

## **Los Órganos constitucionales Autónomos y el Nuevo Paradigma de la División del Poder Público.**

Marineyla Cabada Huerta\*

\*Investigadora “A” por oposición, desde el año de 2002, en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.



*SUMARIO: I. El paradigma de la teoría clásica de la división de poderes. II. La división del poder público en el sistema presidencial mexicano. III. Nuevos factores que inciden en el ejercicio del poder. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.*

Resumen: El estudio pretende, a partir de una exposición general de los postulados de la teoría clásica de la división del poder, establecer la importancia de la misma en el mundo de la teoría política y el derecho constitucional, así como hacer énfasis en el hecho de la necesidad actual de replantear el sistema de delimitación en el ejercicio del poder público.

Como elemento central de los sistemas presidenciales, la teoría de la división de poderes presenta su muy peculiar aplicación en el régimen de gobierno mexicano, en el que, a pesar de encontrarse constitucionalmente establecida la separación de los poderes, en la práctica, el ejercicio de las funciones estatales ha sido muy diferente.

Asimismo, se aborda la existencia de elementos derivados de las particularidades de cada sistema político y gubernamental, que han sido condicionantes para replantear los postulados de la teoría clásica de la división de poderes. Tal es el caso de la pluralidad política, el federalismo y los denominados organismos constitucionales autónomos, cuyas atribuciones, hoy dispuestas en la Ley Fundamental, originalmente correspondieron a alguno o algunos de los clásicos órganos detentadores de facultades relativas al ejercicio del poder.

## **I. El paradigma de la teoría clásica de la división de poderes.**

Abordar de forma integral el tema de la división del poder, requiere necesariamente hacer consideraciones respecto de la teoría clásica derivada de los postulados de Montesquieu y, en consecuencia, del pensamiento de Locke, considerando de igual forma los orígenes contenidos en las reflexiones aristotélicas en la materia. La aportación de Locke y Montesquieu resultó en la motivación teórica básica para fraccionar el poder político, consistente en la limitación del mismo; con lo cual, la división que tuvo efectos meramente de división del trabajo, pasa a segundo plano para acceder al control de poder por el poder mismo.

Los doctrinarios mencionados integran entonces a su teoría un valor agregado, adecuándola al constitucionalismo democrático que suponía, a su vez, la primacía de la libertad de los individuos. En este entendido, la razón superior de dividir al poder obtuvo su fundamento en la necesidad de limitarlo, a fin de evitar el abuso que del mismo pudieran hacer sus detentadores, en respuesta a tentaciones que generalmente dicta la simple naturaleza humana, perjudicando así las libertades de los individuos en su calidad de gobernados.

En este entendido, la limitación del poder público se enfoca a garantizar la libertad individual y con ello, hacer efectivos los derechos de la persona para consolidar el modelo democrático de vida y gobierno.

Sin embargo, la teoría tripartita de la división de poderes fue adoptada por

cada régimen político en formas distintas, por lo que generó un doble paradigma:

- A) La separación de poderes flexible, aplicada por los sistemas parlamentarios, que ven sus orígenes en el modelo Westminster distinguido por un Ejecutivo dual con un jefe de Estado que representa un papel esencialmente honorífico y un Jefe de Gobierno o Primer Ministro que es integrante de la Cámara de los Comunes. La elasticidad de la división de los poderes de este sistema se manifiesta por la responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento, ya que el primero necesita de la confianza de éste, quien a su vez puede manifestar el voto de censura. Finalmente, el gobierno tiene el derecho de disolver al Parlamento o a alguna de las Cámaras.
- B) La separación de poderes estricta, adoptada por los modelos presidenciales desarrollados en el continente americano, principalmente por Estados Unidos, en donde se presentan como características fundamentales: el Ejecutivo único que existe y subsiste como un organismo autónomo, separado e independiente del Congreso, que se elige mediante el sufragio universal directo. Por otra parte, existe imposibilidad del Congreso de descalificar y censurar la actuación del gobierno, así como la incapacidad de este último para disolver al Parlamento. El modelo presidencial norteamericano es el que adopta categóricamente la teoría clásica de la división de poderes, en tanto que en los regímenes presidenciales de los países latinoamericanos, se han presentado algunos matices que, en no pocas ocasiones, llevaron a afirmar la posible conversión al régimen parlamentario.

Debido a la experiencia en la aplicación de estos dos sistemas democráticos de gobierno, cada país ha originado características propias y en algunas ocasiones se han combinado los elementos más representativos y funcionales de los dos sistemas, para dar lugar a nuevos regímenes como el semipresidencialismo francés, en el que predominan los elementos característicos del parlamentarismo, con la salvedad de que el jefe de gobierno o presidente es elegido de manera directa; o el gobierno *sui generis* directorial, instaurado en Suiza, en el que el Ejecutivo es colegiado y ejercido por un consejo federal, cuyos miembros son elegidos por las Cámaras del Parlamento constituido en Asamblea Federal. Antes de abordar nuevos sistemas de gobierno y las diferentes formas de aplicación del principio de división de poderes, es conveniente hacer énfasis en los elementos distintivos que comprenden los conceptos de *división del poder del Estado* y *separación de las funciones en el ejercicio del poder público*, para que a partir de ello, se pueda comprender el paradigma original e identificar, en su caso, las actualizaciones requeridas.

*Lo relativo a la división de poderes, en la teoría y en la práctica es una institución que viene desde la antigüedad; algunos autores clásicos ya hablaban de ella; quien la descubrió para el mundo no fue Locke ni Montesquieu; el mérito corresponde a Maquiavelo y, según éste donde él vio su aplicación pragmática fue en Francia y no en Inglaterra. No hay dudas*

*de que Locke antecedió a Montesquieu en la exposición de la idea; hizo algo más; tal vez con vista al parlamento largo, anotó la idea, que después de Montesquieu retoma la necesidad de acortar el tiempo de reunión de las asambleas legislativas... Montesquieu, en su Espiritu de las leyes, reitera las ideas fundamentales de Locke.<sup>1</sup>*

La mayoría de los autores consultados coinciden en que el primer antecedente de la teoría de la división de poderes y, por lo tanto, su origen, se encuentra en el pensamiento de Aristóteles, quien aseguraba que en la *polis* griega era indispensable la división de funciones del poder: *En todas las constituciones existen tres elementos que deben estar bien armonizados para el buen funcionamiento del gobierno; en cambio, si hay diferencias entre los mismos, diferirán consiguientemente las constituciones.*<sup>2</sup>

Sin embargo, habrá que destacar que no es sino Locke, quien señala a la limitación del poder público, a fin de evitar el abuso del mismo, como finalidad primordial de la división de poderes.

