso mexicano una característica y una particularidad propia: prácticamente todos los órganos constitucionales autónomos de la actualidad desempeñan funciones que originalmente estaban concentradas en el Poder Ejecutivo. Más aún, parte del proceso de transición consistió en ir atrayendo algunas atribuciones del Poder Ejecutivo a la lógica de una constitución democrática.

Ello explica la sustracción de muchas de esas atribuciones que, por la vía de *facto* o por la vía de *jure*, habían sido concentradas por el Poder Ejecutivo. Ya lo mencionaba Francisco Acuña, retomando aquella reflexión de Jorge Carpizo sobre los poderes metaconstitucionales que para muchos es emblemática y distintiva de la gran concentración de poder que se llegó a tener el siglo pasado en la figura presidencial. Insisto, todos los órganos constitucionales autónomos en México desempeñan funciones que originalmente se encontraban en la órbita competencial del propio Poder Ejecutivo y desde este punto de vista, si la democracia implica un ejercicio limitado de los poderes públicos, se comprende que los OCAs sean producto de un largo esfuerzo por desmontar un sistema autoritario para dar paso a un proceso de transición a la democracia.

Es importante señalar que, a pesar de que los OCAs, tienden a poner en crisis una lectura cerrada y tradicional de la división de poderes, en realidad no hacen otra cosa que complementar esa división del ejercicio del poder en un Estado moderno.

Indudablemente los Estados modernos de nuestros días, complejos y sofisticados, distan mucho de lo que John Locke y Montesquieu identificaron a finales del siglo XVII y a lo largo del siglo XVIII. Es decir, los tres grandes compartimentos de los poderes constitucionales tradicionales concebidos hace trescientos años, aunque siguen teniendo cierta validez en el mundo del nuevo siglo, es una división insuficiente vistas las funciones y la especialización que han llegado a tener los Estados democráticos de nuestros días.

Los OCAs, en pocas palabras, son órganos que forman parte del Estado y conforman una versión mexicana de la división de poderes. Desde este punto de vista, cumplen las funciones, conceptualmente hablando, de lo que el constitucionalismo norteamericano puso sobre la mesa como check and balance (que puede traducirse de manera no literal como pesos y contrapesos). A mí me gusta más la traducción literal que significa *controles y equilibrios o contra controles y contrapesos;* justamente ésa es la función de la división de poderes en nuestros tiempos de constitucionalismo

moderno. Esa es, en parte, la función que los OCAs realizan, además de las funciones específicamente técnicas que, como se señaló, se sustrajeron del Poder Ejecutivo y que deben tener estabilidad a lo largo del tiempo sin importar la ideología o prioridades del gobierno en turno, ni la correlación de fuerzas existente en el Congreso.

Debo decir que los órganos autónomos también realizan funciones de control del poder y me atrevería a decir, de control a los excesos en el ejercicio del poder. Evidentemente, bajo la premisa ya mencionada, de hacer prevalecer criterios técnicos en el ejercicio de las funciones sobre criterios políticos.

Paso al segundo tema. ¿Por qué los órganos autónomos son instrumentos de combate a la corrupción? Al respecto, me parece importante trascender la idea más difundida cuando hablamos de combate a la corrupción.

Entender a la corrupción simple y sencillamente como el mal uso de recursos públicos para un beneficio privado es insuficiente o impreciso. Sin duda el mal uso de recurso públicos es corrupción, pero el concepto de corrupción es mucho más amplio y no puede circunscribirse exclusivamente al ámbito del sector público.

Basta con ir y consultar el diccionario de la Real Academia Española para entender que corrupción, en un sentido genérico, significa no sólo una cuestión vinculada con el uso de recursos públicos, sino también es el uso de funciones o de atribuciones públicas o gestiones en provecho de sus propios gestores. Es decir, beneficiarse u obtener provecho de decisiones o actos aún en el ámbito privado también es, en un sentido amplio, corrupción. Desde este punto de vista, me parece que, si así lo concebimos, la función de los OCAs, como entes de control del poder, son también, entes de control de potenciales actos de corrupción.

El Instituto Nacional Electoral (INE) (y antes el entonces Instituto Federal Electoral), como parte del conjunto de OCAs del Estado mexicano, desempeña una función específica, técnica y especializada y está mandatado a realizarla sin criterios políticos, con transparencia y sin beneficio político alguno. El INE es y el IFE fue, una agencia del Estado que contribuye al combate a la corrupción en materia electoral; entendiendo la corrupción en un sentido amplio, como el uso patrimonialista (y no me refiero solamente a dinero) de las funciones públicas encomendadas por la Constitución y la legislación electoral, para fines particulares.

A lo largo de su historia, el INE, y antes el IFE, y el sistema electoral que confeccionamos en 1990, han sufrido una serie de evoluciones a lo largo de los últimos 30 años (de hecho, el próximo 11 de octubre se cumplen 30 años del nacimiento del entonces IFE) que se han encaminado para evitar la arbitrariedad y el uso patrimonialista de los recursos otorgados para la organización de las

elecciones, que es una función de Estado. Y cuando me refiero a sistema electoral estoy hablando del conjunto de instituciones, reglas, leyes, normas y procedimientos que están definidas constitucional y legalmente para permitir el acceso democrático a los poderes públicos.

Desde este punto de vista, el sistema electoral y por ende el INE, (antes el IFE), son una construcción que combate a la corrupción que se daba en la competencia democrática para acceder a los poderes públicos, en sentido amplio, particularmente en dos dimensiones.

La primera es la gestión electoral, propiamente dicha, en la medida en la que el INE es un ente que tiene encomendada la realización de procesos electorales, en los cuales todas las etapas son transparentes, auditables, verificables, para inyectar confianza, credibilidad en los resultados electorales y transparencia. Desde este punto de vista, el INE (y el IFE en su momento) es una institución llamada a evitar la corrupción en la competencia democrática, entendida ésta como el uso del sistema electoral para beneficio propio o de terceros.

