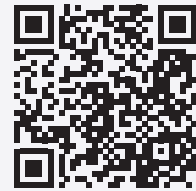


Rendimiento institucional de la división de poderes en México. División de poderes y Poder Ejecutivo



*Institutional performance of the separation of
powers in Mexico. Separation of powers and
Executive Branch*

Daniel Márquez Gómez^a

^aORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7557-4525>

Universidad Nacional Autónoma de México

Investigador Titular A de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
Universidad Nacional Autónoma de México, daniel6218@hotmail.com

Cómo citar

Márquez Gómez, D. Rendimiento institucional de la división de poderes en México. División de poderes y Poder Ejecutivo. *Nomos: Procesalismo Estratégico*, 1(1). Recuperado a partir de <https://revistanomos.uanl.mx/index.php/revista/article/view/7>

RESUMEN

En el artículo se hace un recorrido doctrinal —a partir de la obra de diversos autores—, histórico-constitucional en torno a la división de poderes, destacando los aspectos esenciales de ese paradigma “trinitario”, para posteriormente destacar sus transformaciones que contribuyen a la redefinición de las funciones de los órganos de poder, para llegar al tema de la “autonomización” del poder. En el análisis es relevante la crítica a la visión de Manuel García Pelayo a partir de la descentralización político-administrativa que podría ser la naturaleza jurídica de los órganos denominados “constitucionales autónomos”, se muestran las notas de autonomía de los Estados y Municipios, los organismos descentralizados y corporaciones públicas, y de los organismos constitucionales autónomos, destacando su “autonomía de gestión”, o sea, la capacidad de gobernarse a sí mismos; también se advierte la dificultad de integrar dichos órganos al Sistema Jurídico Nacional. Se muestra la evolución histórica del poder ejecutivo en México, desde la doctrina de Juan José Linz se cuestiona al presidencialismo actual para concluir que el Poder Ejecutivo en México excede su marco legal y alienta una peligrosa polarización.

PALABRAS CLAVE: División de poderes, dogma trinitario, Poder Ejecutivo, descentralización, organismos constitucionales autónomos.

ABSTRACT

The article provides a doctrinal overview – based on the work of various authors –, historical-constitutional around the division of powers, highlighting the essential aspects of this “Trinitarian” paradigm, to later highlight its transformations that contribute to the redefinition of the functions of the organs of power, to reach the issue of the “autonomization” of power. In the analysis, the criticism of Manuel García Pelayo’s vision is relevant from the political-administrative decentralization that could be the legal nature of the so-called “autonomous constitutional” bodies; the autonomy notes of the States and Municipalities are shown, the decentralized organizations and public corporations, and autonomous constitutional organizations, highlighting their “management autonomy”, that is, the ability to govern themselves; The difficulty of integrating these bodies into the National Legal System is also noted. The historical evolution of the Executive branch in Mexico is

shown, from the doctrine of Juan José Linz the current presidential system is questioned to conclude that the executive power in Mexico exceeds its legal framework and encourages a dangerous polarization.

KEYWORDS: Division of powers, Trinitarian dogma, Executive Branch, decentralization, autonomous constitutional bodies.

I. EL CONTENIDO HISTÓRICO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

El paradigma o modelo de la división de poderes está plasmado en el aforismo que contiene el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, con la fórmula siguiente: *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*. En el artículo 80 delimita al “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión” como el depositado en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” Además, del análisis de sus funciones, destacadas en el artículo 89 del ordenamiento citado, se desprende que, como jefe de Estado realiza funciones “políticas” y como jefe de gobierno realiza “actos jurídicos o de gestión directa”.

Esos preceptos, en conjunción con los artículos 39, 40, 41, y 81 a 93 regulan el ejercicio del Poder Ejecutivo del país. Por supuesto lo anterior se complementa con el conjunto de normas administrativas relacionadas con la función pública, en particular las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y Federal de las Entidades Paraestatales.