*Para Locke el legislativo es el poder supremo, considerándolo el alma del cuerpo político, puesto que establece la primera y fundamental ley positiva de todos los estados (es decir, la constitución). Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, pese a ser subordinado, conserva la facultad discrecional, en virtud de que el primero no puede preverlo ni proveer a todo el ejercicio de la función pública.*

*Además de que el poder legislativo no debe extenderse más allá de lo que el bien público exige, los derechos naturales de los hombres no desaparecen, sino que por el contrario subsisten para limitar el poder social y fundar el ejercicio real de la libertad. De esta forma el parlamento y la constitución representan un primer esfuerzo por limitar y controlar el poder, hasta entonces más o menos absoluto, del gobernante.*<sup>3</sup>

Karl Lowenstein afirma que el motor del constitucionalismo a lo largo de la historia, ha sido la búsqueda de las limitaciones al poder absoluto ejercido por sus detentadores, propósito que como se mencionó anteriormente dio fundamento a la concepción de la denominada *división de poderes*. Dichos límites se establecieron a partir de una parcelación estructural o institucional del poder mismo, en la que cada detentador asumiría el ejercicio de ciertas funciones. Es así que la tradicional división del poder de Montesquieu, expuesta en su obra *El Espiritu de las Leyes*,

<sup>1</sup>ARTEAGA NAVA, Elisur, *División de poderes*, Alegatos núm 20, enero-abril, 1997, México, pp. 65 y 66.

<sup>2</sup>ARISTÓTELES, *La política*, Libro IV.

<sup>3</sup>VILLANUEVA GÓMEZ, Juan Manuel, *La división de poderes: teoría y realidad*, Revista jurídica jalisciense, núm, 7,1, enero de 1997, México, pp. 295 y 296.

radicó en tres estructuras, órganos o instituciones fundamentales: Ejecutiva, legislativa y jurisdiccional o judicial

*Sin duda con Montesquieu llegamos al principal exponente de una teoría sistémica de la separación de poderes,... Inicia su trabajo señalando que es una experiencia eterna cómo todo hombre en ejercicio de poder se ve impulsado a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. El abuso del poder sólo se ve impedido si por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder. Lo que a su vez supone no el poder único y concentrado, sino una fragmentación del poder y cierta distribución de funciones separadas en este sentido, es célebre su afirmación: "Los poderes que se atemperan los unos a los otros, que se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos".<sup>4</sup>*

La propia sistematización de Montesquieu respecto del ejercicio del poder, lleva a una inicial afirmación: la denominación más adecuada para el principio que nos ocupa es la de división o separación en el ejercicio del poder y no a la que tradicionalmente se ha adoptado, división de poderes.

*División de poderes es una expresión equívoca, pues el poder no se divide; pero si es cierto que la potestad es única, también lo es que tiene diferentes modos de actividad, diversas funciones, que le son necesarias para conseguir el bien público. En rigor no se trata, pues de varios poderes, sino de distintas funciones de un mismo poder soberano.<sup>5</sup>*

A partir de entonces, la integración de cada una de las instituciones detentadoras del poder fue determinada por postulados constitucionales que dotaron a cada órgano del Estado de facultades específicas; pero, en realidad, la esencia de la división del poder radicó en los mecanismos de actuación interorgánicos y su independencia, así como en el origen democrático de su conformación. En tanto que las tareas asignadas, obedecieron a una división meramente funcional o del trabajo.

Existen opiniones en el sentido de que las funciones estatales no deben responder a una estricta división, sino que deben llevarse a cabo de manera entrelazada y coordinada para el ejercicio del liderazgo político (término utilizado por Lowenstein para referirse al poder), ya que los órganos detentadores del mismo, al tener vida independiente, deben realizar la función encomendada sin olvidar que dicha función estará vinculada con la ejecución de otra u otras a cargo de un órgano también independiente. En este sentido el autor alemán hace la siguiente reflexión:

La legislación y la ejecución de las leyes no son funciones separadas o

<sup>4</sup>Idem, basado en MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, Libro VIII, Cap. II.

<sup>5</sup>GÓMEZ MORÍN, Juan Manuel, *Separación y relación de poderes*, Revista Bien Común 13, 153, septiembre de 2007, México, p. 44.

*separables, sino sencillamente diferentes técnicas de liderazgo político. Y pertenece a la biología del proceso del poder que el liderazgo político esté en manos del gobierno, un grupo reducido, eficaz y con capacidad para la acción, en lugar de ser ejercido por una asamblea con múltiples miembros, lenta e incapaz frecuentemente de formar una voluntad políticamente unida.*

*Es difícil desalojar un esquema mental que está profundamente enraizado, y el dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la teoría y práctica constitucional. El iconoclasta no puede sentirse satisfecho con sólo remover de su pedestal al ídolo de la triple separación del orden del dominio en los “poderes” legislativo, ejecutivo y judicial; en su lugar estará obligado a colocar otro análisis de la dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masa de nuestro siglo.<sup>6</sup>*

En este orden de ideas, los órganos detentadores del poder participan en buena medida y coordinadamente en la realización de las facultades que expresamente les confiere la Constitución, las cuales pueden formar parte de una misma función dentro del ejercicio del poder público.

Cabe destacar que se ha dado exagerada importancia a la orientación funcionalista en el principio de la división del poder del Estado, ya que al colocar en la *función* la esencia primordial de la *limitación*, se concluye con frecuencia que en el momento de que un régimen de gobierno acepte la participación de un órgano en una función desarrollada por otro, debe considerarse que el principio de Montesquieu ha sido alterado o que este hecho se traduce, por ejemplo, en un cambio de un sistema presidencial (con división de poderes rígida), a un parlamentarismo (con división de poderes flexible).

Al respecto, Giovanni Sartori<sup>7</sup>, en su análisis de los sistemas presidenciales, se aboca a diluir preocupaciones respecto del préstamo de prácticas parlamentarias que pudiera hacer un país con sistema presidencial, señalando que esta circunstancia no significa necesariamente que el país en cuestión se encuentre en el punto de cambiar su forma de gobierno, ya que la práctica de referencia obedecería a los dictados de muy peculiares acontecimientos o formas de actuar del poder político nacional.

Por su parte Ricardo Guastini<sup>8</sup>, considera la necesidad de hacer una clara diferencia entre los significados de las frases *separar los poderes* y *dividir el poder*, afirmando que la *separación de poderes* hace alusión a dos tipos de ideas:

- La especialización de las funciones.
- La independencia de los órganos en lo que se refiere a no padecer cualquier

<sup>6</sup>LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, 2ª. Edición, Barcelona, 1976, p. 61.

<sup>7</sup>SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3ª edición, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 99 y 100.

<sup>8</sup>GUASTINI, Ricardo. *Estudios de Teoría Constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001. Pp. 59 a 70.

interferencia en su formación, funcionamiento y duración.

En tanto que en el concepto de la *división del poder* radica la esencia del control interorgánico del poder mismo; es decir, se rige por la simple idea de Montesquieu, según la cual sólo el poder frena al poder.

*Sin embargo, pese a las características de que ha sido objeto, el principio de división de poderes sigue estando considerado en los ordenamientos constitucionales contemporáneos; así Biscaretti de Ruffia señala como una característica principal de los estados de democracia clásica, la pluralidad de los órganos constitucionales y la aceptación de la teoría de división de poderes. Con este mismo criterio, García Pelayo considera que no puede afirmarse que el mantenimiento y funcionalidad jurídico-política de la división de los poderes carezca de sentido, simplemente la han modificado y actualizado en cuanto tiene la función de la “trinidad dogmática” y de abrir la vía para una nueva concepción global, con base en la pluralidad de factores, al dividir el poder público.<sup>9</sup>*

Las experiencias políticas derivadas de la puesta en práctica de los distintos regímenes políticos en los diversos estados nacionales modernos, han provocado reflexiones como las de Loewenstein, en el sentido de criticar a la división de poderes clásica, afirmando que hoy por hoy podemos hablar, desde el punto de vista funcional, de diferentes formas de ejercer el poder, sosteniendo que:

*Una observación superficial de la dinámica política enseña ya que la división clásica en funciones separadas de gobierno, legislación y judicial está superada. Por ello se obtiene una versión más realista aplicando la nueva división tripartita: determinación de la decisión, ejecución de la decisión y control político.<sup>10</sup>*

## **II. La división del poder público en el sistema presidencial mexicano.**

En el entendido de que cada país ha sido un laboratorio de experimentación en cuanto a sistemas de gobierno y aplicación del principio de división de poderes, se antoja enfocar nuestra atención en la experiencia propia, ya que al adoptar México un régimen presidencial, en el que la división de los poderes (o separación de las funciones de poder) se entiende como estricta, podemos observar actuantes los factores anteriormente enunciados, así como el préstamo funcional que hacen entre sí las instituciones clásicas que en la actualidad ejercen constitucionalmente el poder público.