En este sentido, si se quiere marcar un antes y un después, las elecciones de 1988 son el mejor ejemplo de este cambio en el uso de los recursos públicos y en la aplicación de la ley en beneficio propio. Aquellas elecciones, ampliamente cuestionadas, fueron contiendas en donde no hubo transparencia ni ejercicio imparcial de la ley; fueron elecciones en las que la autoridad electoral era un órgano dirigido por una de las partes: el Secretario de Gobernación era quien organizaba las elecciones. Específicamente, Manuel Bartlett como Secretario de Gobernación, fue quien presidió a la institución responsable de organizar las elecciones (la CFE, por supuesto, la Comisión Federal Electoral, no la CFE que es la Comisión Federal de Electricidad). El conflicto de intereses se dio entonces, era obvio, ya que la Institución que organizaba los procesos electorales era una de las partes en las contiendas. Así, en un sentido genérico, con la creación del INE y el entonces IFE se ataca ese sentido de la corrupción política, pues hacer elecciones ciertas, confiables, transparentes, es una manera de combatir el ejercicio de una función pública en beneficio de una de las partes.

La otra forma de corrupción es mucho más clara, mucho más evidente, y se trata de controlar el uso del dinero invertido en la política mediante las funciones de fiscalización.

Desde 1994, de manera entonces muy embrionaria, pero sobre todo en el Consejo General que presidió José Woldenberg de 1996 y hasta 2003, y en el que Jacqueline Peschard se desempeñó como consejera, la autoridad electoral fue desplegando acciones que paulatinamente generaron una auditoría de las cuentas partidistas cada vez; auditoría que cada vez es más robusta. Ésta es una segunda función mucho más específica porque tiene claramente el objetivo de combatir la corrupción política en el ámbito de las contiendas electorales y de la recreación del propio sistema de partidos.

Bajo esta lógica, la existencia del sistema electoral, en términos genéricos y de un OCA como el INE es una manera constitucional de enfrentar la corrupción, a partir de la generación de elecciones libres y contiendas políticas equilibradas.

En el primer tema partimos de la figura de los OCAs como instrumentos o mecanismos para combatir la corrupción, en ese sentido amplio al que hacía referencia y que se enfoca al ámbito público. Adicionalmente, es pertinente señalar que desde el INE también se vigila la actuación de múltiples actores privados, no solamente que financian a la política, sino que también pueden eventualmente incurrir en una circunstancia de corrupción respecto de esa finalidad de elecciones libres, limpias, transparentes y justas, como podrían ser los medios de comunicación, entre muchos otros agentes privados que se involucran directa o indirectamente en la competencia democrática. Claramente estas atribuciones se contraponen con un contexto en el que se ha venido construyendo una narrativa de descalificación de los OCAs, argumentando que la autonomía es un pretexto para propiciar actos de corrupción. Nada más alejado de la realidad y de los hechos que en más de dos décadas de organizar comicios libres y cada vez más equitativos, se pueden comprobar.

Me parece importante subrayar que los órganos autónomos no son agencias autárquicas. Todos los Ocas son entes públicos integrantes del Estado mexicano y sometidos a múltiples niveles de vigilancia y rendición de cuentas, por las auditorías externas (a cargo de la Auditoría Superior de la Federación) como por las que competen a los Órganos Internos de Control, sobre la gestión pública que tienen encomendada, el uso de los recursos asignados y el cumplimiento de las normas. De hecho, cabe mencionar que el INE fue el modelo que se siguió para la reforma constitucional que estableció los tipos de contralorías o de Órganos Internos de Control en todos los órganos autónomos. De ahí que en los OCAs el órgano de control interno no es designado por la propia institución, sino que es nombrado desde la Cámara de Diputados, y que dichos órganos de control tienen, a su vez, autonomía respecto del propio órgano auditado.

Específicamente, en el caso del INE, su desempeño está sometido a la revisión de la Auditoría de Superior de la Federación; se tiene un mecanismo especializado de control de los actos en términos de legalidad y constitucionalidad que es el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación y, adicionalmente, se tienen a los partidos políticos (a los principales sujetos regulados) presentes en la mesa del Consejo General y prácticamente en la totalidad de las comisiones permanente y temporales, para que vigilen y sigan de cerca todo el proceso de construcción de las decisiones que están detrás de un proceso electoral.

Otro punto relevante tiene que ver con el vínculo del INE con la ciudadanía. Éste es un vínculo doble, ya que no solamente se da en el ejercicio transparente en la toma de las decisiones en sesiones públicas, si no que la colaboración y vínculo con la ciudadanía es indispensable para que se puedan llevar a cabo las funciones mandatas en la constitución para la renovación de los poderes de manera democrática.

Por ejemplo, el próximo año de cara a las elecciones del 2021, las elecciones que volverá a ser las más grandes en nuestra historia, tanto por el número de potenciales electores convocados a las urnas como por el número de cargos que se van a elegir, se tendrán que visitar a casi doce millones y medio de ciudadanos en sus domicilios; visitas que se tendrán que realizar en tiempos de pandemia. En efecto, se requerirán a cerca de un millón de ciudadanas y ciudadanos que, en su rol de funcionarios de casilla, fungirán como el eslabón fundamental de la confianza en torno a los procesos electorales, ya que serán ellas y ellos quienes reciban y cuenten los votos de sus vecinos. De ahí que el vínculo del INE con la ciudadanía sea fundamental.

Por último, quiero mencionar el riesgo que pueden enfrentar los órganos autónomos en el ejercicio de sus autonomías a través de la usurpación de facultades. Me explico. Por supuesto que es inconstitucional e indebido los intentos que muchas veces hemos visto en los últimos tiempos, para pretender ejercer facultades que están reservadas constitucionalmente a los órganos autónomos.

En el último año, por ejemplo, ha sido muy ilustrativo lo múltiples intentos que hemos experimentado por parte de algunos actores políticos para vulnerar la autonomía de los OCAs. Y tener presente estos intentos de cara a la elección de 2021 me parece que es algo pertinente y de la mayor importancia para evitar que las instituciones de nuestra democracia se vean vulneradas. Enlisto los intentos: 1) las reformas constitucionales que implican intromisión de funciones conferidas a la propia autoridad electoral de parte del poder político; 2) reformas o presiones públicas para sustituir a titulares de los OCAs (es el caso de la iniciativa que pretendía que la presidencia del INE se redujera a 3 años)[1]; 3) la captura de la SCJN;

1 Venturosamente, hay que celebrar que el proceso de designación de 4 colegas consejeras y consejeros electorales, que gracias a un extraordinario trabajo del Comité Técnico de Evaluación, terminó con un amplísimo consenso; procedimiento que espero se convierta en un punto de referencia para los procesos de designación de otros integrantes de OCAs que están pendientes.

