

Sobre *Organismos Constitucionales Autónomos de las Entidades Federativas*

RODRIGO BRITO MELGAREJO
Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho, México
rbritom@derecho.unam.mx
<https://orcid.org/0000-0003-0786-1543>

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n40.10>

ZEIND CHÁVEZ, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos de las Entidades Federativas*, 2ª Ed., México, Tiranta Lo Blanch, Universidad Nacional Autónoma de México, 2021, 252 pp., ISBN: 9788413552774, Tiran Lo Blanch; ISBN: 978 607 303 634 4, Universidad Nacional Autónoma de México.

Son muchos los cambios que el Estado mexicano ha experimentado en las últimas tres décadas en su diseño institucional a partir de la inclusión, en nuestra norma fundamental, de un conjunto de organismos constitucionales autónomos (OCA) que, desde que fueron creados, han desarrollado funciones de control y equilibrio a través del ejercicio de facultades fundamentalmente de orden técnico que son indispensables en sistemas que se precien de ser democráticos. Estos organismos constitucionales, como indica de forma clara Marco Antonio Zeind en la obra que se reseña, han sido duramente cuestionados tanto en el frente teórico como en el práctico; sin embargo, las numerosas críticas que han recibido no han impedido que su relevancia en el ejercicio cotidiano de funciones esenciales para el Estado crezca de manera cuantitativa y cualitativa, aun cuando las amenazas a la existencia de algunos de ellos se hayan vuelto habituales en los últimos años.

Los OCA han enriquecido la estructura constitucional del Estado mexicano, pues surgieron como una reacción frente a la ineficacia o malas prácticas de órganos cuya actuación estaba condicionada por su pertenencia a los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial. De hecho, precisamente uno de estos poderes, el Judicial, retomó en sus resoluciones los planteamientos que, desde la doctrina, se habían expresado sobre los organismos constitucionales autónomos y refirió en su momento que estos:

Surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes [...], que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

La eficacia en la forma en que se llevan a cabo las tareas que tiene a su cargo el aparato estatal, así como la necesidad de fortalecimiento del Estado constitucional y su control democrático son, consecuentemente, elementos fundamentales para entender la importancia que tienen los OCA en nuestra estructura institucional. De hecho, Marco Antonio Zeind refiere al respecto que, si bien la desaparición del Instituto Nacional de Evaluación Educativa en el año 2019 no fue una buena noticia para los OCA, pues con esta acción se debilitó el sistema al que pertenecen, era excesivo afirmar que esto supondría una merma progresiva de la figura, pues el gran número de instituciones de este tipo que han surgido a nivel local da muestra de la fortaleza que los organismos constitucionales autónomos han adquirido con el paso de los años. Es más, estos altibajos son considerados por el profesor Zeind, como un paso necesario para el afianzamiento de los organismos constitucionales autónomos pues, desde su punto de vista, como cualquier fenómeno disruptivo, el sistema que los engloba ha encontrado y sigue teniendo obstáculos por superar.

Marco Antonio Zeind ha demostrado a través de su obra un marcado interés en la defensa de los OCA y, por ello, en Organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas, realiza un balance a partir del cual se ofrecen datos muy interesantes sobre el número total de organismos locales dotados de autonomía, su importancia presupuestaria, facultades, obligaciones y resultados en el diseño y mejoramiento de la política pública. De esta forma se da cuenta, con elementos

objetivos, de la importancia que los OCA han tenido a nivel local para afianzar el control democrático en una época en la que, por la realidad que se impone diariamente al discurso, prevalece la desconfianza en la clase política. Esta obra, por tanto, evidencia la manera en que las instituciones que se configuran a partir de la autonomía constitucional fortalecen los equilibrios a nivel local, vigorizando de esta forma a las entidades federativas frente a los poderes federales y empoderando a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos.

Para Zeind, hoy en día existe un nuevo paradigma académico y de la administración, que surge debido a que los OCA han provocado una ruptura con el diseño institucional tradicional. Dicho rompimiento, desde su punto de vista, se debe a que los OCA encuentran su razón de ser en el proceso de especialización del conocimiento que se dirige a satisfacer las necesidades del pueblo, algunas de ellas existentes desde siempre y otras surgidas como resultado de aquellos esfuerzos globales que trajeron la liberalización económica y la promoción de la democracia. Habría que añadir también que los OCA buscan responder a una realidad en la que, haciendo eco de las palabras de Duguit, sería absurdo pensar que un Estado pueda funcionar eficazmente si se sigue al pie de la letra la doctrina de la división de poderes. Y es que no puede negarse que la dinámica del poder que se presenta en sociedades plurales en las que es muy clara la distinción entre la decisión política conformadora, la ejecución de esa decisión política y el control exigen un nuevo marco institucional más allá de los tres ramos clásicos.

En ese nuevo marco institucional la defensa de los derechos de las personas y el control de la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público asumen, como se señaló en la Controversia Constitucional 32/2005, un rol fundamental. Esto, pues los entes en los que durante mucho tiempo se depositó todo el poder del Estado tenían influencias, en ocasiones excesivas, de “intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que [perjudicaban] los derechos alcanzados [por la clase gobernada]”. Esto motivó que se establecieran en los textos constitucionales diversos organismos dotados de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que ejercieran funciones propias del Estado que, por su especialización e importancia social, requerían autonomía de los poderes clásicos.