Sin embargo, esa construcción jurídico-política emerge de procesos de reflexión de elevada complejidad, asociados a eventos societarios, como se desprende de sus antecedentes históricos-filosóficos, que se pueden rastrear en aportaciones como la fábula de los metales o de las clases de (Platón, 1938) y en las obras de autores como Aristóteles (Aristóteles, 1988), (Locke, 2014) y Carlos Luis de Secondat, señor de la Bredé y Barón de Montesquieu (1906), quien en *El espíritu de las leyes* “divide” al poder para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, con la pretensión de que “el poder controle al poder”; a pesar de esos antecedentes, el modelo se considera superado por la idea de “colaboración

entre funciones públicas”, propuesta por autores Aristóteles, Bodino, Puffendorf, Georges Jellinek, menciona las “tres funciones materiales” legislar, juzgar, administrar (que resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas o dentro de los límites de éstas, valiéndose de determinados medios), que nacen de la relación entre la actividad del Estado y sus fines, y las formales que se proponen la afirmación del su poder y el favorecimiento de la cultura; también alude a las “funciones normales” que no se incluyen en las tres destacadas (Jellinek, 1936), como Raymond Carré de Malberg (2001), y lo que se considera una “evolución” de ese paradigma de la división de poderes.

En esta teoría son importantes las ideas de Montesquieu a favor de la división de poderes. La funcionalidad de esa construcción, en particular de idea de “libertad política”, entendida como la “tranquilidad de ánimo que nace de la opinión que cada uno tiene de su seguridad”, se destaca en el argumento: *Todo estaría perdido si el mismo hombre, ó el mismo cuerpo de los próceres ó de los nobles ó del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos ó las diferencias de los particulares.* (Montesquieu, 1906). Porque, como se advierte, la pretensión es evitar la tiranía, o sea, que el poder público oprima al ciudadano.

Así, resumiendo, podemos afirmar que encontramos en Aristóteles los tres elementos del Estado: el que delibera sobre los asuntos de la comunidad, el referente a las magistraturas (cuáles debe haber, sobre qué asuntos deben ser soberanas y cómo debe ser su elección) y la administración de la justicia (Aristóteles, 1988). En John Locke, al Poder Legislativo o asamblea que dicta las leyes, al Ejecutivo subordinado al poder legislativo y que administra las leyes, y de Prerrogativa, o sea, poder de hacer un bien público sin regla alguna, los dos últimos en manos del rey. (Locke, 2006). Montesquieu alude al Poder Legislativo que hace las leyes, al Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes relacionado con la guerra y la paz y las relaciones entre naciones, y al Poder Ejecutivo de los asuntos civiles o Poder Judicial que castiga los crímenes o juzga los pleitos. (Montesquieu, 1906) y Benjamín Constant, a los poderes tradicionales: legislativo que reside en las asambleas representativas, el ejecutivo de los ministros y judicial en los tribunales, incorpora el poder “moderador” o “poder regio” o “poder conservador” en manos del rey como autoridad neutra e intermedia entre los poderes. (Constant, 1820) por citar algunos.

Así, desde la dimensión teórica la “división de poderes”, en la que se encuentra el Poder Ejecutivo, es una institución de la política y del Derecho, es una garantía institucional de libertad, que se otorga a los ciudadanos, relacionada con la asociación colectiva expresada en la construcción del contrato social.

Tampoco podemos ignorar los nexos históricos entre las formas de Estado y de gobierno, en particular de la “monarquía, la aristocracia y democracia” con el paradigma trinitario. Sin embargo, como no es objeto de esta reflexión, sólo agregaremos a la fórmula: “la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, que según Juan José Linz: *La democracia es, por definición, un gobierno pro tempore, un régimen en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, tomar cuentas a sus gobernantes e imponer un cambio.* (Linz, 2013).

En el momento actual se afirma o se pretende que el paradigma de la división de poderes está superado; en el caso de nuestro país, eso parece afectar, entre otros, al contenido del artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el tema de Ejecutivo unitario, al prescribir que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un “solo individuo”, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Sin embargo, con la incorporación de los llamados “órganos constitucionales autónomos” ese Ejecutivo unitario parece haber sido eliminado de nuestro constitucionalismo. Aparentemente, a través de esos órganos, hoy asistimos a una “pluralidad de Ejecutivos” en nuestro constitucionalismo.

A esa reflexión dedicaremos este análisis enfatizando las transformaciones del paradigma trinitario, desde algunos sectores de la doctrinal, la “autonomización” del poder Ejecutivo, a través del tema de los organismos constitucionales autónomos en nuestro régimen jurídico; para delinear algunos de los caracteres del Poder Ejecutivo actual, destacando algunos de sus problemas en el momento actual que se vive en el país.