4) vulnerar la estabilidad de salarios, en el que la Suprema Corte de Justicia pondrá punto final en términos de la interpretación constitucional y de la legalidad de este tema; 5) control de presupuesto, se tiene enfrente la elección más grande la historia en un período de crisis financiera y presupuestal como pocas veces antes, tema en el que la Cámara de Diputados deberá ser empática ante la importancia de todo lo que se disputará en 2021 y que contribuirá a la estabilidad del país y, finalmente, 6) la denostación pública y la descalificación, lamentablemente aquí como órgano electoral, aplica para el INE aquello que decía Eduardo Galeano, que el árbitro está siempre condenado a quedar mal con todos: con quien gana porque siempre quien gana va a decir que ganó a pesar del árbitro, y con quien pierde ya que dirá que perdió por culpa del árbitro.

Aunque, la larga secuela de descalificaciones e intentos por vulnerar a los órganos autónomos puede contribuir al desencanto con la política y la desafección por la democracia, es necesario seguir defendiendo el orden constitucional.

Si nos atenemos al origen, defender a los OCAs es una forma de proteger los avances logrados en nuestra vida democrática y una forma de proteger el diseño constitucional que se creó para que la ciudadanía cuente con instancias a las cuales recurrir ante eventuales arbitrariedades de instituciones y gobernantes. Los órganos constitucionales autónomos son instituciones que no están diseñadas para estar en contra de algún poder o partido político, sino que son organismos concebidos para evitar el ejercicio arbitrario de los poderes públicos y contribuir al sistema contrapesos y equilibrios que ha contribuido a la recreación de la democracia en México.

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal

Profesora Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas UNAM

Es doctora en Ciencias Sociales. Profesora e investigadora de la UNAM. Fue Consejera Ciudadana del Instituto Federal Electoral y Comisionada del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información, que presidió de 2009 a 2013. También fue asesora de la División de Asistencia Electoral de la ONU en Irak en 2004 y en El Líbano en 2005. Cuenta con varias publicaciones. En el año 2017 fue nombrada la primera presidenta en la historia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Quiero partir de una reflexión conceptual a la que ya ha hecho referencia Lorenzo Córdova en relación a cómo surgen los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCAs) y qué es lo que reclama su surgimiento en los años 90´s. A lo que se llamó la primera generación de OCAs, incluyó al Banco de México, al Instituto Federal Electoral (IFE), a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y al Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI). Puede decirse que la concepción de estos organismos se enmarca en el proceso de transición a la democracia, que con frecuencia se limita a vislumbrarla como algo enfocado en la construcción de elecciones limpias, justas y competidas; es decir, que cumplieran los estándares internacionales.

Con frecuencia se nos olvida que paralelamente había un reclamo ciudadano; y, esto es lo que representan los organismos constitucionales: desarticular esa enorme concentración de poder en el presidente o en lo que se ha llamado el *hiperpresidencialismo*. Creo que el gran objetivo en esa desarticulación es que hay que recoger algo que dijeron Francisco Acuña y Lorenzo Córdova, que consiste en que son organismos técnicos y especializados, por lo que detrás de esto no solamente hay que recoger este reclamo de limitar o reducir la enorme concentración de poder presidencial, sino, por otro lado, modernizar a la gestión pública y estatal en ciertos asuntos que tienen que ver básicamente, en esa primera generación, con cuestiones claves como las finanzas y la cuestión monetaria que le toca al Banco de México. Lo que es clave en cuanto a la información estadística, es poderla extraer de esa relación que tenía el INEGI como parte de la Administración Pública Federal (APF), en donde parecía que la información dependía del interés político del gobierno y del partido en el gobierno. Respecto de la CNDH y el IFE, la desvinculación de la APF tiene que ver de manera muy clara con la especialización técnica en materia de protección y garantía de derechos políticos y humanos.

Los OCAs lograron conformar el ordenamiento constitucional de las instituciones a partir de un reparto nuevo de competencias públicas y de incorporar a nuevos actores públicos en ese ordenamiento constitucional. Aunque los tres pilares del Estado, es decir los tres grandes poderes siguen ahí, estos OCAs son complementos, pues representan un reparto de competencias poniendo en el centro la posibilidad de la modernización de estas funciones. Por modernización entiendo que se pudiera dejar a los intereses políticos y/o partidarios al margen -en los años 90's, implicaba poner al margen al partido que estaba en el gobierno, el partido del régimen.

La autonomía significa un rompimiento de la dependencia orgánica de estas funciones respecto del Poder Ejecutivo, que surge de un reclamo ciudadano, de reducir el control predominante de este poder, de generar otros actores y otros poderes que fueran políticamente relevantes, para minimizar que un solo poder -el Ejecutivo- fuera el que tuviera toda la relevancia política en el país. Es así que estos nuevos

organismos sirven para ejercer controles y contrapesos, precisamente porque lo que hace la autonomía es garantizar que el foco de sus funciones y su desempeño técnico estén claramente apegados a la legalidad, que es lo que da el sostén. Es decir, el carácter técnico y especializado conduce a que las funciones se realicen con ese carácter, y no dependientes del partido que está en el gobierno, cualquiera que sea este partido. Es preciso entender cómo se da el surgimiento de los OCAs ante el reclamo democrático que inició antes, pero que se embola, que se intercepta con esta demanda de crear instituciones autónomas para que garanticen ciertas funciones.

Quiero poner el énfasis en la defensa y protección de los derechos -de los derechos en general- no solamente los humanos, sino los derechos políticos, los derechos a la información, los derechos de las telecomunicaciones, el derecho a una buena gestión administrativa; y, entonces terminar con la reflexión acerca de cómo se relacionan los OCAs con el combate a la corrupción.