México es una república, representativa, democrática y federal; así se encuentra

<sup>9</sup>GARTITA ALONSO, Miguel Ángel, *Nuevo concepto de la división de poderes*, Serie Estudios Jurídicos, número 12, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2003, p. 14.

<sup>10</sup>LOWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, p. 62



establecido por la Ley Fundamental, misma que consagra el principio de la división de poderes, en primer orden, en el Capítulo I de su Título Tercero, que lleva ese nombre, determinando el artículo 49 que el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para posteriormente destacar la imposibilidad de reunirse dos o más de estos Poderes en un individuo, persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, consagradas constitucionalmente.

Sin embargo, vale la pena dejar señalado que además del mandato constitucional mencionado, el artículo 40 refiere otro tipo de división estructural del poder llamado sistema federal, en el que cada uno de los estados se autodeterminan libre y soberanamente, ejerciendo con ello poder público en sus respectivas jurisdicciones, pero sin contravenir el pacto federal, por lo que en la estructuración interna del poder, cada uno de los estados de la federación adopta la tradicional y horizontal división tripartita.

El sistema o régimen presidencial, *strictu sensu*, que nace en los Estados Unidos, sirvió de modelo al México independiente, y se adoptó como verdadera forma de gobierno. La institución presidencial que ya se venía ensayando desde el gobierno de Benito Juárez y sobre todo Porfirio Díaz, se convierte en México en la primera experiencia política del modernismo, por lo que ha sido la pieza clave de la lógica del sistema posrevolucionario.

El Constituyente de Filadelfia acogió el pensamiento de Montequieu relativo a la división de poderes, logrando una separación del poder del Estado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, derivada de la índole jurídica de los actos de autoridad en que traduce; esto es, de los resultados de su ejercicio. En otras palabras, la calificación de cada una de las potestades obedece a una distribución de las funciones, primordiales que desempeñan. Sin embargo, no excluye la posibilidad del ejercicio de actividades que no correspondan a su esfera competencial.<sup>11</sup>

Cuando el Constituyente de 1916-1917 empezaba a discutir el proyecto de reformas a la Constitución Federal de 1857, su autor, Venustiano Carranza, plasmó su preferencia por el sistema presidencial respecto del parlamentario, dadas las características políticas imperantes en ese momento y la idea de que los legislativos fuertes maniataban la autoridad del Ejecutivo, restando así la gobernabilidad necesaria, sobre todo en los tiempos de crisis.

El presidencialismo adoptado en México como forma de gobierno, parece ser un producto más de la monarquía colonizadora que de los tiempos democráticos y liberales, ya que en los antecedentes absolutistas del joven Estado nacional mexicano, la figura prominente del Presidente encontró terreno próspero para su fortalecimiento exacerbado. Así, a pesar de los grandes postulados derivados del movimiento revolucionario, las facultades establecidas en la Constitución de 1917 al Ejecutivo, así como el hecho de que la mayoría en el Congreso pertenecía al mismo partido político dominante, derivó en un Presidente sumamente fuerte que actuó por varias décadas como titular del Ejecutivo, como jefe de las Cámaras

<sup>11</sup>VILLANUEVA GÓMEZ, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 304.

parlamentarias y como guía de su partido político, atribuyéndose otro tipo de facultades fácticas que se han denominado meta-constitucionales.

Jorge Carpizo enunció, en su momento, las causas de la fortaleza del Ejecutivo mexicano, en el siguiente sentido:

- a) *Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.*
- b) *El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.*
- c) *La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.*
- d) *La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.*
- f) *La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.*
- g) *La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.*
- h) *La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.*
- i) *Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.*
- j) *La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.*
- k) *El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.*
- l) *Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.*<sup>12</sup>

Con un presidente superpoderoso, un Poder Legislativo totalmente sometido a la voluntad del Ejecutivo y una Suprema Corte también viciada con algún tipo de dependencia política, difícilmente existe una división de poderes y, mucho menos, del corte rígido que se supondría en un régimen presidencial del tipo norteamericano.

Sin embargo, en la actualidad, la figura presidencial y el presidencialismo exacerbado y consolidado con el triunfo de la revolución y la Carta Fundamental de 1917, además, mantenido por más de setenta años en nuestro país, recientemente ha entrado en crisis. Aunque el sistema presidencial mexicano se caracterizó como especial de entre los sistemas de este tipo establecidos en Latinoamérica, dadas las

<sup>12</sup>CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM, México, 1983, p. 331.

condiciones de partido hegemónico que predominaron en el siglo XX, también es un hecho de que a partir del auge del pluralismo político, de los pasos importantes que se dieron en pro de fortalecer democracia electoral, del cambio de ideología en el gobierno y las diferencias en las mayorías parlamentarias, se derivaron dos hechos fundamentales:

1. Las facultades expresas y tácitas del Ejecutivo Federal han menguado.
2. La alianza Presidente-fuerza política mayoritaria en las Cámaras del Congreso se modificó sustancialmente y, como consecuencia, la interlocución con el Poder Legislativo y las entidades federativas.

Poco a poco el propio Poder Ejecutivo cedió espacios a las posturas políticas de oposición, pasando por las diferentes integraciones de las Cámaras en el Congreso, principalmente la de Diputados, en las que el partido del Poder Ejecutivo perdió la mayoría calificada (1994) y posteriormente la mayoría absoluta (1988), a lo que siguió la etapa que se ha denominado de alternancia en la Presidencia (2000).

Ligado estrechamente al pluralismo político y la consolidación de la democracia electoral, como consecuencia de ambos, se encuentra el fenómeno de los gobiernos divididos; es decir, la conformación de mayorías en el Congreso federal y en los estatales, no coincidentes u opositoras al partido político e ideología de quien ocupa el Poder Ejecutivo.

Todas las nuevas circunstancias mencionadas introdujeron nuevamente vida al principio de división de poderes dentro del sistema presidencial en México, principalmente cuando el Congreso recobra, en los hechos, su facultad de control político, al integrarse con distintas ideologías.

Miguel Carbonell coincide en que las transformaciones políticas del país revivieron la separación de poderes, que se había anulado en consecuencia del predominio de facultades metaconstitucionales a favor del presidente, convirtiéndolo en un personaje todopoderoso. Así que, aunque en la actualidad el Presidente de la República conserva las facultades esenciales que le dan predominio según la propia forma de gobierno, muchas de las modificaciones a diversos postulados constitucionales, han propiciado una disminución de los abusos del Poder Ejecutivo, aparejada de los todavía incipientes, pero necesarios mecanismos de control y equilibrio.