II. LAS TRANSFORMACIONES DEL PARADIGMA “TRINITARIO”

Como se mencionó en el apartado anterior, en términos de los autores y temas expuestos, el paradigma o modelo de la división de poderes se encuentra enraizado históricamente en

la praxis política de los Estados occidentales que reciben su influencia de la cultura greco-latina.

En esa teoría, además del control del poder está presente la especialización funcional. Así, aunque sea brevemente, diremos que la “especialidad” o las funciones del parlamento son: deliberar, hacer las leyes, conducir las relaciones entre Estados, representar a los electores y realizar el control del gobierno; las del poder ejecutivo o presidente son realizar los actos de gestión y ejecución de la Ley en casos concretos; y las de los jueces son dirimir los conflictos entre partes aplicando el derecho a casos concretos, además de ejercer importantes funciones de control constitucional; todos estos órganos se unen o coordinan entre sí con el propósito de realizar los fines del Estado.

Como lo menciona Raymond Carré de Malberg, la unidad del Estado exige efectivamente que las voluntades de sus diversos órganos estén coordinadas de manera que produzcan en él una voluntad unitaria, pero no exige que la voluntad estatal se forme por medio de un órgano único. Incluso el órgano constituido que ha de ejercer la potestad preponderante puede no ser un órgano simple; se puede concebir perfectamente que sea un órgano complejo (Carré de Malberg, 2001). En este sentido, la teoría de la división de poderes o de la coordinación del poder, debe partir de la clase de funciones públicas que se asignen a los órganos del poder público, destacando sus relaciones e interacciones.

Regresando al tema de las transformaciones de la división de poderes, Bruce Ackerman sostiene que el sistema estadounidense se conforma (al menos) de cinco poderes: Cámara, Senado, Presidente, Corte, y agencias independientes, como la Junta de la Reserva Federal. En su propuesta de división de poderes, a la que denomina “parlamentarismo acotado”, menciona en su parte central una cámara democráticamente electa, que selecciona al gobierno y legisla; ese centro se acota por el referéndum ciudadano respaldado por un tribunal constitucional, o un senado federal o una segunda cámara; por la especialización funcional a través de tribunales independientes y un poder supervisor de la integridad democrática y otro poder supervisor de la regulación; y del lado de los derechos liberales, un poder supervisor de la democracia, un poder de justicia distributiva y un tribunal constitucional (Ackerman, 2007).

Como se advierte, no estamos en presencia de una “nueva” división del poder, sino de una redefinición de las funciones de los órganos del poder. Los argumentos destacados

aportan poco a nuestro debate, porque son de *lege ferenda*, no de *lege data*. Al no haber sido puestos en operación en situaciones específicas, aportan poco a la real comprensión del fenómeno de la automatización del poder Ejecutivo.

La complejidad del análisis propuesto en torno a la división de poderes, se puede advertir en la visión de Manuel García Pelayo, para quien ese modelo se transforma en los términos siguientes:

...la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división del poder de un Estado y en una sociedad acentuadamente complejos, lo que, unido a otros posibles criterios de distribución, ha conducido a la formulación de nuevas teorías de la división de poderes. Entre ellas merece mencionarse la de W. Stefani, que distingue entre (i) división horizontal coincidente con la clásica (si bien algunos, como veremos más adelante, la reducen a dos poderes); (ii) división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; (iii) la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, y que, como es obvio, puede expresarse en distintos grados autonomía; (iv) división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas; (v) división social de poderes entre los estratos y grupos de la sociedad. A ellas añadiremos por nuestra parte la división entre la autoridad política, sustentada sobre una investidura pública, y la autoridad técnica u *operational authority* sustentada sobre los conocimientos necesarios para tomar o realizar una decisión (García-Pelayo, 1977).

Como se advierte, la supuesta simplicidad del paradigma trinitario tradicional, ha sido cuestionada, al lado de la “clásica” división de poderes, encontramos una decantación “temporal”; el centralismo, el federalismo, y la autonomía; la “política” asociada a la toma de decisiones; la “social”; lo que parece cuestionar al Ejecutivo unitario. Por si lo anterior no fuese suficiente, el autor distingue entre autoridad “política” y autoridad “técnica u operacional”, esta última constituye una “división de poderes” por “especialización”, que es características de los “organismos autónomos actuales”; con lo anterior ignora la dimensión

política de la división de poderes y se le incorporara al ámbito de la gestión administrativa, a través del uso de la palabra “autoridad”.

