



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

CONCURSO NACIONAL DE ENSAYO JURÍDICO
“100 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917”

**EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.
SU EVOLUCIÓN EN 100 AÑOS DE
CONSTITUCIONALISMO.**

TERCER LUGAR:

David Alonso Canales Vargas

INDICE

Introducción	3
La parte orgánica de la Constitución. El principio de división de poderes .	4
El Poder Legislativo	8
El Poder Ejecutivo	12
El Poder Judicial	15
La evolución del principio de división de poderes y los órganos constitucionales autónomos.	18
Conclusiones	22
FUENTES	23

EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. SU EVOLUCIÓN EN 100 AÑOS DE CONSTITUCIONALISMO.

*David Alonso Canales Vargas**

I. Introducción

Nuestra Constitución Política cumple un siglo de vida y en ocasión tan especial es necesario reconocer en ella su grandeza como texto político y jurídico fundamental de nuestro país que ha estructurado, cohesionado y guiado el rumbo social por la vía de las instituciones y cauces legales. El presente ensayo propone reflexionar sobre el principio de división de poderes como columna central de la parte orgánica de nuestra Constitución y su evolución en 100 años de constitucionalismo.

El diseño institucional de los órganos de poder es, sin duda, un tema apasionante y nervio central de cualquier constitución del mundo. Debemos tomar como punto de partida la teoría de la división de poderes propuesta por los autores clásicos Locke y Montesquieu, y reconocer su asimilación en la mayoría de los sistemas constitucionales vigentes. Nuestro texto constitucional no es la excepción y la contiene en su artículo 49.

Para cumplir nuestro objetivo de revisar un siglo del comportamiento de este principio constitucional tendremos que precisar los ajustes al diseño institucional en la parte orgánica de nuestra Constitución, que en palabras del jurista argentino Roberto Gargarella suele llamarse: *la sala de máquinas de la(s) constitución(es)*.¹

* Mtro. David Alonso Canales Vargas. Profesor de asignatura en el SUA de la Facultad de Derecho UNAM. david.a.canales@hotmail.com

¹ En GARGARELLA, Roberto. *La Sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Argentina, Katz Editores, 2014, podemos encontrar la aproximación que el autor hace al comparar la parte orgánica de los textos constitucionales con una gran sala de máquinas del Estado, en su concepción utiliza esta analogía para referirse a la maquinaria institucionalizada del poder público.

Al adéntranos en ella, buscamos encontrar respuesta a como desde la concepción clásica de tres Poderes Públicos, hemos transitado a nuevas teorías y entendimientos sobre el alcance de lo que en esencia contiene este principio de fragmentar y contener el poder público.

Para ello será necesario explicar las distintas reformas al sistema político-electoral que gradualmente han construido una participación política plural y un estado democrático vigoroso. También revisar el papel central del Poder Judicial como órgano garante de la Constitución, tarea medular en cualquier estado democrático de derecho; pero con especial énfasis exponer el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos, su naturaleza y el ejercicio de sus funciones como un redimensionamiento del principio de división de poderes.

Por último, presentaremos las conclusiones respectivas sobre dónde nos encontramos y hacia dónde estimamos dirigirnos en cuanto al principio de división de poderes respecta, al celebrar los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. La parte Orgánica de la Constitución. El principio de división de poderes.

Por medio de la afirmación de este principio establecemos como el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. También se prohíbe la posibilidad de que más de uno de estos poderes recaigan en un solo individuo o corporación. La esencia de este principio obedece a la fusión de dos corrientes de pensamiento constitucional que en su época marcaron la pauta para delinear las bases de la distribución del poder público del Estado en la mayoría de las constituciones del mundo.

Así, la tradición norteamericana constitucionalista y la tradición francesa hija de la Revolución, aglutinaron una serie de principios doctrinales constitucionales. Entre ellos destacó la división de poderes como medio de control y contención del propio poder mediante la dispersión y fragmentación para evitar la tiranía de su concentración en un solo individuo o institución. La aproximación a dicho principio en sus autores clásicos fue distinta, primeramente, encontramos: *Ensayo sobre el Gobierno Civil* de John Locke, obra magistral en donde en sus palabras:

[...] pero disponer las leyes hechas de una vez, y en brevísimo tiempo, de fuerza constante y duradera, y necesitar de perpetua ejecución o de especiales servicios será necesario que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia y estén en fuerza permanente. Así ocurre que a menudo aparecen separados el Poder Legislativo y el Ejecutivo.²

Se advierte que la doctrina de este autor no abordó la separación tradicional de tres poderes, no obstante, su teoría contribuyó a sentar las bases del desarrollo posterior de este principio y anotó los primeros rasgos doctrinarios del mismo. Luego entonces resulta importante mencionar el pensamiento de Montesquieu como el otro teórico identificado con el principio de la división de poderes.

Al hablar de Montesquieu notamos como con su pensamiento estructuró el corazón mismo de este principio, en sus palabras tenemos que:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo.³

De acuerdo a los investigadores Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte:

Montesquieu delineó su teoría de la separación de poderes institucionales que, como podemos deducir, sólo era compatible con la forma de gobierno monárquico.