La corrupción no es solamente desvío de recursos públicos en beneficio de privados, sino que tiene que ver con el uso y el abuso de funciones de la autoridad, tanto en el sector público como en el privado, en provecho de quienes tienen a su cargo la gestión de esos actos, de esas competencias, de esas funciones. Si lo entendemos así, entonces sabremos que el combate a la corrupción significa limpiar todos los canales por donde el servicio público está lleno de incentivos para la corrupción. Dichos incentivos son parte de la estructura administrativa, por eso no es buena una concepción de la corrupción que se limita al comportamiento de los funcionarios públicos, sino hay que ver las estructuras y los incentivos que se generaron en esas estructuras y, por supuesto, la falta de castigo al incumplimiento de las distintas disposiciones normativas donde obtienen beneficio aquellos que tienen a su cargo dichas funciones.

Si nosotros entendemos que de lo que se trata con combate a la corrupción es poder limpiar los canales donde se dan los riesgos en esta materia; es decir, si se pretende ir corrigiendo esos canales plagados de incentivos que dan pauta a la comisión de actos de corrupción; entonces, entenderemos que los recursos que se invierten, en lugar de destinarse a intereses privados, se podrán dirigir a cumplir con las funciones que tiene encomendadas las instituciones. Con ello, eventualmente se podrá fortalecer la defensa de los derechos humanos, y en específico de los derechos políticos y de los derechos sociales. El combate a la a la corrupción debe ser entendido como aquella lucha en la que se pueda investigar, en los rincones oscuros de las dependencias públicas, cómo se presenta ese abuso de funciones y desvío de recursos; y que pueda, entonces, corregir las grandes deficiencias que están arraigadas y reorientar su propósito en las distintas instancias para atender los derechos humanos.

Quiero terminar con una pequeña reflexión sobre cómo en la actual administración del gobierno de López Obrador se manifiesta un gobierno centrado en una bandera de combate a la corrupción. En buena medida esta bandera les llevó a ese respaldo electoral tan grande pues resultó creíble a la ciudadanía, pero esta bandera del combate a la corrupción no puede ir en contra de los organismos autónomos. Lo que hemos visto, no es una mejora ni de los organismos autónomos, ni de una mejor gestión pública que corrija hacia dentro de los entes públicos los procesos y las rutinas institucionales. La austeridad, el ahorro, o el constreñimiento de las instituciones públicas como parte del combate a la corrupción, es una inadecuada concepción de lo que es el combate a la corrupción, pues este combate tiene que ir mucho más a fondo y no solamente en la cuestión de la austeridad.

Por otro lado, en estos embates, estas desautorizaciones a los OCAs no ayudan, ya que están dejando de ver que los organismos autónomos están empañados y su naturaleza y su autonomía pueden permitirles, o de hecho hay demostración de que les ha permitido, cumplir con esta idea de que el combate a la corrupción es una manera de garantizar y de proteger derechos en todos los sentidos.

Respecto del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es importante señalar que como innovación institucional, incorpora la presencia de un organismo ciudadano; ello como respuesta a la demanda de participación y de incidencia en la gestión pública por parte de organizaciones de la sociedad civil. De hecho, el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción no se puede entender sin esta gran oleada y este gran consenso que hubo entre las organizaciones de la sociedad civil para que se pudiera formar, no una nueva institución de combate a la corrupción, sino, una política pública muy robusta de coordinación institucional para enfrentar este mal.

Si nosotros vemos a los otros organismos autónomos, si bien es cierto que no tienen esta participación ciudadana, ni mucho menos una conducción ciudadana, como es el caso del SNA, lo que sí tienen, a través de una herramienta clave para la incidencia de la ciudadanía, es la transparencia y el acceso a la información. No podemos entender cómo se han convertido en escándalos mediáticos los actos de corrupción si no entendemos el acceso a la información y cómo el acceso a la información ha sido lo que ha nutrido los hallazgos del periodismo de investigación, de organizaciones, de la academia. Casos de corrupción se han puesto sobre la mesa y se han fundamentado a partir, justamente, de esa documentación a la que se tiene acceso; entonces, la utilización de la herramienta de la transparencia y del acceso a la información es clave para darle vida a la participación ciudadana, no solamente en el SNA, sino en todos los OCAs.

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM

Licenciado en Derecho y Doctor en Filosofía Política, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador titular “B” del mismo.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III), del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados y del Seminario de Teoría Constitucional de América Latina (SELA). Integrante del Grupo Nacional Mexicano de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya y del Claustro de Doctores de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Se ha desempeñado como Coordinador de la Cátedra Extraordinaria Benito Juárez de la UNAM y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, actualmente Presidente de la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario de la UNAM.

Es muy relevante el papel como promotor de este tipo de reflexiones por parte del Comité de Participación Ciudadana (CPC), instancia ciudadana que tiene a cargo la coordinación institucional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que aunque todavía no termina de rendir todos los frutos que se esperan del mismo y despegar en la manera en la que originalmente lo imaginaron quienes lo crearon, representa una instancia que, con su existencia, nos recuerda la relevancia del combate a la corrupción de manera seria e institucional, a través de normas jurídicas y de políticas públicas; pues el fenómeno de la corrupción ha significado y significa en todas las sociedades y para la nuestra, un flagelo social.

Uno de los temas que quería abordar es el que Jaqueline Peschard señala con mucho tino y de manera muy acuciosa: la vinculación entre los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs) y la garantía de derechos. Detrás de la existencia de estos organismos está la construcción de un Estado constitucional en el sentido robusto, orientado por los derechos de las personas. Además, nuestro artículo primero constitucional mandata como tarea prioritaria a todas las autoridades del Estado mexicano, la vigilancia y observancia de estos derechos, desde ahí vamos a poder observar cómo tiene un vínculo muy estrecho con el combate a la corrupción y cómo se decanta de manera natural.

También quiero traer a la reflexión algo que extraigo de la literatura que estudia a los poderes judiciales sobre los riesgos que institucionalmente pueden amenazar la autonomía constitucional de estos órganos; aunque es claro que no son lo mismo que los poderes judiciales, pero que tienen un estatuto jurídico constitucional relevante con esta serie garantías de derechos. En ese sentido, retomaré de la literatura un trabajo de Julio Ríos Figueroa, que retoma a otros autores a su vez, sobre la manera en la que podría vulnerarse institucionalmente la autonomía constitucional de estos organismos.