A la visión del autor se le podría criticar por la violación al principio de parsimonia, al desechar la explicación más sencilla; una segunda crítica se enfocaría en el hecho de que la “división de poderes” en sí misma no constituye una *auctoritas*, que se predica de la capacidad o superioridad de una persona u órgano contra otro, es una institución, o sea, una abstracción, un establecimiento o fundación, o quizá, una técnica para realizar el trabajo en clave colaborativa.

No obstante las objeciones, podemos afirmar que con los argumentos de Manuel García Pelayo se destaca la presencia en el gobierno de “órganos” distintos del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, que realizan “funciones especializadas”; sin embargo eso no constituye una evolución de la teoría de la división de poderes, más bien es su afirmación, porque la división entre autoridad “política” y autoridad “técnica u operacional”, está pensada en términos de la categoría política “división del poder” o separación entre unos y otros, lo que muestra la vigencia del dogma “trinitario”.

Sólo estaría pendiente el establecer si la distinción entre “autoridad política y autoridad técnica” es ajena a la política, o sea, si es apropiada para el nivel constitucional. En nuestra opinión, este argumento de Manuel García Pelayo carece de sustancia. Primero, porque si aceptamos que la distinción entre autoridad “política” y “técnica” requiere de alguna “investidura”, o sea, “conferir una dignidad o cargo importante”, ambas autoridades son iguales; segundo, si la distinción expresa alguna forma de “división del poder”, como ya se destacó, entonces el orden político de un Estado debe asignarles una capacidad o facultad, o sea, que a través de la “investidura” legal, ambas autoridades “política” y “técnica”, constituyen expresiones del poder del Estado; tercero, si esa autoridad técnica “manda o gobierna”, lo que es propio del poder, sin importar lo técnico o “especializado” de sus decisiones, entonces toma decisiones políticas; y cuarto, si una “constitución es la suma de los factores reales de poder” (Lasalle, 2001), entonces como esos organismos “autónomos” lograron un espacio en la “hoja de papel, entonces son también “factores reales de poder”, o sea, son órganos o autoridades políticas. Lo que constituye un límite a su decantación como “autoridad técnica” en demerito de su dimensión política.

Por lo anterior, con los límites destacados, la importancia para el debate de la aportación de Manuel García Pelayo radica en que nos permite enfatizar en la vigencia de la división de poderes y aporta al tema de la “autonomización” del poder Ejecutivo.

III. LA “AUTONOMIZACIÓN” DEL PODER EN EL GOBIERNO MEXICANO Y SU IMPACTO EN LA DIVISIÓN DEL PODER

La versión original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, plasmaba en sus artículos 39, 41 y 49 la narrativa vinculada al dogma trinitario, en los términos siguientes: a) el pueblo como titular originario de la soberanía, b) el pueblo como fuente de todo poder; c) el poder como fuente de beneficios para el pueblo; d) el derecho del pueblo de alterar o modificar la forma de gobierno; e) la voluntad del pueblo de constituir una República representativa, democrática, federal; f) la constitución de un poder delegado y el establecimiento de las competencias federal y estatal; y g) la delimitación de que el Supremo Poder de la Federación, dividido, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Como se advierte, aquí ya están presentes los componentes de base del dogma trinitario, un “poder legislativo”, un “poder ejecutivo” y un “poder judicial” con un poder originario derivado del pueblo soberano, y un conjunto de poderes “delegados” en manos de las funciones Legislativa (hacer las leyes), Ejecutiva (proveer en la esfera administrativa a la observancia de la ley), y Judicial (dirimir controversias aplicando la ley). Lo que destaca la vigencia de la ley como regla de legitimidad.

En las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, en nuestro país se realizaron una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar, al lado de las funciones públicas tradicionales destacadas, funciones especializadas con una característica definitoria: se otorgaron a órganos a los que se dotó de “autonomía” constitucional.

Así, nuestro país cuenta con diez órganos denominados autónomos constitucionales, 1) el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue creado en 2013, aunque se eliminó con la reforma constitucional al artículo 3° de 2019; 2) Institutos encargados de la función de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, autónomos a partir de 2014; 3) Instituto Nacional de Geografía y Estadística de 2006; 4)

Banco de México a partir de 1993; 5) Instituto Nacional Electoral; 6) Comisión Nacional de Derechos Humanos a partir de 1999; 7 y 8) Comisión Nacional de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones desde 2013; 9) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social desde 2014; y la Fiscalía General de la República.