*...desde los primeros años del siglo XX, el presidencialismo mexicano se había caracterizado porque el presidente de la República gozaba además del catálogo de facultades que derivan del marco legal, de otro importante acervo de "atribuciones" extrajurídicas, fruto de nuestra realidad política. Más allá de las normas jurídicas, que por sí mismas apuntaban hacia la consolidación de un presidencialismo fuerte, el presidente de México había acumulado una amplia gama de funciones que le permitieron invadir esferas de acción de otros poderes y controlar en la práctica gran parte de la vida política nacional.*

*...los cambios institucionales que vivió el país en las últimas décadas del siglo XX*

*dio lugar a una mecánica de transformación profunda que ha vuelto a dar vida al principio de la separación de poderes. Un par de datos son por demás elocuentes: gracias a las reformas electorales que iniciaron en 1977 y culminaron (al menos en su primera etapa) en 1996, la pluralidad política fue ganando espacios en los Congresos de las entidades federativas y en el Congreso de la Unión y, de esta forma, ha ido cobrando fuerza un verdadero contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo a todos los niveles; con las reformas a la Constitución de diciembre de 1994 la independencia del Poder Judicial de la Federación se ha visto reforzada y la Suprema Corte de Justicia ha sido capaz de arbitrar las controversias entre los otros poderes y declarar la (in) constitucionalidad de sus actos.<sup>13</sup>*

En este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha sido reformada, hasta el día de hoy, en alrededor de 186 ocasiones, lo cual significa modificaciones a 131 de sus 136 artículos; la mayor parte de las primeras reformas a la Carta Magna, se encaminaron a incorporar los territorios que corresponderían a las entidades federativas, así como a garantizar el uso y disfrute de la tierra; en tanto que las reformas posteriores, afectaron o disminuyeron de alguna manera las facultades que el Presidente de la República ejercía de hecho o de derecho.

A partir de la década de los sesentas, el Constituyente Permanente incorporó al texto constitucional funciones de control y supervisión al Ejecutivo, que antes eran muy limitadas o simplemente no existían; sustrajo de la Administración Pública Federal centralizada determinadas funciones, para otorgarlas a otros órganos que posteriormente adquirieron la categoría de autónomos; o bien, favoreció al fortalecimiento de las facultades de los otros poderes constituidos.

En el año 2000, en que la Presidencia de la República es ganada en las elecciones por un partido distinto al que había mantenido el poder durante casi todo el siglo, el Dr. Jorge Carpizo se preguntó ¿Qué tan profundos han sido los cambios en el presidencialismo mexicano durante estos últimos veinte años? Y para responder optó por contrastar la once causas por él mencionadas en 1978 y expuestas anteriormente en este trabajo, como fundamentos del presidencialismo mexicano, con la realidad que marcaba el inicio de una muy probable alternancia en el Poder Ejecutivo.<sup>14</sup>

La primera de las causas señalada anteriormente por Carpizo, radicó en el Presidente como jefe del partido dominante, la cual se enfrenta a los siguientes hechos actuales:

- El sistema de partido predominante no existe más. Las elecciones presidenciales de 2000, se llevaron a cabo bajo un sistema tripartito de partidos políticos, lo cual no significa que solamente hubiesen competido en la arena electoral tres

<sup>13</sup>CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Estudios Jurídicos núm 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, pp. 25 y 26.

<sup>14</sup>CARPIZO, Jorge, *Veintidos años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 100, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero-abril, 2001.

partidos, sino que a nivel nacional sólo tres partidos tenían la posibilidad real de ganar la contienda.

- Hoy por hoy, el país cuenta con un sistema de partidos en evolución, en donde las tres principales fuerzas políticas nacionales tendrán que demostrar sus capacidades para gobernar y ser oposición, según sea el caso; circunstancia nada rara, en las democracias liberales.
- La segunda causa radicaba en el debilitamiento del Poder Legislativo, debido a que la gran mayoría de los legisladores pertenecían al partido predominante y, por lo tanto, si se oponían al presidente, las posibilidades de éxito en su carrera política eran casi nulas. Ésta constituyó una de las causas fundamentales de anulación de la separación de poderes en México.
- Ahora bien, en la actualidad:
- El fortalecimiento del Poder Legislativo Federal ha constituido un proceso lento que registra se acelera a partir de las elecciones federales de 1988, cuando la Cámara de Diputados quedó integrada casi por mitades, entre el partido en el poder, y la otra, con el conjunto de los partidos de oposición. Asimismo, ingresan al Senado de la República, hasta entonces unipartidista, cuatro legisladores de oposición.
- En 1997, el partido en el poder pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, pero la conserva en la de Senadores.
- En 2000 ninguno de los grandes partidos obtuvo la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas y, aunque el Presidente de la República, por primera vez pertenece a la hasta entonces segunda fuerza política nacional (PAN), la mayoría relativa en ambas Cámaras queda en manos del anterior partido en el poder (PRI).
- En adición a las notas del Dr. Carpizo, habrá que tomar en cuenta que, para efectos de integración del Congreso, situación similar a la anotada para 2000 aconteció en las elecciones de diputados de 2003; sin embargo, las muy controvertidas elecciones presidenciales de 2006, finalmente se otorgan el triunfo al Partido Acción Nacional, determinando composiciones muy singulares en las Cámaras del Congreso. Así, en la Cámara de Diputados, la mayoría relativa la obtiene el partido en el poder (PAN), la primera minoría la obtiene el PRD (tercera fuera política nacional hasta entonces), quedando en tercer puesto el antes hegemónico PRI, pero con un importante número de legisladores que, dadas las cantidades y las discrepancias entre los dos primeras fuerzas, le conceden el muy relevante papel de fuerza llamada coloquialmente bisagra, en la toma de decisiones. Sin embargo, en el Senado, el PRI integró la segunda fuerza política.
- Como tercera causa del presidencialismo exacerbado, se destacó la integración de la Suprema Corte de Justicia en obediencia a criterios políticos, por lo que sus elementos no se oponían a los asuntos en los cuales el presidente estaba interesado.
- Sin embargo, las reformas constitucionales del 15 de enero de 1988, rescataron a la Suprema Corte de Justicia, dándole facultades similares a las de un tribunal

constitucional, para la interpretación de la Ley Suprema.

- En diciembre de 1994, se realizó una nueva reforma al Poder Judicial Federal, enfatizando sus funciones jurisdiccionales al suprimirle atribuciones administrativas y de gobierno, mediante la creación del Consejo de la Judicatura Federal; introduciendo una nueva integración del pleno de la Suprema Corte; y fortaleciendo los mecanismos de protección de la constitucionalidad, mediante la acción de constitucionalidad y la controversia constitucional.
- La cuarta causa expuesta por Jorge Carpizo, consistía en la marcada influencia del Presidente en la economía, a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como sus amplias facultades en materia económica. Al respecto, el mismo Doctor Carpizo argumenta que en la actualidad la influencia del Presidente de la República en la economía, aunque sigue siendo importante, ha disminuido, ya que:
  - El Banco de México es ya un organismo autónomo que no depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo Federal ni de ningún otro poder.
  - La participación del sector público en la economía ha disminuido con la privatización de múltiples organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritaria y del sistema bancario.
  - La mayor participación del Congreso de la Unión en la determinación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.
  - La mayor libertad de actuación de las leyes del mercado, con la desregulación de varios aspectos económicos y la firma de diversos tratados de libre comercio.