El núcleo de esta importante teoría se encuentra recogido en el capítulo sexto del libro XI Del espíritu de las leyes. Dicho capítulo trata explícitamente de la “Constitución inglesa” que es, según explica Montesquieu, la única nación que “tiene como fin de su Constitución, a la libertad política”. La clave para lograr esta finalidad radica, precisamente, en la división de poderes [...] ⁴

² LOCKE John. *Ensayo Sobre El Gobierno Civil*, Argentina, Gradifco, 2007. p. 123.

³ MONTESQUIEU. *Del espíritu de las Leyes*, México, Porrúa, col. Sepan cuantos, 2013, p. 146.

⁴ CARBONELL Miguel y SALAZAR Pedro. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 9.

En cuanto a la incorporación de este principio en los sistemas constitucionales, propiamente en el norteamericano de acuerdo con el Doctor Armando Soto Flores tenemos que:

Montesquieu es el pensador europeo más influyente en la opinión de los padres del Federalismo norteamericanos, al adoptar la doctrina de pesos y contrapesos. De acuerdo con Montesquieu, se separan los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo para evitar la tiranía de un poder demasiado centralizado, aplicándose la práctica de frenos y contrapesos, de oponer la ambición con ambición para asegurar que un gobierno no crecería demasiado en manos de unos cuantos individuos.⁵

Encontramos entonces asociado al principio de división de poderes y como su ancla, el sistema de frenos y contrapesos (*Check and Balances*) que en palabras de James Madison:

Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: [...] y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.

[...] cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado.⁶

Cabe mencionar que este principio de división de poderes y su idea asociada de frenos y contrapesos está en el corazón de la mayoría de las constituciones de corte liberal en el mundo. En nuestro país los antecedentes históricos desde años antes de nuestra independencia los tenemos en la Constitución de Cádiz que recogió rasgos de este principio. Posteriormente, se encuentra en el texto propuesto por Morelos conocido como Constitución de Apatzingán y en los años subse-

⁵ SOTO FLORES Armando. *Sistema Constitucional y Político de los Estados Unidos de América*, México, Porrúa, 2013, p. 42.

⁶ HAMILTON A., MADISON J., y JAY J., *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 221.

cuentas también se encuentra tanto en la Constitución de 1824; una excepción significativa fue al instaurar el Supremo Poder Conservador en los años de 1836 pero posteriormente el texto constitucional de 1857 retomó la esencia del principio de división de poderes de manera tripartita visión que subsistió al siguiente texto constitucional.

Regresando a la otra tradición constitucionalista que recogió e hizo propio el principio de división de poderes destacamos que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, en su artículo 16, que: “toda sociedad en la cual no esté establecida, la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución.”⁷

Así contempló la doctrina francesa la centralidad de este principio de división de poderes, sin el cual nos atrevemos a afirmar, que el propio orden constitucional carecería de coherencia y unidad.

En cuanto a nuestra Constitución Política vigente el texto previsto en el artículo 49 a la letra dice:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En 100 años de su historia ha sido reformado en dos ocasiones. La primera de ellas reformó su segundo párrafo promulgándose el 2 de agosto de 1938 y publicándose el 12 de agosto siguiente, su contenido precisó que salvo lo dispuesto, en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

La segunda ocasión que se reformó el texto constitucional en su segundo párrafo fue en el año de 1950 promulgándose en diciembre y publicándose en 1951, respecto a su contenido se reafirmó la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo, salvo las excepciones establecidas en lo dispuesto por los artículos 29 y 131 de la propia Constitución.

⁷ Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, [en línea]. En: «<http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>»

En cuanto al alcance de dichas reformas, la primera de ellas estableció los supuestos y procedimientos para la suspensión de derechos y garantías constitucionales. Esta medida está diseñada para atender a circunstancias extremas en las cuales el orden constitucional debe ser suspendido temporalmente y modificado para proteger la integridad y continuidad del Estado.⁸

En nuestra opinión esta cláusula forma una válvula de escape para hacer frente a una situación de extrema gravedad y cuenta con la garantía de temporalidad exclusiva y por la garantía de aprobación por otro poder distinto al ejecutivo que es el Congreso de la Unión o, en su caso, su Comisión Permanente. Sobre las otras excepciones que marca el texto constitucional del artículo 131 el principio de división de poderes, tenemos que se posibilita otorgar ciertas facultades extraordinarias al Ejecutivo en materia de comercio exterior.

De modo conclusivo encontramos que estas dos excepciones previstas en nuestra constitución no resultan opuestas en ningún sentido a la esencia del mismo principio.

Ahora bien, al entrar de lleno a su análisis jurídico e histórico puede parecer que al continuar intacta su redacción y contenido normativo, prácticamente su esencia no ha sido modificada. Esto, afirmamos, resulta en apariencia, pero al respecto nos interesa destacar la evolución que el mismo presenta como intentaremos exponer en las siguientes páginas.