Un tema importante para el análisis es la denominada descentralización político-administrativa, fenómeno antiguo, que peligrosamente, a partir del descubrimiento del trabajo de Manuel García-Pelayo, en torno al *status* del Tribunal Constitucional, se ignora y la doctrina alude a “órganos constitucionales autónomos”. Como lo destaca Manuel García-Pelayo, la doctrina que cita se apoya en la *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, de corte alemana, austriaca e italiana, en donde se afirma que los tribunales constitucionales son simultáneamente, órganos constitucionales y tribunales de justicia *sui generis*, donde la articulación o interacción entre ambos términos les otorga su nota peculiar y distintiva dentro de la estructura institucional del Estado y lo que determina su *status* dentro del orden constitucional (García Pelayo, 1981).

Además, el autor destaca como génesis de esta idea las aportaciones de Georges Jellinek en su *Sistem der Subjektiven öffentlichen Rechte* de 1892 y de Santi Romano en su *Nozione e natura degli organi costituzionale dello Stato* de 1898, lo que muestra una praxis más antigua asociada a la “descentralización política”, como lo es el caso del municipio, como se destaca las formulas arcaicas romanas del *dediiti* (sumisión) y *socii* (alianza). Los últimos conservan sus instituciones (autonomía) al aceptar la fórmula: *majestatem populi romani comiter conservato* (compromiso de conservar la dignidad del pueblo romano), lo que les permitía tener su propio gobierno y leyes.

Manuel García-Pelayo, al establecer que el Tribunal Constitucional es un órgano autónomo, construye las notas aplicables a los órganos constitucionales autónomos: Son establecidos y configurados directamente por la constitución, ésta determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su *status* institucional, y su sistema de competencias, o lo que es lo mismo, reciben de la Constitución todos sus atributos fundamentales de su condición y posición de órganos. (García Pelayo, 1950).

Como se destaca en esa hermenéutica de los órganos constitucionales autónomos, su nota distintiva es su base constitucional, afirmando que son aquéllos creados inmediata y

fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional (Ugalde Calderón, 2017).

Por lo anterior podemos hacer un cuadro de la “autonomía” que se les otorga a esos órganos:

1. Facultad de gobernarse a sí mismo y a otros creando normas jurídicas (leyes, bandos, reglamentos, circulares, etc.), sujetas a ciertos límites (constitucionales o legales).	Estados y Municipios
2. Como atributos otorgados por la ley a un ente: personalidad jurídica y patrimonio propio, y autogobierno.	En general organismos descentralizados y corporaciones públicas, y organismos constitucionales autónomos
3. Como el ejercicio directo de ciertas competencias: operativa, técnica, de gestión, presupuestaria, y de decisión	En general organismos constitucionales autónomos
4. Autonomía funcional	Equiparable a la autonomía de gestión

En este sentido, es evidente que la “autonomía” desde el punto de vista doctrinal alude única y exclusivamente a la “capacidad de gobernarse a sí mismo” y a la inclusión de esos órganos en una norma fundamental.

El Poder Judicial de la Federación, al delimitar la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos, en la Controversia constitucional 31/2006, de la que se derivó la Tesis: P./J. 20/2007, sostuvo que esos órganos:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder.
2. Es una evolución de la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

3. Sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
4. Los órganos constitucionales autónomos:
 - 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, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
 - 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 torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.
5. Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:
 - Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
 - Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
 - Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
 - Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2007).

Como se advierte, este criterio muestra la deuda del Poder Judicial de la Federación con la doctrina destacada líneas arriba, relacionada con los órganos autónomos, sobre todo en temas relacionados con la supuesta “evolución de la teoría tradicional de la división de poderes”; la cuestión “técnica” o de especialización; y la idea de que su incorporación en la constitución “no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes”. Lo que nos lleva a preguntarnos si esa teoría no altera o destruye la teoría tradicional, entonces ¿cómo es que se da la evolución de esa teoría?

Estos argumentos se refrendan en la Controversia constitucional 32/2005, de la que se generó la Tesis P./J. 12/2008, donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó:

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que 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. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2008).