Por una parte, podemos pensar en las funciones institucionales del Banco de México como órgano garante de la estabilidad monetaria, un banco central capaz, técnicamente sólido, independiente, honesto, tal y como se exige a la institución fundamental para garantizar la buena gestión de los recursos públicos del Estado y en esa medida vinculado con la buena gestión de la cuestión pública. Por otra parte, podríamos analizar de qué manera el Instituto entonces Federal ahora Nacional Electoral cumple una función vinculada en doble vía con el tema del combate a la corrupción.

Otro organismo de aquella primera generación, el INEGI, tiene como propósito contar con datos e información estadística certera, técnicamente sustentada, imparcial en su generación y su gestión. Esto lo convierte en una veta estratégica para la buena gestión de decisiones públicas y, en esa medida, la información adecuada también es un instrumento necesario para generar políticas públicas que no se desvirtúen y que no se corrompan. De manera genérica quiero advertir que también la tarea institucional del INEGI es central en el tema que nos convoca el día de hoy.

Sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) hay un estudio muy robusto coordinado por Luis Daniel Vázquez, en el cual se traza una línea muy fuerte entre los efectos nocivos que causa la corrupción en la vigencia de los derechos humanos. En sentido amplio, los actos de corrupción constituyen una manera de vulnerar y violentar derechos humanos y la vigilancia de esos derechos está a cargo la CNDH.

En el ámbito de la transparencia y acceso a la información pública, su organismo garante también tiene una función toral en la veta de la transparencia, valga la redundancia, y también en lo que implica para la rendición de cuentas la buena gestión. Además, el INAI tiene una particularidad: es un órgano constitucional autónomo ante el cual son sujetos obligados los otros órganos constitucionales autónomos; es decir, tiene una función muy importante porque es un órgano garante frente a otras estancias constitucionales garantes. Creo que ello no es irrelevante, sino por el contrario, nos habla del estatuto constitucional que le confiere, no solamente el organismo mismo, sino la visión institucional que tiene a su cargo la vigilancia de otros.

El surgimiento de otros dos organismos de la última generación tiene que ver con áreas estratégicas para la economía del país. Uno de ellos supone la concreción de una adecuada comisión de competencia económica: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). De lo que se trata es de la gestión adecuada de sectores estratégicos de la economía nacional, intentando además controlar a poderes, en este caso privados, que tienen una enorme capacidad para generar actos de corrupción y controlar áreas estratégicas de las decisiones públicas. A veces se olvida que la corrupción no es un fenómeno exclusivo de las autoridades estatales, sino que se trata de un fenómeno que en muchas ocasiones conlleva la participación de actores privados. La adecuada regulación de la competencia económica por una instancia técnicamente sólida e imparcial se vuelve también una tarea estratégica en esa dirección. En los últimos meses, se han dado situaciones en las que la COFECE se ha visto involucrada en decisiones relevantes, en litigios muy importantes en los cuales lo que se está haciendo es cumplir con su función garante de la competencia económica.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) tiene su ámbito de actuación tanto en los medios tradicionales, que aún tienen mucho peso y relevancia, como lo son la radio y la televisión, pero también en los sectores estratégicos en materia de nuevas tecnologías. Es en estas últimas donde hay grandes desafíos de gestión, pues afecta ámbitos de la vida social, de la vida colectiva, de la vida pública y la vida privada de las personas en este país. Una buena gestión en este sector se vuelve una cuestión estratégica, entre otras cosas, para combatir la corrupción; es decir, un ámbito en el que de nuevo por su propia naturaleza podría presentarse con mucha fuerza.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tiene autonomía constitucional, de alguna manera mermada porque no se ha materializado del todo. Es un organismo encargado de la medición de la pobreza lo que es muy importante, pues su función depende contar con información cierta, veraz, creíble y un área temática sensible. En estos días, por ejemplo, lamentablemente todo indica que en la coyuntura de la pandemia y como parte de sus efectos, tendremos un incremento muy preocupante en términos de índices de pobreza. En ese contexto, saber con certeza en donde estamos, es la única manera en la que se puede aquilatar y calibrar las decisiones que se deben tomar para superar en corto plazo un lastre que afecta a millones de personas.

En el caso de la Fiscalía General de la República (FGR) que también hoy goza de autonomía constitucional, no se ha materializado del todo dicha autonomía. Hay un mandato transitorio constitucional para la creación y emisión de una legislación, pero sobre todo una adecuación institucional para el nuevo marco constitucional. La verdad es que el actual titular de la FGR no ha emprendido la tarea en esa dirección; es decir, no ha materializado la reforma constitucional ni en una iniciativa legal y tampoco en el diseño constitucional que le corresponde. Hay un gran reto, pues sabemos que el tema de la impunidad y el tema de los déficits en materia de procuración de justicia en este país son muy altos, por eso se le dotó de autonomía constitucional para otorgar de independencia política a la FGR y no dejar que dependiera, como hasta hace algunos años, constitucional y políticamente, de la voluntad del titular del Poder Ejecutivo.

Cabe recordar una cosa más sobre la enorme relevancia de replicar estos órganos con autonomía constitucional en el ámbito de las entidades federativas; es decir, no perder de vista que este diseño institucional a nivel nacional prácticamente en todos los ámbitos se ha reproducido en el ámbito de las entidades federativas, en muchos casos por mandato de la propia constitución y en otros casos por los diseños institucionales propios de cada Estado. Ahí hay un desafío enorme de respetar principios comunes y garantizar derechos en igualdad de condiciones, siendo atentos a las particularidades de las distintas características de las entidades federativas en el país.

Por otra parte, hay que recordar la enorme relevancia en la creación de estos órganos tomando en cuenta la participación de la ciudadanía; el CPC es la mejor prueba de ello. También cabe mencionar otros sectores sociales relevantes como la academia, que no es exactamente la sociedad civil organizada, pero que ha tenido muchas aportaciones y reflexiones desde el derecho comparado en la creación de estos órganos. Estos OCAs no son una invención nuestra, pues hay antecedentes en otros países, desde las teorías de las autonomías constitucionales en el Derecho Constitucional Español, por ejemplo; esto para decir que no son una anomalía mexicana ni una ocurrencia. Habrá que valorar cada uno por sus méritos en gestión en resultados, en operación y en pertinencia; en este panorama general merece la pena advertir cuáles son sus tareas.