La quinta causa de presidencialismo exacerbado fue el ejército extremadamente dependiente del presidente. En la actualidad las facultades del Presidente de la República respecto a la movilización del ejército para salvaguardar la seguridad y la defensa del país, se encuentran establecidas en la Constitución, aunque subsiste, y tal vez sea necesario, un margen de discrecionalidad respecto al ámbito interno.

La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tenía el jefe del Ejecutivo Federal respecto a los medios de comunicación masiva, fue señalada por Jorge Carpizo como la sexta causa del presidencialismo exorbitante en México. En la actualidad, afirma el propio constitucionalista, la influencia del Poder Ejecutivo Federal respecto a muchos medios, sobre todo impresos, ha disminuido en forma considerable, aunque las concesiones y revocaciones de las estaciones y canales de la radio y de la televisión, así como su vigilancia permanente, continúan en las manos del Poder Ejecutivo Federal, quien actúa casi en forma discrecional; a pesar de lo anterior, la radio y la televisión han alcanzado una libertad de la cual no disfrutaban hace unos cuantos años.

Como séptima causa se encuentra la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo. Actualmente, debido a la pluralidad política, a algunos procesos de descentralización y al sistema de coordinación fiscal, las participaciones federales de las entidades federativas y municipios, han aumentado considerablemente.

Fueron señaladas como octava y novena causas, las amplias facultades

constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas, así como la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello existiera ningún freno en el Senado:

- El fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial, indudablemente ha influido al debilitamiento y, en algunos casos extinción, de muchas de las antiguas super facultades presidenciales, constitucionales y metaconstitucionales.
- Lo anterior, aunado a los resultados derivados de los procesos electorales federales de 2000 y 2006, terminaron con una de las atribuciones metaconstitucionales más significativas: la posibilidad del Presidente de designar a su sucesor, práctica nefasta y obstructora del desarrollo de la democracia.
- El nombramiento de los gobernadores también comenzó a modificarse cuando, en 1989, el PAN obtiene el triunfo de la gubernativa de Baja California, a lo que siguieron otros triunfos electorales locales de la oposición. Sin embargo, los presidentes priístas conservaron la facultad de designar al candidato de su partido, misma que desapareció, por obvias razones en el año 2000, siendo difícil que fuese retomada por el partido en el poder (PAN), por constituir una característica propia del engranaje de poder priísta.
- A medida de que el Senado de la República se fue integrando con mayor pluralidad, el interés por ejercer la parte de la responsabilidad que le confiere la Constitución en el ámbito internacional.

La décima causa radicaba en el gobierno directo ejercido por el Presidente de la República sobre el Distrito Federal, asiento de los poderes de la Unión. A partir de la reforma constitucional de agosto de 1996, el titular del gobierno y la administración pública de esta entidad federativa sería independiente del Ejecutivo Federal y elegido mediante voto universal, libre, directo y secreto de sus ciudadanos. En 1997 el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo sería un miembro perteneciente a un partido político distinto al del Presidente de la República.

Finalmente, la décimo primera causa del papel predominante del presidente en México y de la muy débil o casi inexistente división de poderes, radicó en un elemento psicológico de no cuestionamiento a las acciones del titular del Poder Ejecutivo, por considerarlo culturalmente como una figura suprema. Tal situación, según Carpizo, ha cambiado considerablemente, ya que la sociedad, cada vez más plural y alejada de las creencias de antaño, demanda mayor representación y equilibrio entre los poderes, como consecuencia de una percepción generalizada de autoridades corruptas y abusadoras del poder político y, por lo tanto, una autoridad incapaz de resolver los problemas y necesidades más apremiantes del país: inseguridad y, en general, disminución del nivel de vida de la mayoría de la población mexicana.

### III. Nuevos factores que inciden en el ejercicio del poder.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que el principio de la división de poderes tuvo, en su concepción original, una primera etapa y, que la evolución histórica y política de los Estados constitucionales imprimieron a la doctrina nuevos elementos de necesaria trascendencia, a grado tal, que en la actualidad mucho se cuestiona si el paradigma original del principio se encuentra vigente, o si las instituciones y estructuras del poder en definitiva ya lo superaron.

Quienes se pronuncian por la última afirmación, identifican los siguientes elementos como los nuevos factores que hacen de la clásica división o separación de poderes un postulado obsoleto:

**A) Pluralismo Político.** En palabras de Bobbio, es *la concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aún en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar e incluso eliminar el centro de poder históricamente identificado con el Estado.*<sup>15</sup>

La diversidad de intereses e ideologías, siguiendo las afirmaciones de Bobbio, tuvieron como resultado evitar la concentración del poder, rompiendo con el tradicional esquema de la división de poderes, mediante la propuesta de un sistema en donde existiera una participación muy activa de los ciudadanos en las decisiones tomadas por el Estado. Bajo esta corriente, los grupos plurales interactuaron con los detentadores oficiales del poder, influyendo en las decisiones políticas y, por lo tanto, en el proceso del poder mismo.

Los Estados democráticos se generaron entonces a partir de la creciente participación de grupos pluralistas, participación que se presentaba ilimitada tanto el proceso económico como político. Al respecto Lowenstein manifiesta que según sea el grado de su interacción en el ambiente político específico, los grupos pluralistas funcionan como detentadores oficiosos o invisibles del poder, modificando de esta manera la estructura tripartita de la división de poderes.<sup>16</sup>

El surgimiento de la corriente pluralista dio paso a la creación de estructuras organizadas con fines políticos similares denominados Partidos Políticos, considerados por Max Weber como una asociación (...) dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o "personal", es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o si no tendiente a todos estos fines conjuntamente.<sup>17</sup>

Estas organizaciones surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un proceso de formación de las decisiones políticas en las

<sup>15</sup>BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 1209 en adelante.

<sup>16</sup>LOWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, p. 422 y sig.

<sup>17</sup>BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 1183 y sig.



que participan varias partes del sistema, y por otro lado que entre estas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas.<sup>18</sup>

Antes del siglo XIX el ejercicio del poder estaba destinado solamente a los detentadores constitucionales del poder, considerando a los partidos políticos, en el caso de Estados Unidos, como perniciosas facciones o en Francia, como incompatibles con el dogma de la soberanía de la voluntad general.

El nacimiento formal de los partidos políticos puede ubicarse durante la primera mitad del siglo XIX, en donde comienza la difusión de las instituciones parlamentarias o la creación de Estados constitucionales, a partir de los cuales se reconocieron las libertades de los ciudadanos, entre ellas el derecho a la libertad de organización y asociación política. En términos generales, puede decirse que el nacimiento y el desarrollo de los partidos se vinculó íntimamente con el fenómeno de la participación; es decir, al progresivo aumento de la demanda por parte de las clases y estratos diversos de la sociedad, de intervenir en el proceso de adopción de las decisiones políticas.

Para estudiosos actuales del derecho constitucional, *la importancia de los partidos es tan grande que, prácticamente, ha borrado la división entre Ejecutivo y Legislativo, que ahora forman parte de la misma formación política, para establecerla entre mayorías y minorías, es decir entre los partidos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores.*<sup>19</sup>

Lo anterior ha dificultado notablemente las funciones de ambos poderes, debido a que la conjunción del pluralismo y los partidos políticos se ha presentado como un fenómeno que surge como un nuevo paradigma, ya que al presentarse la circunstancia de poderes integrados por un mismo partido político, podría suscitarse el supuesto de que se reunieran dos poderes en una sola persona o corporación y se quebrantara la esencia del principio de la división de poderes.