III. Poder Legislativo

Partimos ahora del análisis a la evolución del Poder Legislativo como parte central de la parte orgánica de nuestro sistema político constitucional. Así, tenemos:

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Este artículo en los 100 años de su vigencia no ha sido modificado, no obstante, sus siguientes 20 artículos contenidos en el Capítulo II (Del Poder Legislativo), sección I, que contienen las bases para la elección e instalación del Con-

⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición comentada, México, 2014.

greso si han sido objeto de múltiples reformas constitucionales. Veamos las más relevantes y que incidieron directamente en la conformación de nuevos diseños institucionales del Poder Legislativo.

a) Reformas a la Cámara de Diputados

Nuestro texto constitucional actualmente dispone en la conformación de la Cámara de Diputados:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

A cien años de su entrada en vigor, tenemos que en un inicio, en 1917, se dio una fórmula para que se eligiera un diputado propietario, cada dos años, por cada sesenta mil habitantes o por una que pasara de veinte mil, teniendo en cuenta el censo del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio.

Para 1933 se da el primer cambio pasando de dos a tres años el periodo de ejercicio en el cargo de los diputados

De acuerdo con Emilio Rabasa Gamboa podemos situar a la reforma de 1963 como la primera que introduce un cambio al diseño institucional del Poder Legislativo, propiamente a la Cámara de Diputados. Según este jurista, antes de ese año la elección de diputados era directa y se elegía un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o fracción que pasara de cien mil, pero únicamente por mayoría simple.⁹

No existía la representación proporcional. De modo que el acceso a la Cámara de Diputados para fuerzas minoritarias era escaso o nulo.¹⁰

Así la reforma estableció que la elección de diputados sería directa, conforme

⁹ RABASA GAMBOA, Emilio. *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, edición bilingüe español-inglés, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012. p. 12.

¹⁰ *Idem.*

al texto del artículo 52 de la propia Constitución. Se incorporó la figura “diputados de partido”. En cuanto a su contenido se configuró el acceso de los partidos políticos nacionales a la acreditación de 5 diputados en caso de que obtuviesen 2.5 % de la votación total del país y a un diputado más por cada medio por ciento excedente.

También se estableció un límite de acreditar a los partidos políticos nacionales hasta 20 diputados por el mecanismo de diputados de partido en el caso de que alguno obtuviera resultados favorables en menos de 20 distritos electorales. Se pidió como requisito de acceso a estos diputados de partido tener un año por lo menos como partido político registrado y se estableció un trato de igualdad para los diputados de mayoría y los de partido.¹¹

En opinión de Emilio Rabasa Gamboa este sistema de diputados de partido fue el antecedente del sistema mixto de mayoría y representación proporcional que se introdujo con la reforma posterior de 1977.¹²

En voz de muchos especialistas es uno de los puntos de inflexión en la democratización de nuestro sistema político.¹³

Por lo que toca a su análisis de está la siguiente reforma constitucional, en palabras del destacado Dr. José Woldenberg, con la misma se reconoció una realidad cambiante en el país e hizo a México capaz de pasar de un sistema político de partido hegemónico a uno con mayor competitividad y participación.¹⁴

Dicha reforma fue de gran calado.

De acuerdo con el reconocido maestro Jorge Carpizo tuvo por objeto: “fortalecer nuestro proceso de democratización, vigorizar la participación política institucionalizada de fuerzas que se han mantenido al margen del sistema, y tonificar al poder legislativo. En una palabra, tiene la finalidad de que el sistema político continúe siendo efectivo...”¹⁵

Cabe mencionar que dicha reforma efectivamente fue de amplio espectro y tocó una serie de aspectos sustanciales tales como, un rediseño al poder legis-

¹¹ *Ibidem*, p.13.

¹² Al respecto existe un buen grado de consenso entre especialistas que señalan a esta reforma como el da los antecedente para las posteriores reformas que tuvieron como consecuencia la alternancia presidencial del año 2000 y construyeron un sistema equilibrado de partidos políticos y elecciones transparentes.

¹³ *Cfr.* WOLDENBERG, José. *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Producciones sin sentido común (Nostra Ediciones), col. Para Entender, 201^a, p. 8.

¹⁴ CARPIZO, Jorge. *Ensayo sobre la Reforma Política Mexicana de 1977*.

¹⁵ *Idem*.

lativo, un rediseño al sistema electoral, el derecho a la información, precisión de aspectos respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública, ampliación de facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros más no menos relevantes, sin embargo para efectos del presente ensayo nos interesa destacar los relacionados con la introducción de cambios al diseño del Poder Legislativo.

En ese contexto, podemos apreciar siguiendo a Emilio Rabasa Gamboa, que dicha reforma permitió la constitucionalización de los partidos políticos y sus prerrogativas; el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de trescientos y cien diputados, respectivamente; el referéndum y la iniciativa popular, así como facultar el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral.¹⁶

De estos aspectos se destaca el significado que alcanzó el reconocimiento a los partidos políticos para reconocer la representación nacional, y por añadidura una representación nacional política e ideológicamente diversificada.¹⁷

Con esto se dio paso al actual sistema electoral mixto que incorporó la mayoría relativa y representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados modificándose de los artículos 52 al 54 y 60 para añadir la calificación electoral, pero por lo que respecta a los tres primeros se incorporó un sistema de listas regionales de 100 diputados para ser electos por el principio de representación proporcional, se señalaron las reglas para realizar las 300 demarcaciones territoriales y también las bases para delinear las circunscripciones electorales.

