



Núm. 18, enero-junio 2008

UN NUEVO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Miguel CARBONELL*

En el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de abril de 2006 apareció publicada una reforma constitucional a los artículos 26 y 73, la cual, en síntesis, crea un nuevo órgano constitucional autónomo y eleva a rango constitucional el sistema nacional de información estadística y geográfica.

A partir de la mencionada reforma, el artículo 26 se divide en dos apartados. El segundo de ellos tiene un contenido completamente nuevo, en el sentido de que ninguna de sus disposiciones figuraba hasta ahora en el artículo 26, dedicado como se sabe al tema de la planeación democrática del desarrollo nacional (asunto del que se sigue ocupando su inciso A).

El actual apartado B del artículo 26 ordena crear un sistema nacional de información estadística y geográfica, en los siguientes términos: “El Estado contará con un sistema nacional de información estadística y geográfica cuyos datos serán considerados oficiales...”.

El carácter nacional de dicho sistema se refuerza con el mandato de la segunda frase del párrafo primero del apartado B en el sentido de que sus datos —que tienen carácter “oficial” por mandato de la Constitución—¹ serán de uso obligatorio para todos los niveles de gobierno: Federación, entidades federativas, municipios y Distrito Federal.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; autor del libro *Los derechos fundamentales en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006; www.miguel-carbonell.com.

¹ Esto significa que están asistidos por una presunción muy fuerte de veracidad y que, en cualquier caso, será la base a partir de la cual se deberán tomar un número importante de decisiones gubernamentales.

Para llevar a cabo la realización del sistema nacional en materia de geografía y estadística, el apartado B dispone la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo,² que viene a sumarse a los otros cuatro ya existentes (tribunales agrarios, Banco Central, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

Al revés de lo que sucede con algunos otros órganos constitucionales autónomos, el que está previsto en el artículo 26 es de carácter innominado, es decir, no recibe nombre específico alguno, por lo que será el legislador federal quien disponga acerca de su denominación concreta. Esto no sucede, por ejemplo, con el Instituto Federal Electoral que está directamente nominado en el artículo 41, ni con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyo nombre también viene directamente establecido por el apartado B del artículo 102 de la carta fundamental.

Pese a no estar previsto un nombre en concreto para el órgano en cuestión, lo cierto es que el texto del artículo 26 lo caracteriza como un órgano constitucional autónomo al señalar que tendrá autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Es decir, se trata de un órgano que en virtud de contar con personalidad jurídica propia por mandato constitucional no puede ubicarse dentro de la esfera orgánica de ninguno de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Además, la Constitución le “reserva” una esfera competencial propia, la cual es intangible para cualquier otro poder (incluyendo al Legislativo, que no podría a través de una ley afectar dicha esfera de atribuciones). En concreto, la Constitución señala que le corresponde a este órgano normar y coordinar el sistema nacional de información estadística y geográfica, así como regular la captación, procesamiento y publicación de la información generada y proveer a su observancia (es decir, que se tome en cuenta para los efectos legales y administrativos que sean conducentes).

El párrafo tercero del nuevo apartado B se refiere a la estructura orgánica del órgano constitucional autónomo al que estamos haciendo referencia. Precisa la forma en que se integra su Junta de Gobierno (com-

² Respecto de las implicaciones, características y régimen jurídico general de los órganos constitucionales autónomos, puede verse Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, pp. 103 y ss.; *id.*, “Órganos constitucionales autónomos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. V, pp. 378 y ss.

puesta por cinco miembros) y la manera en que sus integrantes son nombrados (el siguiente párrafo se encarga de dejar al legislador ordinario la facultad de determinar los requisitos que se deben cumplir para ocupar el cargo, la duración en el mismo y el escalonamiento).

Sobre este punto se puede señalar que quizá no sea muy apropiado el haber dejado libertad al legislador para disponer la duración en el cargo de los miembros de la Junta de Gobierno, ya que eventualmente podría disponerse una duración tan corta que afectara el buen desempeño del cargo o implicara una merma en su independencia. ¿Qué pasaría —por poner un ejemplo extremo— si el legislador dispone que la duración en el cargo es de un año o de seis meses? ¿sería posible ejercer de forma adecuada el mismo con un periodo tan corto de nombramiento?

La Constitución no señala el periodo de duración de los directivos del Banco de México, pero dispone que será un periodo que provea al ejercicio autónomo de su competencia; si está previsto constitucionalmente el periodo de los integrantes del Consejo General del IFE y del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. No se establece por mandato de la Constitución el periodo de duración de los magistrados de los tribunales agrarios.

Los nombramientos de los integrantes del nuevo órgano constitucional autónomo son realizados conforme a lo que en general sucede con otros órganos constitucionales autónomos: propuesta del Poder Ejecutivo federal y aprobación de una de las cámaras del Congreso de la Unión (o de la Comisión Permanente si el Congreso está en periodo de receso). Es lo que sucede con la Junta de Gobierno del Banco de México y con los magistrados de los tribunales agrarios. En ambos casos la Constitución establece la participación del Senado de la República en el proceso de nombramiento. El presidente y los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son nombrados por el Senado sin intervención del Ejecutivo y los consejeros electorales y el consejero presidente de la Consejo General del Instituto Federal Electoral son nombrados por la Cámara de Diputados únicamente.