**B) Federalismo.** Se considera otro factor determinante en la modificación del paradigma original de la división de poderes, al surgimiento del sistema federal. Con la aparición de esta nueva forma de gobierno la estructura original del Estado con un gobierno central tuvo que ampliarse, para ceder facultades a otras estructuras de poder —estatal y municipal— legal y legítimamente actuantes.

*En oposición al Estado unitario “monolítico”, el Estado Federal presenta un sistema de pluralismo territorial. Las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado central y el Estado miembro. La distribución del ejercicio de la función aparece en su forma más pura cuando en un determinado campo concurren la competencia del Estado central y del Estado miembro.*<sup>20</sup>

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Porrúa-UNAM, México, 1999, p. 39.

<sup>20</sup> LOWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, p. 353.

Al crearse el Estado Federal el principio vertical de la división de poderes deja de ser primordial, para dar paso a una nueva estructura en donde se ejercerán las funciones del poder del Estado en ámbitos diferentes de gobierno, bajo dos concepciones, la nacional y la local; pero, en ambas, de conformidad con la división estructural tradicional: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El federalismo responde a tres necesidades esenciales, bajo el supuesto de la existencia de fuerzas distintas del poder central, que tienen sustantividad propia y que reclaman un campo exclusivo de acción jurídico-política:

- a) Organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.
- b) Integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias
- c) Dividir el poder para salvaguardar la libertad.

C) Órganos autónomos. Principalmente el en siglo XX, el replanteamiento de las instituciones detentadoras del poder y la especialización técnica-administrativa de funciones, cuyo cumplimiento se ha considerado debe estar fuera de la coyuntura política, han resultado en la instauración de los mencionados organismos constitucionales autónomos. Según análisis recientes sobre el tema, se entiende que son aquellos que -de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos constitucionales.<sup>21</sup>

Generalmente se les concibe como organismos técnicos de independencia política y coyuntural, que actúan bajo principios básicos de eficacia, eficiencia e independencia. En Europa han funcionado para controlar y equilibrar a los poderes tradicionales, por lo que el ejemplo más representativo de ellos, son los llamados Tribunales Constitucionales; por otra parte, en los países latinoamericanos cada vez son más frecuentes, para resolver o desahogar determinadas funciones de Estado. Sin embargo, la teoría jurídico-constitucional no ha definido características y funciones de estos órganos y, por supuesto, no están incluidos dentro del paradigma original de la teoría clásica de la división de poderes.

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por George Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que, como ya vimos, postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Hoy en día se acepta que dentro de un Estado

<sup>21</sup>HERNÁNDEZ, María del Pilar. *Autonomía de los Órganos Electorales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.pdf), consultada el 19 de mayo de 2009.

puede haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales. La realidad estatal contemporánea se ha vuelto compleja y problemática, por lo que ha surgido la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto es en el que comienza la creación de los órganos constitucionales autónomos.<sup>22</sup>

Algunos autores como Miguel Carbonell, aseguran que los organismos constitucionales autónomos son la prueba más visible de la evolución y actualización del paradigma original de la división de poderes. Otros, más reservados, se limitan a señalar la necesidad de dilucidar en qué medida cada uno de ellos implica una nueva estructura de poder o simplemente, una nueva función gubernamental que ha adquirido independencia, por razones igualmente funcionales de los tres órganos tradicionales detentadores del poder público.

Por su parte, Susana Thalía Pedroza, por ejemplo, admite que aunque la autonomía sea una forma de división del poder, existe una diferencia entre autonomía y soberanía, que debe ser considerada al tratar esta clase de órganos:

Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí —ya sea éste un individuo o un ente— porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.<sup>23</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis jurisprudencial núm. 20/2007<sup>24</sup>, se ha pronunciado respecto de las notas distintivas de los órganos constitucionales autónomos y el principio de la división de poderes, en los siguientes términos:

- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados o, dicho de otra forma, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

<sup>22</sup>CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

<sup>23</sup>PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los órganos constitucionales autónomos de México*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf>, Consultada el 29 de junio de 2009, pp. 176

<sup>24</sup><http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/2DAD62C4-B6BB-443F-90DF-CAC0B6B4F229/0/TJ202007.pdf>, consultada el 27 de mayo de 2009.

- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.
- De conformidad con lo anteriormente expuesto, las características principales de los órganos constitucionales autónomos se pueden enunciar de la siguiente forma:
  - Son creados directamente por disposición constitucional y sus atribuciones o facultad también se encuentran constitucionalmente determinadas, sin que la disminución o el aumento de las mismas se encuentren al alcance del legislador ordinario.
  - Sus funciones son esenciales dentro del Estado moderno.
  - No se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder.
  - Gozan de relativa capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal.
  - Tienen cierta capacidad para organizarse internamente y administrarse por sí mismos.
  - Pueden determinar, en primera instancia, sus propias necesidades materiales, mediante un anteproyecto de presupuesto, que será aprobado o no por el Poder Legislativo.
  - Poseen personalidad jurídica.

Generalmente los nombramientos de sus integrantes, tienen mayor duración que los de las demás autoridades políticas. Asimismo, es interesante la distinción que Carbonell lleva a cabo entre los órganos constitucionales autónomos y los órganos auxiliares u órganos de relevancia constitucional.

Los órganos constitucionales autónomos deber distinguirse de los llamados “órganos auxiliares” u “órganos de relevancia constitucional”. Estos últimos compartirán algunas, pero no todas, de las características de los primeros. Normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales. En este sentido, son órganos auxiliares o de relevancia constitucional, por mencionar ejemplos que existen en el ordenamiento jurídico mexicano, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados (artículo 79 de

la Constitución); el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional) y el Tribunal Electoral (artículo 99 de la Constitución), ambos integrados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación. En estos tres casos es la propia Constitución la que los crea y les asegura un ámbito competencial propio y definido, concediéndoles en algunos supuestos incluso facultades de órganos límite, es decir, de órganos que toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero manteniéndolos orgánicamente ubicados dentro de uno de los poderes tradicionales.<sup>25</sup>

Las razones fundamentales para crear este tipo de órganos generalmente consisten en la necesidad de realizar funciones especializadas, debido a coyunturas del Estado y como respuesta a la demanda de atención de determinadas necesidades de acción política.

En el caso específico de México, diversos autores consideran como órganos constitucionalmente autónomos a algunas universidades, al Banco de México, al Instituto Federal Electoral, a los tribunales agrarios, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e, incluso, hay quienes incluyen hasta el Consejo de la Judicatura Federal. Sin embargo, cabe hacer algunas consideraciones al respecto, relacionadas con las características propias de tales figuras.

Aunque la autonomía es un requisito sine qua non de este tipo de órganos, no es la única característica que los distingue con la jerarquía, competencia y naturaleza jurídico-política requeridas para el desempeño de las funciones inherentes al poder público o funciones de Estado.