La siguiente reforma importante se presenta en el año de 1986 mediante la cual la cantidad de miembros de la Cámara de Diputados aumentó de 400 a 500, al pasar de 100 electos por representación proporcional a 200, como actualmente prevalece.

b) Reformas a la Cámara de Senadores

El texto constitucional de 1917 dispuso en cuanto a la conformación de la Cámara de Senadores:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

¹⁶ RABASA GAMBOA, Emilio. *op. cit.*, p. 14.

¹⁷ *Idem.*

Tenemos que dicho texto, entonces, integró al Senado conforme al modelo adoptado desde la constitución de 1824, con dos miembros por cada Estado; y el artículo 58 dispuso su periodo de ejercicio por 4 años.

Para 1933, una reforma constitucional cambia el periodo electivo de 4 a 6 años, pero sería hasta el año de 1986 que se daría otra reforma para la renovación por mitad cada 3 años. Sin embargo, para 1993 regresó el Senado al periodo de 6 años y duplicó el número de senadores pasando de 64 a los 128 actuales, de los cuales tres debían elegirse por el principio de mayoría relativa y el cuarto por el mecanismo de primera minoría.¹⁸

Posteriormente para 1996, se reformó de nuevo el diseño institucional del Senado y se introdujo la condición que en la actualidad prevalece, es decir, 2 senadores por estado por Mayoría Relativa, 1 por Primera Minoría y la elección de Representación Proporcional de 32 Senadores más, mediante el sistema de lista cerrada y bloqueada.

IV. Poder Ejecutivo

El texto constitucional de 1917 estableció:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Sobre la temporalidad en el ejercicio del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 83 estableció un periodo de 4 años sin posibilidad de reelección y se dio un cambio en su diseño institucional promulgándose en diciembre de 1927 y publicándose en enero de 1928, para pasar a 6 años el periodo de ejercicio.

Al abordar la figura del Poder Ejecutivo en los 100 años de vigencia de la Constitución de 1917, contamos con una amplia batería de reflexiones jurídicas, doctrinarias, históricas y sociológicas. Este aparatado de la Constitución ha sido motivo de un amplio desarrollo teórico y doctrinario que por su extensión resultaría imposible abordar en el presente ensayo.

No obstante, para el objetivo del mismo tenemos de acuerdo con el maestro Jorge Fernández Ruíz que:

¹⁸ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2010, p. 225.

“En el sistema político mexicano, caracterizado por su régimen presidencial en contraste al parlamentario, el presidente de la República, en su carácter de depositario único del Poder Ejecutivo Federal asume el papel de jefe de Estado y jefe de gobierno”.¹⁹

Además, debemos observar su desarrollo histórico y político íntimamente ligado al ejercicio de las facultades que el diseño institucional le otorgó y también siguiendo al Doctor Jorge Carpizo, lo que llamó *funciones metaconstitucionales de los presidentes mexicanos*.²⁰

Es importante mencionar el antecedente social e histórico del siglo XIX y de la Revolución Mexicana en nuestro país para contextualizar dichas facultades.

El siglo XIX, como es sabido, estuvo enmarcado por una inestabilidad política constante derivada de luchas entre federalistas y centralistas y luego entre liberales conservadores por la disputa del poder político para después dar paso al régimen de Porfirio Díaz que tuvo como principal característica un gobierno enmarcado en una profunda desigualdad social que trajo como consecuencia la lucha armada conocida como Revolución Mexicana.

Para dejar atrás la inestabilidad e injusticia social fue necesario constituir un nuevo pacto fundacional y de ahí que uno de los aspectos de mayor importancia y reconocimiento a nuestra Constitución actual sea precisamente haber traído un periodo pacificador y de vida institucionalizada a nuestro país.

Cuando Venustiano Carranza inauguró las sesiones del Congreso Constituyente, el 1 de diciembre de 1916, hizo una defensa por un presidencialismo fuerte, reconoció que México carecía de partidos políticos y que debía evitarse un Poder Ejecutivo a merced del Poder Legislativo. Rechazó la idea de un parlamentarismo y abogó por seguir la tradición de la Constitución de 1857 de un Poder Ejecutivo libre en su esfera de acción, pero con un énfasis en la necesidad de un gobierno fuerte.²¹

Los trabajos que culminaron con la aprobación de nuestra actual Constitución ratificaron ese criterio del primer jefe. Se consolidaron así, las bases jurídicas de nuestro sistema presidencial.²²

¹⁹ *Ibidem*, p. 377.

²⁰ VALADÉS, Diego. *El control del poder*, México, Porrúa, 2000, p. 361.

²¹ Discurso de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al abrir el Congreso Constituyente en sus sesión del 1º de diciembre de 1916, *El Poder Judicial de la Federación en el Devenir Constitucional de México, 100 aniversario Constitución de 1917*, p. 15.

²² VALADÉS, Diego. *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 123.