Lo anterior muestra la dificultad de integrar a esos órganos al sistema jurídico nacional, el criterio del Pleno del Poder Judicial de la Federación se asocia con la doctrina criticada, sólo que ahora se alude a la “evolución del concepto de distribución del poder público”; “actuación que no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público”, se agrega “especialización, agilización, control y transparencia”; además, se destaca que la autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano.

Sin embargo, cabe preguntarnos: ¿los poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial no están establecidos y configurados en la constitución? ¿Esos poderes no mantienen entre sí y con otros órganos relaciones de coordinación? ¿Los poderes tradicionales legislativo, ejecutivo y judicial tienen autonomía e independencia funcional y financiera? ¿Las funciones de protección de los derechos humanos en sede administrativa, penal, electoral, educativa, etc., son actividades estatales permanentes o coyunturales? La respuesta a estas preguntas es evidente: la primera es sí; la segunda también es afirmativa; la tercera también; la cuarta en términos constitucionales es permanente, lo que impacta en la comprensión de los órganos denominados “constitucionales autónomos”.

Como se advierte, ninguna de estas características que destaca el Poder Judicial en sus interpretaciones es de “igualdad” con las funciones tradicionales asignadas al Ejecutivo, Legislativo o Judicial, sino de complementariedad o autoridad técnica u *operational authority*, en los términos destacados por Manuel García Pelayo, y el hecho de que estén plasmados en la constitución no dice gran cosa, como ejemplo podemos destacar que el artículo 90 de la CPEUM establece que la administración pública será “descentralizada y paraestatal”, sin embargo, a nadie se la ha ocurrido decir que de esa incorporación se puede desprender una administración pública “autónoma” diferente del titular del Poder Ejecutivo.

Con la presencia de estos órganos se presentan varios problemas de ajuste constitucional en la administración pública mexicana. El primero y más básico se relaciona con la extensión de la “teoría de la división de poderes” hacia la “autoridad técnica”; un segundo tema es la derogación tácita del contenido del artículo 80 de la Constitución federal, a menos que se alegue que el “Ejecutivo” a cargo de la administración pública centralizada y paraestatal sigue siendo “unitario”; un tercer tema, que es el que nos ocupa en esta obra, es la evolución del Poder Ejecutivo Mexicano, que ahora, en términos de especialización se concentra en diversos órganos.

La plasticidad constitucional de los “frenos y contrapesos” radicaba en: La distribución ordenada del poder en distintos departamentos; la introducción de frenos y contrapesos legislativos; la institución de tribunales integrados por jueces que conservarán su cargo mientras observen buena conducta; la representación del pueblo en la legislatura por medio de diputados de su elección. (Hamilton, 1957). Lo que parece estar vigente en el fenómeno de la “autonomización”.

Sin embargo, el esquema no está exento de riesgos, con el debate que incorpora el titular del Poder Ejecutivo y su Partido Movimiento de Regeneración Nacional, en torno a la vigencia y funcionalidad de los órganos constitucionales autónomos, con sus embates sin sustento al Instituto Nacional Electoral, al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se plantea el problema real en torno a la capacidad de esos órganos autónomos para encontrar maneras de salir indemnes de los embates de los otros poderes: se enfrentan a la *realpolitik*.

IV. EL PODER EJECUTIVO ACTUAL

El paradigma ilustrado de la división de poderes, en su versión original, alude a la existencia de tres “poderes” u órganos encargados de las funciones básicas del Estado: emitir las leyes, dirimir las controversias y administrar. Así, se menciona al “Poder Legislativo”, “Poder Judicial” y “Poder Ejecutivo”. En este contexto, hablar de administración pública es referirse a una parte de lo que se conoce como “poder Ejecutivo” de un Estado, aquella instancia del poder público encargada de “ejecutar las leyes”.

En lo que se refiere a la evolución histórica del Poder Ejecutivo en México, tenemos las aportaciones Prehispánicas, Colonial y del México Independiente que, aunque aportan poco para entender la construcción del titular del Ejecutivo Mexicano actual, constituyen medios para entender las inquietudes del pasado en torno a ese órgano.

Mayor impacto encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, se promulgó el 19 de marzo de 1812, mejor conocida como “La Pepa” o “Constitución de Cádiz de 1812”, en donde la “monarquía moderada” contaba con órgano que hacía las leyes: las “Cortes del Rey” (art. 15), otro que ejecutaba las leyes: el Rey (art. 16) y otro que las aplicaba a causas civiles y criminales: los tribunales (art. 17). Por supuesto, el Rey, como titular del Poder Ejecutivo, se regula en los artículos del 167 al 173.