Concluyo con una reflexión importante. Para los OCAs la autonomía no es autarquía; es decir, autonomía supone la inserción en un diseño constitucional complejo con los legítimos controles que supone ese diseño. Menciono solamente cuatro controles a los cuales todos los OCAs, incluyendo al propio INAI, están obligados:

(i) La rendición de cuentas, tanto de lo que hacen, los resultados de su gestión, como de los recursos públicos que manejan;

(ii) Otro control absolutamente legítimo son las auditorías permanentes, internas y a través de la Auditoría Superior de la Federación;

(iii) La tercera obligación consiste en que sean transparentes. Incluso el Poder Judicial de la Federación rinde cuentas ante el INAI en materia de Transparencia y eso me parece que es muy importante y muy sano;

(iv) Finalmente los actos de todos estos OCAs son revisables por estancias jurisdiccionales; es decir, habrán particularidades dada la naturaleza de las funciones de cada uno, pero el control de constitucionalidad y de legalidad de sus actos está garantizado en todos los casos

Es importante también recordar que no son unas instancias autárquicas, que no rinden cuentas y que nadie revise sus decisiones y acciones. El mejor ejemplo es el caso del INE que tiene, incluso, un Tribunal Constitucional especializado abocado a revisar todas y cada una de sus decisiones. Incluso en algunos casos con disputa si debía hacerlo o no de naturaleza administrativa. Es decir, hay mecanismos de control de legalidad y constitucionalidad, en todos los casos y merece la pena que no lo perdamos de vista.

Ahora bien, hay que reflexionar sobre la relación de los gobiernos con los OCAs. A los gobiernos normalmente les incomoda el actuar de los OCAs, y no sólo entiéndase por gobierno al poder ejecutivo, sino también a otras autoridades del estado mexicano. La literatura en materia de poderes judiciales dice que las siguientes acciones suelen ser a las que recurren los otros poderes para mermar la autonomía del poder judicial. Quiero trasladar esta problemática a las autonomías de los OCAs y las menciono únicamente porque se explican por sí solas:

1. Reformas Constitucionales. Para cambiar la naturaleza de los OCAs, tenemos como ejemplo en este sexenio el caso del Instituto Nacional de la Evaluación Educativa como Órgano Constitucional Autónomo que hoy ya no lo es. A través de una reforma al artículo tercero constitucional le quitaron la autonomía y lo supeditaron de nuevo al poder ejecutivo federal con una naturaleza jurídica distinta. Es un claro ejemplo de cómo, desde el poder político que no es sólo el ejecutivo, pues involucra a la mayoría calificada legislativa, se pueden modificar las reglas, sobre todo constitucionales, para conculcar la autonomía a los órganos que la tenían. En ese sentido, hay que protegerlos porque no hay garantía de que llegaron para quedarse;

2. La sustitución y el reemplazo anticipado de sus dirigentes, de sus cabezas, de sus órganos de dirección. Esa es otra manera recurrente de vulnerar su autonomía; es decir, adelantar designaciones y/o alterar periodos de nombramientos. En México, hemos visto casos en varios de estos órganos; en el INE, por ejemplo, ha habido sustituciones anticipadas de sus cabezas y también ha habido prórrogas injustificadas de los titulares de otros órganos; con el Tribunal Electoral Federal, desde el mecanismo de nombramientos puede haber instrumentos de control que de alguna manera los dejan en una relación políticamente compleja;

3. La captura política de los órganos de dirección. En las cortes se llama captura de la corte, que consiste en colocar a personas afines a una ideología política determinada o a un gobierno determinado. De esa manera desde ahí se puede controlar políticamente a estos órganos;

4. Reducción de remuneraciones. Se suele recurrir y hay muchos ejemplos de cortes constitucionales que se han visto digamos agredidas en ese sentido a la reducción de salarios, la estabilidad de los salarios y de las percepciones y sus remuneraciones. Es muy relevante en ciertas funciones y es recurrente el amago o directamente la acción de reducción salarial, como un mecanismo de control;

5. El control presupuestal. No en el sentido positivo al que ya he aludido mediante auditorias y rendición de cuentas, sino a la reducción presupuestal de manera arbitraria, por parte de las instancias que aprueban los presupuestos anuales. De esta manera, merma la autonomía y merma además capacidad de gestión y de ejecución;

6. La descalificación pública, la confrontación, la denostación pública de las autoridades. En este caso la literatura está pensada para los poderes judiciales, pero me parece que vale exactamente igual para las autonomías constitucionales.

Algo muy importante que vale la pena tener en la agenda es la evaluación de los OCAs, y que justifica a su autonomía, es la función que tienen a su cargo. ¿Cuándo y en qué áreas se justifica tener lo que tenemos o eventualmente tener nuevos o menor cantidad de OCAs? Debemos hacer una reflexión constante de la pertinencia de las autonomías, tomando en cuenta que, en algunos casos, la naturaleza jurídica responde a coyunturas y a contextos concretos y específicos. Probablemente no es el caso de dos ejemplos como la UNAM y el INE, pero probablemente en algunos casos los contextos y las coyunturas que demandaron y justificaron la autonomía cambian y probablemente en estos casos pueden darse otros diseños institucionales. Es un cuestionamiento que viene de muchas voces, por lo que merece la pena estar abiertos constantemente a una reflexión sobre la pertinencia de ésta o aquella autonomía, para que de esta manera estemos siempre garantizando que las que existen lo ameritan. La justificación y la defensa que se puede hacer hoy implicada de analizar a cada uno por sus méritos.