Durante los siguientes años imperó esa visión de un Ejecutivo fuerte que desembocó en una concentración unipersonal del poder político. Coincidimos con el sector de la doctrina que apunta sobre que ésta concentración fue la fórmula seguida para dar paso al periodo, que entre los estudiosos recibe el nombre de “desarrollo estabilizador”.

Cabe destacar, que como consecuencia de esa premisa de contar con un Ejecutivo Fuerte, por diseño institucional, entre otras atribuciones, se le otorgaron al Presidente: nombramiento y remoción de gabinete, amplios poderes para la conducción de la economía y finanzas públicas; jefe de la diplomacia mexicana; jefe de la administración pública federal; jefe de las fuerzas armadas.

De acuerdo con el Doctor Diego Valadés, también se le reconoció constitucionalmente el carácter de suprema autoridad educativa, agraria, económica, migratoria electoral, sanitaria, administrativa, militar, internacional, laboral, federal, eclesiástica y comercial. Todo ello en cuanto a facultades claramente dadas en la Constitución.

Pero en cuanto a las *facultades metaconstitucionales*, encontramos que iban desde ser el primer del partido gobernante; designar al candidato presidencial y amplios poderes sobre los gobernadores de los estados. De acuerdo con el Doctor José Woldenberg, en materia política ello implicó que: “en la etapa de partido hegemónico, los litigios políticos no pasaban siquiera por los círculos judiciales. El árbitro, la última palabra la tenía el Presidente de la República como guía de las instituciones, líder informal del partido, jefe de Estado, encarnación de la Revolución.”²³

No obstante, las columnas de la estabilidad posrevolucionaria, un partido hegemónico de masas capaz de procesar múltiples intereses y de mantener “cohesionada a la “clase política” y un Presidente como vértice para regular, mediar, componer o imponer, se han erosionado al máximo a lo largo del proceso de tránsito democratizador que vivió el país en los últimos años.”²⁴

De esta forma al pasar del periodo de pacificador consecuencia del arreglo institucional enmarcado en la Constitución de 1917 y luego en el marco de un desarrollo estabilizador se consolidó una nueva etapa política que se caracterizó por la escasa pluralidad política, que en palabras de Roberto Gargarella, se puede identificar con un *hiperpresidencialismo*.

²³ WOLDENBERG, José, en NATARÉN, Nandayapa; F. Carlos y CASTAÑEDA PONCE, Diana (coord.). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 57.

²⁴ *Idem*.

Sería para los siguientes años sesentas y setentas que distintos acontecimientos sociales que encarnaban de fondo exigencias por distintos derechos que nuestro sistema político notaría el fuerte reclamo social y la necesidad de un cambio profundo.

El movimiento estudiantil de 1968, la reforma político-electoral de 1977, las elecciones de 1988 y las siguientes reformas al sistema político electoral de 1990²⁵, 1994 y 1996 y otras reformas integrales del estado en otras materias trajeron como consecuencia la apertura y democratización de nuestro sistema político-constitucional mediante un nuevo equilibrio entre los Poderes y la creación de órganos pro-rendición de cuentas en el sentido horizontal propuesto por Guillermo O'Donnell, que fundaron su existencia asumiendo funciones medulares del Estado, principalmente funciones que fueron cedidas por el Poder Ejecutivo.

V. Poder Judicial

El texto original de la Constitución de 1917 señaló una integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por 11 ministros; para 1928 se dio una reforma constitucional para pasar a 16 Ministros; en 1934 se reforma de nueva cuenta el texto constitucional para establecer una integración por 21 ministros y sería hasta el diciembre de 1994 (conocida como reforma judicial de 1995) que se reduciría a 11 ministros para conformar su composición actual.

De acuerdo con el jurista José de Jesús Gudiño Pelayo ²⁶ en el marco de la reforma del estado, constituye un punto de inflexión la reforma constitucional en materia judicial de 1995, misma que entre otras cosas cambió la integración (como se mencionó) y la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la perfiló de manera clara y definitiva como tribunal constitucional, e introdujo al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano especializado en la administración y vigilancia de la judicatura.²⁷

²⁵ Al respecto son destacables las reformas constitucionales de 1990 que creó al Instituto Federal Electoral como órgano especializado en materia de elecciones; la de 1994 que instituyó la figura de Consejeros Ciudadanos dentro del IFE; la de 1996 que otorgó autonomía constitucional y otros aspectos de gran calado.

²⁶ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús da, en NATARÉN Nandayapa; F. Carlos y CASTAÑEDA PONCE, Diana (coord.), op. cit., p. 73, una aproximación de la noción “reforma del estado” en donde se le debe identificar como una reforma integral que comprende reforma que dotó de autonomía al Banco de México, la reforma constitucional en materia electoral de 1996 y la reforma constitucional de 1995.

²⁷ *Ibidem*, p. 74.

En la actualidad debe destacarse el papel central que juega nuestro Tribunal Constitucional como mecanismo de freno y contención al poder político y como órgano de cierre de nuestro sistema jurídico. Sin duda, el tránsito a un estado democrático de derecho que nuestro país experimenta día a día, pasa necesariamente por el tamiz de la reconfiguración misma del principio de división de poderes que necesariamente imbrica el papel decisivo de una Suprema Corte de Justicia de la Nación fuerte e independiente como garante del texto constitucional.