La Constitución remite a la ley para efecto de determinar la organización y funcionamiento del sistema nacional de estadística y geografía, pero dispone cuatro criterios que deberán ser observados al momento de realizar la configuración legislativa del sistema: accesibilidad de la información, transparencia, objetividad e independencia. A partir de la

determinación constitucional de estos cuatro principios podemos afirmar que el sistema estará asistido por características muy semejantes a las del Poder Judicial, por ejemplo. Los jueces, como se sabe, también deben desempeñar sus funciones de forma transparente, objetiva e independiente.³

El principio de accesibilidad de la información supone un mandato para que el organismo difunda los datos que recabe de forma que cualquier persona pueda entenderlos; se deberá procurar —para cumplir con el mandato constitucional— una presentación ágil de las estadísticas, lo que sin duda beneficiará no solamente a los órganos públicos obligados a tomarlas en cuenta, sino también a los estudiantes, a los investigadores y en general a cualquier persona interesada en conocer a través de cifras, mapas y tablas el estado real que guarda un determinado ámbito del país.

El último párrafo del apartado B del artículo 26 asimila a los integrantes de la Junta de Gobierno a aquellos otros funcionarios que están protegidos por el llamado “fuero constitucional”. En efecto, el texto constitucional dispone que dichos integrantes no podrán ser removidos de sus cargos sino por “causa grave” y estarán sujetos al título cuarto de la Constitución (que prevé, entre otras cuestiones, la declaración de procedencia y el juicio político).

El mismo párrafo establece una incompatibilidad general entre el desempeño del cargo de miembro de la Junta de Gobierno y cualquier otra actividad profesional, con excepción de las de carácter docente, científico, cultural o de beneficencia, siempre que no sean remuneradas. También en esto la Constitución asimila a los miembros de la Junta de Gobierno con los integrantes de los demás órganos constitucionales autónomos, que están protegidos por disposiciones semejantes por lo que hace a la remoción del cargo.

La modificación producida en el artículo 73 es relativamente menor y se limita a su fracción XXIX-D, la cual a partir de la reforma dispone que el Congreso de la Unión tiene competencia para “expedir leyes sobre

³ Por cierto, el artículo 26 es el primer dispositivo constitucional que recoge expresamente el concepto de “transparencia” que tan benéficos efectos ha tenido en México en los años recientes. Se trata de un concepto especialmente importante en tareas de recopilación y difusión estadísticas, como es obvio.

planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional”.

El decreto de reforma que estamos comentando se acompaña de siete artículos transitorios, la mayoría de los cuales tienen como objetivo darle continuidad al órgano encargado de realizar las tareas de información estadística y geográfica al momento de entrar en vigor la reforma, incluyendo la continuidad de las normas que lo rigen, hasta en tanto se dicten las que deban sustituirlas. También se dispone una protección especial para sus trabajadores (transitorio tercero).

Se le concede al Congreso de la Unión un plazo de 180 días naturales para que expida la ley de desarrollo del apartado B del artículo 26 (transitorio sexto). Sabemos por experiencias recientes que estos plazos rara vez se cumplen, pero es oportuno que al menos se establezcan con precisión para que sea posible poner en evidencia la consiguiente violación constitucional.

La reforma del artículo 26, además del significado concreto que tiene y que acabamos de explicar, suscita una reflexión de más largo alcance acerca del contenido que debe tener el título primero, capítulo primero de la Constitución. En efecto, dicho capítulo está reservado a los derechos fundamentales (o a las “garantías individuales”, como todavía las llama la Constitución, de forma tan anticuada). ¿Es aconsejable o razonable que junto a la libertad de expresión o la prohibición de discriminar convivan disposiciones referidas estrictamente a cuestiones orgánicas? ¿no estamos abusando de una cierta laxitud en el contenido constitucional para alcanzar una mezcla ya indefendible y mucho menos comprensible de temas y materias?

Quizá ha llegado el momento de proponer una revisión constitucional de fondo para crear un nuevo título en la carta magna dedicado a la regulación de los órganos constitucionales autónomos, la mayoría de los cuales está fuera de lugar. Recordemos que el Banco Central y los tribunales agrarios también están contemplados en la parte de derechos fundamentales, mientras que la CNDH está ubicada dentro del capítulo dedicado al Poder Judicial (como lo está igualmente, por una indebida reminiscencia histórica, el Ministerio Público federal, en el artículo 102 apartado A).

Para poner un poco de orden y sistematizar el contenido de nuestra Constitución, de forma que sea más comprensible y accesible para sus

destinatarios (cualidades que han sido desdeñadas desde hace décadas por los responsables de las sucesivas e interminables reformas constitucionales), sería entonces deseable crear un nuevo título constitucional, para contemplar a los órganos constitucionales autónomos ya existentes y a los que se pudieran agregar en el futuro.