En el Reglamento Provisional y Político del Imperio Mexicano de 18 de diciembre de 1822, contenía en su artículo 23 la división de poderes: “Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, en el caso del Poder Ejecutivo, el artículo 29 lo depositaba en la persona del Emperador.

La Constitución de 4 de octubre de 1824 en su artículo 6° estableció la división de poderes; y en el artículo 74 destacaba que se deposita el “supremo poder ejecutivo de la Federación” en un solo individuo al que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, contenía en la Cuarta de las Leyes la “organización del supremo Poder Ejecutivo” que, según el artículo 1° de esa ley, se depositaba en un “supremo magistrado” denominado presidente de la República.

En la Constitución de 5 de febrero de 1857 se regulaba la división de poderes en el artículo 50 y el “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión” en el artículo 75 que se depositaba en un solo individuo al que se denominaba: “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917, contiene el paradigma de la división de poderes en su artículo 49 y regula al Poder Ejecutivo en el artículo 80, en los términos siguientes: *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”*. Este precepto está vigente y es el que no lleva a la problemática destacada líneas arriba.

En lo que se refiere a las facultades y atribuciones del presidente de la República, el artículo 89 destaca la ejecución y promulgación de leyes, para realizar diversos nombramientos, entre ellos los de sus colaboradores; para cuidar la seguridad interior y exterior de la Nación; para regular las relaciones internacionales y otras. Algún segmento de la doctrina alude a las “facultades meta constitucionales” (Carpizo, 2006).

Como se advierte, el modelo de Ejecutivo de 1917 no recorre las transformaciones actuales del titular del órgano Ejecutivo, aunque carece de efectos prácticos atendiendo a la plasmación constitucional y al reconocimiento jurisprudencial de esas transformaciones.

Un tema más trascendente es de la eficacia política de ese órgano del poder público, por razones de espacio, sólo aludiremos a lo obvio: los problemas reales que puede provocar el titular de ese poder. Para aludir a los peligros del Poder Ejecutivo en sistema presidencialistas, Juan José Linz, en el trabajo denominado: “Los peligros del presidencialismo”, (Linz, 2013) destaca:

En sistemas presidencialistas, un ejecutivo con considerables poderes institucionales –que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración– es elegido directamente por el pueblo por

un período determinado y no depende del voto de confianza del parlamento. No es sólo quien detenta el poder ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y, en el lapso entre dos elecciones regulares, únicamente puede ser removido por el drástico recurso del *impeachment*.

De las características del presidencialismo resalta: la legitimidad democrática de orden plebiscitario y el periodo fijo en el cargo. Por lo que en su opinión la diferencia básica entre “parlamentarismo” y “presidencialismo” es la flexibilidad en el proceso político del primero, frente a la rigidez en ese proceso del segundo. Así, destaca que:

1. El presidencialismo es “ineluctablemente problemático” por la regla “todo al ganador”, un arreglo que tiende a convertir las políticas democráticas en un juego de suma-cero, con todas las potencialidades de conflicto que tal juego conlleva, en particular polarización y confrontación. Lo que puede traer como consecuencia que: “los partidos de los extremos ganen una indebida influencia”.
2. En el apartado del “estilo de las políticas presidencialistas”, menciona que el cargo de presidente es “bidimensional”, en cierto sentido ambiguo, es la cabeza del Estado, representa a la nación, y a su vez sostiene una opción política partidaria. Así, destaca la dificultad de combinar el papel de cabeza del gobierno, el de jefe efectivo del Ejecutivo y líder del partido. Destaca también el sentimiento de ser “el único representante elegido por todo del pueblo”, lo que le puede llevar “a definir sus políticas como reflejo de la voluntad popular”, y a una identificación del líder con el pueblo que “promueve un cierto populismo”.
3. Al estudiar el tema de la “legitimidad dual” destaca que un presidente es foco de cualquier expectativa exagerada que sus partidarios puedan albergar, menciona esa expectativa moviliza a los partidarios contra los adversarios, lo que provoca un clima político tenso, lo que también se puede destacar de un “presidente con un respaldo militar o vínculos cercanos a los militares”. No hay miembros del gabinete de pensamiento independiente o fuertes, porque: “sólo se mantienen en sus puestos si cuentan con el consentimiento del presidente”. “Además, un presidente puede resguardar de las críticas a los miembros de su gabinete de manera mucho más efectiva de lo que puede hacerlo un primer ministro”. También, “en ausencia de

cualquier método establecido para distinguir al verdadero portador de la legitimidad democrática, el presidente puede usar formulaciones ideológicas para desacreditar a sus adversarios; así, la rivalidad institucional puede asumir el carácter de lucha social y política potencialmente explosiva”.