En ese sentido desde la concepción clásica del pensamiento constitucional contemporáneo encontramos los rasgos que mostraron la necesidad de tener un Poder Judicial independiente, de acuerdo con Hamilton:

Puede considerarse como base de la Unión el que “los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los diversos Estados”. Y si es justo el principio según el cual todo gobierno debe poseer los medios necesarios para hacer cumplir sus disposiciones con su autoridad propia, de él resulta que para mantener inviolable esta igualdad de inmunidades y privilegios que corresponderá a los ciudadanos de los Estados Unidos, la administración nacional de justicia debe conocer de todos los casos en que en un Estado o sus ciudadanos estén en pugna con otro estado o con los ciudadanos de éste. Para asegurar que una disposición tan fundamental produce todos sus efectos, no obstante cualquier excusa o subterfugio, es necesario que su interpretación se encargue a un tribunal que, estando libre de compromisos locales, ofrezca garantías de imparcialidad frente a los distintos Estados y a sus ciudadanos y que, debiendo su existencia oficial a la Unión, no pueda abrigar ningún perjuicio desfavorable a los principios sobre los cuales ha sido fundada.²⁸

Conforme a lo anterior apreciamos cómo desde la base del sistema constitucional se encuentra el sustento de la premisa necesaria de contar con Cortes Constitucionales. Los antecedentes del famoso caso *Marbury vs Madison* son el antecedente del control constitucional en sí mismo y en la actualidad existe un concepto asociado que cobra mucha vigencia, nos referimos a la Democracia constitucional, que de acuerdo al Doctor Miguel Carbonell:

²⁸ HAMILTON A., MADISON J., y JAY J., *op. cit.*, p. 340.

Los regímenes democráticos contemporáneos suelen caracterizarse como “democracias constitucionales”. Es decir, se trata de una forma de organización política que intenta ser democrática y que para lograrlo se dota de un texto jurídico que tiene la máxima jerarquía normativa, llamado Constitución, el cual recoge en un nivel muy general las decisiones básicas de una determinada comunidad política.²⁹

Por su parte, para Pedro Salazar Ugarte, la Democracia Constitucional se identifica con los siguientes principios:

- a) Se trata de una constitución democrática e que expresa la soberanía del pueblo y que
- b) contempla un catálogo de derechos individuales contenidos en un conjunto de normas de principio que constituyen su núcleo fundamental;
- c) dentro de estos derechos encontramos un conjunto de derechos sociales que no existían en las constituciones precedentes;
- d) todos estos derechos son considerados inviolables por el texto constitucional, con lo que
- e) se abren las puertas para el control de constitucionalidad de las leyes.³⁰

Como es posible notar esta visión de Democracia Constitucional está estrechamente ligada al control judicial constitucional necesario para hacer efectivos los derechos y contener al poder político. Idea misma que en nuestra percepción siempre estuvo presente en el fundamento de la división de poderes y en los ideales de grandes constitucionalistas como los autores de la obra clásica *El Federalista*, como son J. Madison o A. Hamilton.

De esta forma podemos concluir que la estructura de un control constitucional mediante la independencia de un Poder Judicial autónomo y fuerte es una condición necesaria para edificar una constitución de derechos y un verdadero sistema de frenos y contrapesos que la propia división de poderes entraña. Estos presupuestos son indisolubles.

²⁹ CARBONELL, Miguel. *Derechos Fundamentales y Democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2015, p. 9.

³⁰ SALAZAR UGARTE, Pedro. *La Democracia Constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 123.

VI. La evolución del principio de división de poderes y los órganos constitucionales autónomos

Otro de los presupuestos esenciales que, en nuestra opinión, redefinen el principio de división de poderes se funda a partir de la creación de los órganos constitucionales autónomos en nuestro sistema constitucional.

De acuerdo con el maestro Don Jorge Carpizo:

“El principio operativo de la división de poderes no es dogmático ni estático, sino que presenta una evolución conforme a tiempo y lugar.”³¹

Así, encontramos que la teoría de la constitución contemporánea desarrolla la doctrina de los *órganos extra-poder* u *órganos constitucionales autónomos*, como forma de replantear el principio clásico de división de poderes, por lo cual resulta de suma importancia su análisis para cumplir el objetivo del presente ensayo.

Al respecto, tenemos una lista de características que el Doctor Carpizo señala sobre el (los) órgano (s) constitucional (es) autónomo (s).³²

1. Es establecido por la Constitución, la cual debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes...
2. Realiza funciones públicas que corresponden al Estado...
3. No depende políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guarda una relación de coordinación, no de subordinación.
4. Goza de autonomía técnica y funcional...
5. Su titular o titulares, así como los funcionarios, no son irresponsables. Existen procedimientos precisos para exigirles llegado el caso, la correspondiente responsabilidad.

³¹ CARPIZO, Jorge. *Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de Investigación de la Suprema Corte*. México, Porrúa, 2005, p. 34.

³² CANALES VARGAS, David A. *Transparencia y Rendición de Cuentas en una Democracia Constitucional*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 26-27.