Dr. José Woldenberg Karakowsky

Profesor de la Facultad de Ciencia Políticas de la UNAM

Doctor en Ciencia Política. Profesor de la UNAM. Fue Consejero Ciudadano del Consejo General del IFE de 1994 a 1996. Asimismo, fue presidente del Consejo General del mismo Instituto de 1996 a 2003. Fue director de la revista Nexos entre 2004 y 2008, miembro del Consejo Consultivo de la UNICEF en México y Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Cuenta con varias publicaciones

Voy a abordar el tema a partir de la reconstrucción de los momentos en los que han surgido instituciones autónomas, para tratar de subrayar dos ideas: la necesidad y la virtud que tienen estas instituciones por un lado y la dificultad que tuvimos en el país para entender cabalmente lo que significa la autonomía.

Hoy creo que existe un consenso en el sentido de que autonomía es la capacidad de estas instituciones de gobernarse a sí mismas, sin interferencias externas, siendo parte de la constelación de instituciones estatales.

Tomo el ejemplo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para ilustrar o para intentar ilustrar que no siempre fue así, y que la idea de la autonomía en los términos en los que lo he enunciado fue una construcción complicada. Es muy probable que algunos de ustedes recuerden como se generó la autonomía de 1929; el conflicto arrancó por un pliego petitorio estudiantil que estaba en contra de lo que entonces se llamaban reconocimientos; es decir, la forma de calificación, el tipo de exámenes que se hacían. La huelga estalla en la Facultad de Derecho y se amplía a otros planteles. Luego de enfrentamientos con la policía el conflicto llega a otro nivel y los estudiantes lo que reclaman es que se destituya al Secretario de Educación Pública, al Subsecretario, al jefe de la Policía y al Rector; además, los estudiantes exigen que al rector lo nombre el presidente de una terna que le mande el Consejo Universitario. Ante ese pliego petitorio el presidente Portes Gil lo que realiza es una *fuga hacia adelante*; envía al Congreso una ley de autonomía que nadie había solicitado, pero si uno revisa aquella primera Ley Orgánica, se da cuenta que es una ley que está tensionada por dos ideas encontradas.

La autonomía se entiende como privatización, como deshacerse de los compromisos que el gobierno tiene con esa institución educativa; pero al mismo tiempo el gobierno tiene un enorme temor de dejar libre a la universidad. En la Ley Orgánica del 29 se lee con toda claridad que el presidente iba a proponer una terna al Consejo Universitario para que de ahí se eligiera al rector y el presidente podía designar maestros en la universidad y podía vetar acuerdos; es decir, hay miedo de que la universidad se maneje por sí misma. Pero el artículo doce decía: *la universidad tendrá que ir convirtiéndose, a medida que el tiempo pase, en una institución privada.* Esa era la idea de la autonomía que se tenía; entonces, esa primera Ley Orgánica de 1929 que tanto se festeja, la verdad es que, fue una ley cruzada por dos tensiones: la idea de que para ser autónoma necesariamente debía ser una institución privada y el gobierno quedaba relevado de sus obligaciones. Esto se llevó al extremo con la llamada "Ley Bassols" de 1933. En la nueva Ley Orgánica se decía con todas sus letras: ahora si no habrá intervención del gobierno, el Consejo Universitario va a nombrar a autoridades y a docentes, pero se le va a entregar 10 millones de pesos por una única vez, y luego la universidad será autónoma, independiente y privada para

poder sufragar sus propios gastos. Si uno lee el diario de debates hay diputados que ven con muy buenos ojos esto, argumentando que la responsabilidad estatal es con los más pobres, es decir con la educación primaria, la educación secundaria y que la educación superior tiene que construir sus propias instituciones y que sean privadas.

Afortunadamente, luego de once años de una enorme inestabilidad universitaria, en 1944 se aprueba la nueva Ley Orgánica, la que deberíamos realmente celebrar porque es en la que se establece lo que hoy conocemos como autonomía. La universidad es una universidad pública y por ello hay obligación de financiarla con recursos públicos, pero la autonomía consiste en que la universidad se va a regular por sí misma sin interferencias externas.

He traído a cuenta esto para que pensemos lo que serían hoy las instituciones de educación superior en el país si no fueran autónomas, en el sentido de reconocerlas como instituciones públicas estratégicas que realizan una función intransferible que es la educación pública y al mismo tiempo que el Estado tiene la obligación de financiarlas.

Este ejemplo, con todos sus "asegunes", vale la pena recordarlo junto con el surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE); el cual también surgió más por necesidad para luego convertirse en virtud y que tuvo su origen con las mismas tensiones y las mismas aprensiones que la autonomía en la UNAM. Recordemos que son las elecciones de 1988 las que explican el surgimiento del IFE, esas elecciones que nos demostraron por primera vez en la historia moderna de México, que México era un país plural que no cabía bajo el mando de un solo partido político. Ahí estaba la votación, incluso los resultados oficiales tan controvertidos nos develaban que México era ya un país plural, pero también la elección del 88 nos dejó ver que ni las normas, ni las instituciones, ni los operados políticos, estaban capacitados para procesar de manera limpia los resultados electorales. México estuvo al borde de una crisis constitucional, afortunadamente desde el gobierno y desde las oposiciones se entendió que México no podía ir a unas nuevas elecciones con el mismo entramado normativo e institucional de 1988.

Se llegó a la conclusión de que debería fundarse una nueva institución, ahora de carácter autónomo, y aquí viene lo que quiero subrayar. Desde su fundación en 1990, dice la Constitución, el IFE es una institución autónoma, pero con un detalle, era presidida por el Secretario de Gobernación. Constitucionalmente autónoma, pero la presencia del gobierno era fundamental; además en el Consejo General estaban presentes los representantes del legislativo y de partidos políticos. La novedad fue lo que entonces se llamó los consejeros magistrados. ¿Por qué traigo a cuenta esto?, porque siendo otra vez autónoma constitucionalmente hablando, fácticamente no lo era del todo, y el miedo a que fuera del todo autónomo no provenía sólo del gobierno, sino también de partidos de oposición que en el año 1990 lo dijeron con todas sus

letras: temíamos que, si el Secretario de Gobernación no estaba presente, el gobierno se desentendiera del curso de las elecciones. Entonces no es casual que, durante los primeros seis años, el IFE estuviera cruzado por esa tensión. No es hasta la reforma de 1996 donde se decide, con buen criterio, que el gobierno salga de la organización electoral y el IFE sea, no sólo de iure sino de facto, un instituto autónomo.