*Si bien es cierto que se emplea el calificativo de “autónomo” para cada una de estas entidades, y tal autonomía es un rasgo común a su naturaleza jurídica<sup>16</sup>, la cuestión fundamental para distinguir su pertenencia al universo que nos ocupa, es su conformación como órganos del Estado de igual rango que los tres poderes, lo que no sucede, por ejemplo, en el caso de las universidades. Este rasgo permite encontrar un referente común aun en medio de “definiciones distintas y naturaleza jurídica diversa”, como apunta Porfirio Muñoz Ledo (cfr. Muñoz Ledo Porfirio, “Por una nueva constitución para refundar la República”, Hacia una nueva constitucionalidad, México, IJ-UNAM, 2000, p.301.)*

*Así, la autonomía de estos organismos supone como requisito sine qua non, su pertenencia al Estado. No basta ni la sola previsión en la Constitución, ni acreditar el ser de interés público<sup>18</sup>, toda vez que también existen en el universo constitucional otras entidades sui generis, partidos políticos, por ejemplo, a los que la misma Constitución designa como “entidades de interés público” (cfr.- artículo 41, fr. I).<sup>26</sup>*

<sup>25</sup>CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *op., cit.*, pp. 57 y 58.

<sup>26</sup>CABALLERO OCHOA, José Luis. *Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la división de poderes*. Revista Jurídica de la Universidad Latina de América. <http://www.unla.edu.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm>. Consultada el 22 de junio de 2009.

Por el contrario, una nota distintiva de los organismos constitucionales autónomos es la especialización o competencia técnica en materias específicas. Atributo que enriquece su autonomía, haciéndola no solamente presupuestal o de gestión, sino de emisión de resoluciones o actos con efectos vinculantes.

Dicho lo anterior, puede entonces afirmarse que en el ámbito nacional, los órganos constitucionalmente autónomos que se han constituido con funciones eminentemente estatales, son los siguientes:

**Instituto Federal Electoral**, encargado de la organización de las elecciones en nuestro país, en un principio esta tarea estaba en manos de las autoridades locales, sin que existiese una autoridad electoral central que tuviese a su cargo las funciones de organización y supervisión. Con la Ley electoral de 1946 aparece por primera vez una autoridad federal encargada centralmente de organizar las elecciones denominada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, cuya naturaleza jurídica correspondía a la de los organismos de la administración centralizada de la Secretaría de Gobernación.<sup>27</sup> La reforma electoral de 1989-1990 condujo a la creación de una autoridad electoral autónoma e independiente de la administración pública.

El texto del artículo 41 constitucional producto de la reforma y el vigente, prácticamente es el mismo en cuanto a la concepción del Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres significativos procesos de reforma: 1993, 1994, 1996 y 2007, que impactaron de manera sustancial la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral. Entre los principales cambios e innovaciones se destacan los siguientes:

- La reforma de 1993, que facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.
- La reforma de 1994, que incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- La reforma de 1996, que reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros electorales de extracción ciudadana.
- En 2007 se reforman los tiempos de duración en el cargo de los consejeros

<sup>27</sup>Cfr., CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho Electoral en México. Introducción General*, Trillas, México, 1999, p. 136.

electorales, estableciendo la posibilidad de reelección del Consejero Presidente, por una sola vez, así como la renovación escalonada de los demás consejeros, estableciendo en el Artículo Cuarto Transitorio del decreto de reformas correspondiente la destitución de los consejeros en funciones elegidos por la Cámara de Diputados en octubre de 2003, para substituirlos en forma escalonada. Lo anterior, otorgó apariencia de vulnerabilidad a un órgano que había ganado confianza en la autonomía de su desempeño.

**Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Tiene como antecedente la Dirección General de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación, que fue creada en 1989. Un año más tarde, dicha institución se transforma por decreto presidencial en un organismo desconcentrado de dicha Secretaría, denominado Comisión de Derechos Humanos; no fue sino hasta 1992 cuando se adicionó el apartado B del artículo 102 constitucional y la Comisión fue elevada a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dando origen al sistema nacional, no jurisdiccional, de protección de los derechos humanos.

Sin embargo, el organismo adquiere su carácter de organismo autónomo en 1999, cuando mediante reforma constitucional se convierte en una institución con autonomía plena de gestión y presupuestaria, modificando también su nombre al de *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

La función de la comisión nacional radica en la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, está presidida por un Ombudsman, institución similar a la establecida en Suecia en 1809, cuya función es fiscalizar a las autoridades administrativas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no emite resoluciones vinculatorias, es decir sus decisiones, denominadas *recomendaciones*, no tienen efecto jurídico alguno y la obligación de las autoridades de atenderlas, solamente queda en el ámbito de la moral del servicio público o de la política.

Es precisamente en la carencia del efecto jurídico vinculante, en donde muchos críticos se apoyan para afirmar que la Comisión solamente es en apariencia un órgano de poder: Sin embargo, no hay que olvidar que las consecuencias políticas que puede acarrear el desatender una observación de este tipo de organismos es, de alguna forma, como los llama La Salle, un factor real de poder y, en este caso, reconocido por la Constitución como órgano estatal independiente de las tres instituciones clásicas.

Por su naturaleza, la Comisión se abstiene de conocer las materias relativas a los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades que versen sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, cuestiones jurisdiccionales de fondo y conflictos entre particulares.

**Banco de México.** El establecimiento del Banco de México se da, después de varios intentos, hasta 1925; sin embargo, para su creación surge la disyuntiva de determinar su naturaleza jurídica. Fue considerada la opción de crear un banco de Estado, o bien la de constituir un banco controlado por éste, en el que existiese participación privada, determinando finalmente que el banco emisor debía estar controlado por el Gobierno Federal, quedando como responsabilidad de la legislación secundaria la determinación de los alcances de dicho control.

Con la expedición de la ley que crea el Banco de México se establece un sistema en el que, si bien daba alguna participación al sector privado, el Gobierno Federal mantenía el control, ya que poseía mayoría en el capital del banco y le era conferida al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del Consejo de Administración.

La función original del Banco de México era la de crear moneda (piezas metálicas y billetes), encargándose de la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del tipo de cambio en el exterior.

Las disposiciones que rigieron al Banco de México propiciaron que se abusara del financiamiento al Gobierno Federal, ya que era éste quien controlaba al banco y el único facultado para nombrar y remover a los miembros de su consejo de administración, así como al director general; por tales razones, se tomó la decisión de que el Banco Central tenía que separarse del Gobierno Federal. De esta forma, en 1993 fue propuesta una reforma al artículo 28 constitucional que otorgó total autonomía a esta institución.

La autonomía concedida al Banco de México tuvo como propósito la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y se basa en tres principios rectores: a) su independencia para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido; b) la independencia que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno; y, c) la independencia administrativa de la Institución.

Los tres ejemplos más representativos de órganos constitucionales autónomos en México, presentan la mayoría de las características señaladas como distintivas para este tipo de estructura estatal; sin embargo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el órgano que pareciera menos acabado según la descripción y los fines a ellos atribuidos por la doctrina, ya que el resultado de sus acciones se traduce en la emisión de recomendaciones sin fuerza coactiva, o bien, simplemente en la interposición de denuncias, lo cual, a los ojos de muchos juristas, resta efectividad en el desempeño de la función estatal que se le encomienda, que consiste en la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Finalmente, cabe destacar que las facultades e independencia que en el ejercicio de las funciones estatales de primer orden conferidas a este tipo de órganos, han llevado a afirmar que constituyen poderes diferentes a los contemplados en la clásica división tripartita. Conviene realizar una reflexión adicional, antes de emitir estas aseveraciones.