Los OCA en México tuvieron relevancia primero a nivel nacional debido a la búsqueda de garantías democráticas que no dependieran del poder político, pero en virtud de los resultados que ofrecieron, su

implementación se replicó a nivel local para fortalecer también el entramado institucional que existía en las entidades federativas a través de controles democráticos y equilibrios de poder. Estos cambios en los marcos institucionales a nivel local exigían un análisis desde la academia que pudiera contribuir a la construcción de marcos teóricos de referencia capaces de explicar su funcionamiento y que propiciaran estudios e investigaciones que determinaran la validez y vigencia de los OCA a nivel local. Esta fue la idea que movió al profesor Zeind a escribir esta obra que, sumada a otro de sus libros (*Organismos constitucionales autónomos*, México, Tirant lo Blanch, 2018), busca avanzar, como él mismo lo dice, “en la adquisición de un panorama sistémico de un fenómeno que ha hallado vida en dos de los tres órdenes de gobierno existentes en México: el federal y el local o de las entidades federativas”.

Es en el orden local en donde Marco Antonio Zeind centra sus esfuerzos en la obra que nos ocupa, pues en ella presenta un esquema del estado que guardaban los OCA en el momento de su publicación. Son muy valiosos los cuadros en los cuales, a partir de un importante trabajo de síntesis, se conjuntan los nombres completos de los entes públicos dotados de autonomía en las entidades federativas, su fundamento en las constituciones locales, el número de integrantes de sus órganos de dirección y la forma en que son designados, así como el presupuesto asignado a cada uno de ellos.

Inmediatamente después de ofrecer esta información, el profesor Zeind hace comentarios muy útiles para cada entidad federativa sobre los OCA y la división de poderes, las imprecisiones en que se incurre respecto a estos en la normativa que los regula, las novedades que existen sobre estos organismos en la entidad, los aspectos relevantes sobre su contraloría interna, así como los presupuestos asignados tanto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial como a los OCA. Esta información permite que en la obra se ofrezcan observaciones valiosas acerca de las coincidencias, diferencias, oportunidades de mejora, alarmas y todos aquellos concentrados de datos que evidencian la importancia de los organismos constitucionales autónomos, pero que también resaltan los focos rojos de aquello que se estima puede ser objeto de crítica en lo que respecta a su diseño e implementación.

El estudio que en esta obra se hace de 198 organismos dotados de autonomía a nivel constitucional en las entidades federativas permite a su autor ofrecer un modelo institucional de OCA en México, que encuentra sus elementos definitorios en una serie de recomendaciones basadas en los aspectos positivos que son comunes a estos organismos

y que, por tanto, pueden ser tomados en cuenta ulteriormente por los legisladores encargados de la aprobación de las normas en donde encuentran su estructura, integración, características, funciones y fundamento.

En tiempos en que la pertinencia de contar con algunos de los organismos constitucionales autónomos existentes es puesta en duda, obras como la escrita por Marco Antonio Zeind pueden ofrecer análisis y posturas críticas que coadyuven a basar las discusiones entre las autoridades encargadas de diseñar e implementar el marco institucional que debe existir en el país en reflexiones producto del estudio y seguimiento del papel de estos organismos en la dinámica de las instituciones.

No se trata de pensar en detener los cambios que es necesario realizar en el marco institucional cuando la realidad (política, social, económica o cultural) ha cambiado y se impone en un nuevo escenario, sino de proponer ajustes a partir de un diagnóstico pertinente que permita subsanar las imprecisiones que existen en su conformación, regulación y funcionamiento. Ese diagnóstico, desde luego, requiere un mayor entendimiento sobre la naturaleza e importancia de los organismos constitucionales autónomos para determinar, en su justa dimensión, las áreas de oportunidad que existen en su diseño y en el ejercicio de sus funciones.

Por lo antes dicho, la visión pormenorizada que este texto puede sumar a las discusiones sobre el peso y la importancia de los organismos constitucionales locales para el Estado mexicano al formar una red institucional que le permite realizar mejor sus funciones, es fundamental, pues como refiere el profesor Zeind en las conclusiones a su obra, “[l]a integración del gran número de instituciones en esta red o sistema, sin importar que sean parte del orden federal o local, es fuente de valor para el mismo”. Esto, ya que -a diferencia de lo que puede escucharse constantemente desde la tribuna legislativa o en Palacio Nacional- la abundancia de OCA provoca, en la óptica de Marco Antonio Zeind, efectos benéficos para la democracia mexicana al contribuir a “la desconcentración del poder por medio de su colocación en un número cada vez mayor de instituciones que no pertenecen a ninguno de los poderes tradicionales”.

Vale la pena tener en cuenta, como se menciona en esta obra, que anteriormente, el poder que en buena medida se encontraba concentrado en el Poder Ejecutivo tenía valor por la escasez de instituciones que eran depositarias de ese poder. Hoy, sin embargo, el monopolio de los poderes públicos tradicionales se ha visto disuelto con la creación de

un buen número de organismos constitucionales autónomos que se organizan en una especie de red que será fortalecida por cada institución que se le adicione, pero que también puede mermarse, como señala el profesor Zeind, por cada institución que se le quite. Es por ello que esta obra puede servir también como advertencia frente a la inminencia de cambios que, sin tomar en consideración que las funciones del gobierno se vuelven cada día más complejas y difíciles, pretenden concentrar de nueva cuenta áreas técnicas en las estructuras administrativas tradicionales de las que salieron, paradójicamente, por la falta de capacidad técnica y de la autonomía que eran necesarias para su ejercicio adecuado.