Y otra vez planteamos la pregunta -así como la hicimos sobre las universidades-, ¿qué sería hoy de nuestras elecciones si no contáramos con un Instituto Nacional Electoral (INE) e institutos locales que son autónomos? Lo que demanda ese tipo de institucionalidad es la necesidad de ofrecer garantías de imparcialidad a los candidatos, a los partidos y a los ciudadanos; y, la única manera de lograrlo fue sustrayendo, como ya se dijo aquí, de la Secretaría de Gobernación esta importante función.

Algo similar, y con esto quiero terminar, puede verse en cada una del resto de las instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Ésta surgió también como una parte del Ejecutivo y no fue sino en 1990 que se le reconoce como un organismo con autonomía constitucional. Ahora, ¿por qué surgió la CNDH? Su existencia no se puede explicar sin lo que hoy llamamos la guerra sucia de los años 70, en donde se multiplicaron los desaparecidos, los torturados, los ajusticiamientos extrajudiciales, los juicios viciados de principio a fin, etcétera. Además, el enorme clamor por el respeto a las "garantías individuales" que pusieron sobre la mesa, primero los familiares de presos políticos y desaparecidos, y, después una ola expansiva que planteó el respeto a los derechos humanos.

En la primera ola ni siquiera se hablaba de Derechos Humanos sino de las garantías individuales que habían sido violadas. Ahora, ¿por qué la CNDH debe ser autónoma?, porque esta tiene que vigilar que sean las instituciones del Estado las que no violen los derechos humanos; por eso, tiene que estar alejada y no subordinada a ninguna de los poderes públicos. No existe violación de Derechos Humanos entre particulares, esos se llaman delitos y tienen otra vía de solución.

¿Por qué el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) es necesario?, pues precisamente porque cuando alguna dependencia estatal no está en disposición de entregar la información que se le requiere, es necesario que el ciudadano tenga la posibilidad de acudir al INAI para lograr sus objetivos de información. Quienes tenemos más edad en esta mesa, recordamos que la información pública a lo largo de las décadas se manejó como si fuera información privada, discrecionalmente por los funcionarios, no había manera de que un ciudadano común accediera a ella.

Termino entonces diciendo que, estos órganos autónomos del Estado justifican su pertinencia por la función que cumplen. Ahí es donde la autonomía tiene una doble cara, la autonomía es un fin en sí mismo y al mismo tiempo, pero, sobre todo, es un medio para alcanzar un objetivo: en el caso del Banco de México la estabilidad monetaria; en el caso del INE, elecciones transparentes, justas y limpias; en el caso del INAI, el acceso a la información pública; en el caso de la CNDH, la vigencia de los derechos humanos. Como ya se ha apuntado en esta mesa, se puede revisar todo lo que se ha forjado; pero prescindir de esas instituciones no le conviene no solamente a la sociedad mexicana, sino al Estado mexicano. No le conviene ni si quiera al presidente de la República, porque a estas alturas al Ejecutivo, cualquiera que sea la fuerza política que lo ocupe, no solamente no debe, sino que no puede cumplir con estas funciones.

Solamente una anécdota final, me gustaría intentar ilustrar cómo estas constelaciones de instituciones autónomas, no solamente benefician a los ciudadanos o a la sociedad, sino benefician incluso al poder Ejecutivo, al presidente de la República. Sé que es muy difícil, tratar de convencer en ese sentido a nuestro presidente. Cuando al IFE se le otorgo la autonomía cabal en 1996, el Secretario de Gobernación me dijo: vas a tener una ventaja sobre nosotros, a ti no te van a poder poner en la mesa de la discusión la larga lista de conflictos políticos que hay en el país y tenía toda la razón. ¿Por qué?, porque en esa mesa del Consejo General del primer IFE, presidido por el Secretario de Gobernación, muchas de las resoluciones los partidos opositores las ataban a la solución de un conflicto agrario, a un problema en la universidad, a una serie de demandas que estaban haciendo los precaristas de no sé dónde, y, dado que estaba ahí el Secretario de Gobernación, los asuntos estrictamente electorales se contaminaban de toda la agenda nacional. Una de las ventajas que tuvo el IFE sin Secretario de Gobernación, o mejor dicho, sin el gobierno dentro del Instituto, fue que nuestra agenda era única y exclusivamente electoral y que cualquier otro asunto que nos quisieran poner sobre la mesa del Consejo General o del Presidente del Consejo General o del Secretario Ejecutivo fácilmente podría decirse, pues esos asuntos no nos corresponden.

Es decir, sin duda alguna con la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs), le cercenaron facultades al Ejecutivo, pero fue para generar un poder ejecutivo que pueda ocuparse de las cuestiones sustantivas del gobierno, dejando en otros órganos del estado la resolución de otro tipo de agendas.

Mtra. Rosa María Cruz Lesbros

Presidenta del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción *(moderadora)*

A iniciativa del Comité de Participación Ciudadana, conformado por Rosa María Cruz Lesbros, Alfonso Hernández Valdez y Jorge Alberto Alatorre Flores, el día 27 de julio de 2020 se convocó a especialistas en el tema para compartir reflexiones sobre la importancia de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs) en estos momentos, su aporte en el combate a la corrupción, así como a la construcción y fortalecimiento de la democracia.

El evento contó con la participación de más de 250 asistentes vía virtual. En el foro participaron Francisco Javier Acuña Llamas, Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, Lorenzo Córdova Vianello, Presidente del Instituto Nacional Electoral, Jacqueline Peschard Mariscal, Profesora Investigadora en la Universidad Nacional Autónoma de México, Pedro Salazar Ugarte, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y José Woldenberg Karakowsky. Todos ellos y ella estudiosos y pilares en la formación de los órganos constitucionales autónomos donde se ha ido gestando la construcción de lo qué es la autonomía, ¿para qué se hace?, ¿qué se hace?, ¿cómo se hace? Principalmente, el foro se convocó para compartir reflexiones acerca de cómo confluye la exigencia de lo que debieran ser los OCAs, no dependientes de los poderes tradicionales, pero siendo parte intrínseca del Estado, y, cómo desde esta perspectiva la construcción de la autonomía de los organismos autónomos tiene que ver con el combate a la corrupción.