

CAPÍTULO VII

LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido, porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino también a los llamados “órganos constitucionales autónomos”. Aunque dichos órganos quizá no son “poderes” en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional, una serie de atribuciones y funciones muy relevantes. En la actualidad el texto de la Constitución mexicana recoge cuatro órganos constitucionales autónomos: los tribunales agrarios (artículo 27), el Banco de México (artículo 28), el Instituto Federal Electoral (artículo 41) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102).

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg 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 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 actua-

ción 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. Para seguir a Manuel García Peñalayo, podemos establecer que las características de estos órganos son las siguientes:

1. Configuración inmediata por la Constitución; esto significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia y no se limita simplemente a mencionarlos, sino que determina su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su *status* institucional y sus competencias principales.

2. Una segunda característica de estos órganos es que resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en este sentido, se vuelven necesarios e indefectibles ya que si desaparecieran se vería afectado el sistema constitucional en su conjunto.

3. Una tercera característica es que estos órganos participan en la dirección política del Estado; es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.

4. Los órganos constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. Esto significa que no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos poderes: no forman parte de la administración pública (en ninguna de sus variables), ni del Poder Legislativo, ni tampoco del Judicial. Esta independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos externos, sino también gracias a la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional; de otra forma la independencia orgánica podría verse fácilmente vulnerada a través de la asfixia en el suministro de los recursos económicos. La obligación para el legislador de otorgar los fondos necesarios para el desempeño de las funciones de los órganos constitucionales autónomos formaría parte de la “garantía institucional” que se menciona párrafos adelante y que la Constitución les asegura, pues no se trata solamente de tener un ámbito de competencias constitucionalmente determinado, sino también de que ese ámbito

cuenta con los medios suficientes para poder ser actuado en la realidad cotidiana del Estado.

5. Otra característica de estos órganos, derivada justamente de su no incorporación orgánica dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales que se acaba de señalar en el punto anterior, es que tienen una “paridad de rango” con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. Esto no significa, sin embargo, que las decisiones de los órganos constitucionales autónomos no sean controlables o revisables, por ejemplo por el Poder Judicial.

Para sintetizar lo anterior se puede decir que los órganos constitucionales autónomos: *a)* son creados de forma directa por el texto constitucional; *b)* cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no está a disposición del legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución e, incluso, no solamente no lo podrá afectar sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta que por vía legislativa y presupuestaria se haga de los mandatos constitucionales); *c)* llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos, y *d)* si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones —a menos que se trate de órganos límite, como lo puede ser un tribunal constitucional— son revisables según lo que establece la Constitución de cada país.

Los órganos constitucionales autónomos deben distinguirse de los llamados “órganos auxiliares” u “órganos de relevancia constitucional”. Estos últimos compartirían 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 Fed-

ración, 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. En el derecho constitucional comparado existen muchas variedades de órganos auxiliares o de relevancia constitucional, tales como los tribunales de cuentas o los consejos económicos y sociales.

En general, en el derecho y en la práctica política comparados, se observa que los órganos constitucionales autónomos se crean, principalmente, por las siguientes consideraciones: *a*) en primer término, pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas —normalmente más complejas— que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; y *b*) en segundo lugar, los órganos constitucionales autónomos pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política. Este último supuesto, que puede resultar un tanto extraño para la teoría constitucional más ortodoxa, se acredita en México cuando se repasa el surgimiento del IFE, que se produce a raíz del enorme descrédito que, en el pasado, tenía el órgano encargado de organizar las elecciones. Ante ese escenario de desconfianza manifiesta, el gobierno mexicano decide crear una institución nueva, de alguna forma desvinculada del resto de los poderes (aunque no del todo, pues la completa “ciudadanización” del IFE no se produce sino hasta finales de 1996) para atender la necesidad de contar con elecciones confiables, transparentes y

apegadas a la legalidad.⁴⁵ Un caso parecido se produce con el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, en el que conviven razones coyunturales junto a la necesidad de contar con un mecanismo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.⁴⁶

⁴⁵ Sobre la creación del Instituto Federal Electoral y en general de las instituciones electorales mexicanas, *cfr.* Becerra, R.; Salazar, P. y Woldenberg, J.; *op. cit.*, nota 39. Sobre el otorgamiento de la plena autonomía del propio IFE, *cfr.*, entre otros, Becerra R.; Salazar, P. y Woldenberg, J., *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁴⁶ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM-CNDH, 1993; Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, UNAM-Porrúa, 2005, pp. 325 y ss.