Podría afirmarse que la creación de los órganos constitucionales autónomos son el producto de los avances democráticos en México, aunque habrá quienes



afirmen que son los órganos los que se constituyeron con el objetivo de afirmar dichos avances, sin que en realidad ni la estructura clásica ni la forma del ejercicio del poder público haya variado esencialmente. En este orden de ideas, autores como Diego Valadés afirman que:

*...en el fondo no hemos modificado la estructura del poder para tener instituciones cuya organización y funcionamiento correspondan a una democracia consolidada, en México tenemos una democracia electoral, pero no tenemos una democracia institucional.*

No importa como lo llamemos lo que sí importa es que tendremos que adoptar muchas instituciones que hemos considerado tradicionalmente como propias de los sistemas parlamentarios, y que en este momento figuran en la mayor parte de los sistemas presidenciales constituidos de 1958 a la fecha, a partir fundamentalmente de la Constitución Francesa.<sup>28</sup>

En realidad la crisis no parece ser de las formas de gobierno, ni en la aplicación o no del principio de la separación de poderes, sino de las propias instituciones políticas que dentro de ellos actúan, en las que poco a poco se ha dejado de confiar, porque no satisfacen las demandas de los gobernados, y subsisten no sólo sin resolver los problemas, sino formando parte de los mismos.

En no pocas ocasiones se ha pretendido resolver la crisis de los sistemas políticos a partir del grado de gobernabilidad que tienen los Estados que los implementan; tomando este referente, es normal que no se encuentren soluciones constitucionalmente aceptables, porque se olvida que el principio de la división de poderes fue concebido para limitar y controlar el poder y no para lograr o garantizar la gobernabilidad de un Estado. Este último fin se alcanzará, en muchos de los casos, cuando sin tabúes se puedan combinar los mejores rasgos de los sistemas que se han probado a lo largo de la historia del país, en el seno de instituciones políticas fuertes y confiables. Un ejemplo de ello es Francia con el semipresidencialismo, que si bien ha visto fracasar a los sistemas políticos tradicionales, ha mantenido en su esencia el postulado del paradigma original de la división del poder político.

#### **IV. Conclusiones.**

- Con sus orígenes en el pensamiento aristotélico, el principio de división de poderes alcanza con Locke y, posteriormente con Montesquieu, los enunciados que han influido en la mayoría de los Estados constitucionales modernos: Es así que el concepto primigenio de la división de poderes se ha transformado, hasta formar Montesquieu uno de carácter sistémico, cuyo fin fue limitar el ejercicio del poder público, para controlar o evitar el abuso del mismo, aunado al cambio del término *división* por el de *separación* de poderes.

<sup>28</sup>VALADÉS, Diego. *Parálisis Institucional sin Reforma de Estado*, Periódico Excélsior, Miércoles 12 de Noviembre de 2003, página principal.

- Se entiende que según sea el sistema de gobierno, parlamentario o presidencial, la división de poderes será flexible o rígida. Dentro de la práctica de estos sistemas de gobierno democráticos, existen modalidades o escalas en las que pueden combinarse elementos de uno y otro sistema; es así que, dependiendo de la combinación o grado de fidelidad a los modelos de sistema, se puede determinar la flexibilidad o rigidez de aplicación del principio.
- La aplicación y el desenvolvimiento de los sistemas políticos han fortalecido los argumentos que afirman que en realidad no se puede hablar de una división del poder, sino una división de las funciones de ejercicio del poder. Sin embargo, existen prácticas modernas, en las que son otros órganos, distintos a los clásicos dedicados a ejercer el poder público, quienes llevan a cabo funciones estatales, asignadas por la Constitución.
- El sistema presidencial establecido en los Estados Unidos de Norteamérica es el modelo de separación de poderes rígida, mismo que al ser incorporado en las decisiones políticas fundamentales de México, sufrió las modificaciones que le imprimieron las circunstancias políticas y sociales nacionales. Así se creó el presidencialismo mexicano caracterizado por un titular del Poder Ejecutivo Federal con fuerza desproporcionalmente mayor a los otros dos poderes de la Unión, en razón tanto de facultades constitucionalmente establecidas, pero también en por aquellas que de facto ejerció en razón de la hegemonía partidista predominante en el mapa político de la mayor parte del siglo XX.
- El principio de la división de poderes se ha visto afectado por factores políticos que ha surgido con el paso de la evolución de los estados democráticos, tales como el pluralismo político, el federalismo y los recientes órganos constitucionales autónomos.
- Los órganos constitucionales autónomos, son organismos técnicos de independencia política y coyuntural, que actúan bajo principios básicos de eficacia, eficiencia e independencia. En Europa han funcionado para controlar y equilibrar a los poderes tradicionales, mientras que en los países latinoamericanos cada vez son más frecuentes, para resolver o desahogar determinadas funciones de Estado. Sin embargo, la teoría jurídico-constitucional no ha definido características y funciones de estos órganos y, por supuesto, no están incluidos dentro del paradigma original de la teoría clásica de la división de poderes.
- Las razones fundamentales para crear este tipo de órganos generalmente consisten en la necesidad de realizar funciones especializadas, debido a coyunturas del Estado y como respuesta a la demanda de atención de determinadas necesidades de acción política, razón por la que muchos especialistas afirman que el traslado de funciones de ejercicio de poder pone en peligro la vigencia del principio de división o separación de poderes.

## V. Bibliografía y fuentes diversas

- ARISTÓTELES, La política.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, División de poderes, Alegatos núm 20, enero-abril, 1997, México.
- BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México, 1982.
- CABALLERO OCHOA, José Luis. Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la división de poderes. Revista Jurídica de la Universidad Latina de América. <http://www.unla.edu.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm>. Consultada el 22 de junio de 2009.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, División de poderes y régimen presidencial en México, Estudios Jurídicos núm 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- CARBONELL, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, Porrúa-UNAM, México, 1999.
- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM, México, 1983.
- CARPIZO, Jorge, Veintidos años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 100, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero-abril, 2001.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, Derecho Electoral en México. Introducción General, Trillas, México, 1999, p. 136.
- GARTITA ALONSO, Miguel Ángel, Nuevo concepto de la división de poderes, Serie Estudios Jurídicos, número 12, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2003.
- GÓMEZ MORÍN, Juan Manuel, Separación y relación de poderes, Revista Bien Común 13, 153, septiembre de 2007, México.
- GUASTINI, Ricardo. Estudios de Teoría Constitucional, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar. Autonomía de los Órganos Electorales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.pdf), consultada el 19 de mayo de 2009.
- <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/2DAD62C4-B6BB-443F-90DF-CAC0B6B4F229/0/TJ202007.pdf>, consultada el 27 de mayo de 2009.

-LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, 2ª. Edición, Barcelona, 1976.

-MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes.

-PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Los órganos constitucionales autónomos de México, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf>, Consultada el 29 de junio de 2009.

-SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, 3ª edición, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México.

-VALADÉS, Diego. Parálisis Institucional sin Reforma de Estado, Periódico Excelsior, Miércoles 12 de Noviembre de 2003, página principal.

-VILLANUEVA GÓMEZ, Juan Manuel, La división de poderes: teoría y realidad, Revista jurídica jalisciense, núm, 7,1, enero de 1997, México.