6. Realiza una labor técnica altamente especializada.
7. Su actuación debe estar completamente alejada de consideraciones políticas o partidistas.
8. Sus actos sólo deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la Ley.
9. Sus miembros deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como nombramiento, estabilidad, ubicación, remuneración y responsabilidad.
10. Sus actos de autoridad, como cualesquiera otros de esta naturaleza, si presuntamente violan derechos o libertades, están sujetos a control jurisdiccional.
11. Si ese órgano fuera suprimido, y sus funciones atribuidas a cualquiera de los tres poderes, se lesionaría gravemente el Estado democrático de derecho.”

En plena coincidencia con las características citadas por el distinguido maestro Carpizo reconocemos que el surgimiento de estos órganos constitucionales autónomos en nuestro sistema constitucional y político, ha contribuido claramente con la evolución del principio clásico de división de poderes.

En principio y en orden cronológico de aparición de los órganos constitucionales autónomos en nuestro país tenemos que mediante la reforma al artículo 28 constitucional promulgada el 18 de agosto de 1993 y publicada el 20 de agosto del mismo año, se creó la figura de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, siendo su objetivo fundamental procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Se preservó la idea que para que la operación del banco central sea efectiva en la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional, era necesario recurrir a un diseño institucional diverso para que ningún poder del estado, Ejecutivo, Legislativo o Judicial, pudiera exigir al banco la concesión de crédito o la emisión de billetes o monedas.

El siguiente órgano constitucional autónomo que se diseñó en nuestro país es el Instituto Nacional Electoral, entonces Instituto Federal Electoral y como es

sabido ha jugado un papel fundamental en el proceso democratizador de nuestro país que en el apartado anterior fue destacado.

Para reforzar esta premisa, de acuerdo con José Woldenberg tenemos que, nuestro país experimentó a partir de las elecciones presidenciales de 1988- elecciones realmente competidas, pero no limpias-años de tensión política y reclamos por mayor apertura democrática.

De este modo gobierno y oposición fueron capaces de construir instituciones y procedimientos que garantizaran la imparcialidad, condiciones de la competencia medianamente equitativas, recetas para dirimir las diferencias con altos grados de certeza, fórmulas para integrar la Cámara de Diputados y Senadores, puertas de entrada y salida para nuevos partidos políticos y un diseño democrático para el gobierno del Distrito Federal.³³ Así surgió el árbitro electoral establecido como un organismo público autónomo para llevar una función medular del Estado, la organización de las elecciones.

Por otra parte, en el año de 1990, surge el antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Su diseño institucional como órgano constitucional autónomo se da para 1999. Existe un número importante de doctrina y reflexiones académicas en torno a la importancia que merece en nuestro país contar con un *Ombudsman* capaz de articular relaciones con los otros poderes del estado para fortalecer el estado democrático de derecho y fomentar a todos los niveles la implantación de una cultura de los Derechos Humanos, como mejor propuesta para la protección y defensa de los mismos.³⁴

Conscientes de la relevancia de proteger y tutelar los derechos humanos en nuestro país y en general, en cualquier sociedad del mundo reconocemos el cumplimiento a la obligación estatal de contar con un organismo independiente encargado de la defensa de los mismos. No obstante, al no ser el objetivo del presente ensayo resaltar las características y diseño legal de la CNDH nos limitaremos a señalar el año en que adquirió su esencia constitucional como un órgano autónomo.

En los años posteriores surgen otros organismos con autonomía, es el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE);

³³ WOLNDENBERG, José., *op. cit.*, p. 8.

³⁴ Cfr. BELTRÁN GAOS, Mónica. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*. Universidad Politécnica de Valencia, ref. 2005.4115., p. 274.

En cuanto al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la y los órganos reguladores coordinados en materia energética (Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía) la Constitución les reconoce autonomía técnica y de gestión, al igual que lo hace para la Auditoría Superior de la Federación, entidad dependiente de la Cámara de Diputados.

Sobre el paso que dará la Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República precisamos que, a ésta si se le otorga autonomía constitucional y la reforma en materia política-electoral de 2014, estableció su entrada en funciones para el año 2018.

Es importante mencionar también nuestra Constitución da autonomía a los tribunales agrarios y a las universidades. Sobre ello opinamos que en el primer caso resulta inherente a su función jurisdiccional. Con independencia de la materia que se juzgue siempre será necesaria la independencia judicial.

Sobre el segundo caso de las universidades existen autores, que equiparan esta autonomía con una de tipo constitucional como la de los órganos constitucionales autónomos.³⁵

Al respecto no estamos de acuerdo con dicha postura, en nuestro entendimiento la autonomía constitucional es el más alto rango de autonomía que se edifica en nuestro sistema constitucional y siguiendo la teoría de los órganos constitucionales autónomos son órganos de garantía frente al poder con una función de freno al poder como esencia propia de la división de poderes.

Ello no significa que las universidades públicas no cumplan un papel central en la vida del Estado Mexicano. Desde luego que lo hacen, ellas son las encargadas de garantizar y hacer efectivo el derecho humano básico de la educación, no obstante en nuestra opinión y sin soslayar su papel medular no cumplen con la función de ser mecanismos de rendición de cuentas como lo son los otros órganos constitucionales autónomos de nuestro país.

A manera de conclusión preliminar en diverso trabajo académico nos pronunciamos por la necesidad de que la doctrina constitucional mexicana se pronuncie por un grado de uniformidad absoluto para la utilización y aplicación normativa del término autonomía y es errática su utilización en la Constitución. Lo cual implica que la utilización en el texto normativo debería ser clara y precisa para delimitar su alcance con precisión. En ese contexto se facilitaría distin-

³⁵ Es posible apreciar una primera aproximación a este planteamiento en: PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos de México*. En: «bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf»

guir cuando se está en presencia de la autonomía constitucional de la que gozan los “órganos constitucionales autónomos y otra autonomía que si bien puede ser mencionada en el texto constitucional, no implica necesariamente que se trate de una de estas instituciones públicas a que he hecho referencia.”³⁶

Así creemos que distinguir y precisar el alcance del término autonomía constitucional ayudaría a delimitar conceptualmente y reservar dicha categoría para órganos que verdaderamente cumplan medios de contención al poder político, frenos y contrapesos dentro de nuestro propio sistema político constitucional siguiendo los postulados de la teoría de la división de poderes.

VII. Conclusiones

- 1) El principio de división de poderes consagrado en nuestro artículo 49 constitucional presenta una evolución. En 100 años de vigencia de nuestro texto político y jurídico fundamental observamos su adaptación a una nueva realidad que corresponde con la de un estado democrático de derecho. En gran medida el traslado de funciones que en un inicio fueron llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo se han reconfigurado para dar un nuevo sistema de equilibrios entre poderes y entre órganos constitucionales autónomos.
- 2) La fórmula utilizada para crear este tipo de órganos no rompe el principio de división de poderes tradicional al contrario lo reconfigura y preserva su esencia “que el poder detenga al poder” de acuerdo a Montesquieu. No obstante, advertimos la necesidad de ser cuidadosos con la implementación de la autonomía constitucional. El Poder Reformador de la Constitución, pensamos, debe ser en extremo cuidadoso al otorgar este rango de autonomía que es el más alto previsto en nuestro sistema constitucional. De no ser así se corre el riesgo de autonomizar cualquier tipo de órgano.
- 3) Sin duda habrá órganos técnicos que requieran una actuación con autonomía técnica y de gestión por las funciones especializadas que realizan, pero insistimos en delimitar los alcances del concepto autonomía principalmente cuando se usa en la Constitución. Situación que proponemos sea llevada a cabo por la doctrina constitucional mexicana. A 100 años de vida de nuestra Ley Fundamental encontramos como cobran vigencia las palabras de Don Venustiano

³⁶ CANALES VARGAS, David A., *op. cit.* p.122.

Carranza en su discurso inaugural de 1916: “La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure su larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir el otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de protección de lo que se reserva al otro.” Podemos concluir que nuestro arreglo institucional constitucional actual tiene un nuevo entendimiento al poner límites al poder no artificiales sino precisamente límites legítimos y constitucionales preservando así la propia vigencia de nuestra Constitución.

FUENTES

BELTRÁN GAOS, Mónica. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*. Universidad Politécnica de Valencia, ref. 2005.4115.

CANALES VARGAS, David A. *Transparencia y Rendición de Cuentas en una Democracia Constitucional*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

CARBONELL, Miguel. *Derechos Fundamentales y Democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2015.

CARBONELL Miguel y SALAZAR Pedro. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

CARPISO, Jorge. *Ensayo sobre la Reforma Política Mexicana de 1977*.
_____. *Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de Investigación de la Suprema Corte*. México, Porrúa, 2005.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, [en línea]. En: «<http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>»

Discurso de Venustiano Carranza, al abrir el Congreso Constituyente en su sesión del 1º de diciembre de 1916, *El Poder Judicial de la Federación en el Devenir Constitucional de México*, 100 aniversario Constitución de 1917.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2010.

GARGARELLA, Roberto. *La Sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Argentina, Katz Editores, 2014.

HAMILTON A., MADISON J., y JAY J., *El Federalista*, México, Fondo de

Cultura Económica, 2014.

LOCKE John. *Ensayo Sobre El Gobierno Civil*, Argentina, Gradifco, 2007. p. 123.

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las Leyes*, México, Porrúa, col. Sepan cuantos, 2013.

NATARÉN, Nandayapa; F. Carlos y CASTAÑEDA PONCE, Diana (coord.). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos de México*. En: «bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf»

RABASA GAMBOA, Emilio. *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, edición bilingüe español-inglés, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012.

SALAZAR UGARTE, Pedro. *La Democracia Constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición comentada, México, 2014.

SOTO FLORES Armando. *Sistema Constitucional y Político de los Estados Unidos de América*, México, Porrúa, 2013, p. 42.

VALADÉS, Diego. *El control del poder*, México, Porrúa, 2000, _____ . *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

WOLNDENBERG, José. *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Producciones sin sentido común (Nostra Ediciones), col. Para Entender, 2014.