4. En espacio en donde aborda la estabilidad, sostiene que una de las ventajas del presidencialismo es la “estabilidad del Ejecutivo”, donde a partir del tema de la rigidez del sistema presidencial, desataca que es extremadamente difícil reemplazar a un presidente que ha perdido la confianza del pueblo o del partido, aun cuando la polarización se haya intensificado al punto de la violencia y la ilegalidad.
5. Por último, en el espacio de análisis dedicado al “factor tiempo”, sostiene, que el tiempo limitado entre las elecciones es probablemente la mayor garantía contra el poder arrogante y la última esperanza para quienes están en minoría; no obstante, afirma que su desventaja es que constriñe la capacidad de un gobierno de cumplir las promesas que formuló para poder ser elegido, lo que puede llevar a: “Este exagerado sentido de la urgencia por parte del presidente puede llevar a iniciativas políticas mal concebidas, tentativas abiertamente improvisadas, odios injustificados a la oposición legal, y una multitud de otros males. Es probable que un presidente desesperado por construir su Brasilia o por implementar su programa de nacionalización o reforma agraria antes de convertirse en inelegible para un nuevo período, gaste dinero torpemente o se arriesgue a polarizar el país por conseguir que sus planes se hagan realidad”. (Linz, 2013).

La amplia cita y el breve resumen de ese trabajo de Juan José Linz, se aplican, respetando las diferencias, al momento actual. Hoy advertimos a un Ejecutivo que, a través de la *populo apellatio* y el ejercicio de facultades metaconstitucionales, encarna todas las problemáticas que menciona Juan Linz como características del presidencialismo “ineluctablemente problemático”. El poder Ejecutivo del país hoy ejerce facultades que exceden su marco legal y alienta una peligrosa polarización, México ha regresado al presidencialismo que según algunos se había sepultado en la década de los noventa.

TRABAJOS CITADOS:

- Ackerman, B. (2007). *La nueva división de poderes*, tr. José Manuel Salazar, México, FCE.
- Aristóteles. (1988). *La política*, int. Manuela García Valdés, Madrid, Gredos.
- Baez Martínez, R. (1979). *Derecho Constitucional. (La crisis de las estructuras políticas en el mundo)*, 1ª ed., Cárdenas, Editor y Distribuidor, México.
- Bobbio, N. (1991). *El futuro de la democracia*, 2ª ed., 1ª ed., en español, México, Fondo de Cultura Económica.
- Burgoa, I. (1991). *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª ed., México, Porrúa.
- Carbonell, M.; Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, IIJ-UNAM.
- Cárdenas Gracia, J. (1996). *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM.
- Carpizo, J.; Madrazo J. (1983). *Derecho Constitucional*, Colecc. Introducción al Derecho Mexicano, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2006). *El Presidencialismo Mexicano*, 19ª ed., México, Siglo XXI, 2006.
- Carpizo, J. (1995). *La Constitución Mexicana de 1917*, 9ª ed., México, Porrúa.
- Carré de Malberg, R. (2001). *Teoría General del Estado*, pref. Héctor Gross Espiell, México, 1ª ed., en esp. 2ª reimp., UNAM-FD y FCE.
- Carrillo Cervantes, Y. (1998). *La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado*, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM.
- Constant, B. (1820). *Curso de Política Constitucional*, tr. libre D. Marcial Antonio López, t. Primero, Madrid; Imprenta de la Compañía.
- Cosío Villegas, D. (1972). *El sistema político mexicano*, 2ª ed., México, Joaquín Motriz.
- Duverger, M. (1962). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, tr. Jesús Ferrero, Demos-Colección de Ciencia Política, España, Ariel.
- García-Pelayo, M. (1950). *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente.
- García-Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universitaria, Alianza Editorial.

- Hamilton, M. (1957). El federalista, IX, *La Unión como salvaguardia para el Diario Independiente* (Publio), 2ª ed., esp., México, FCE.
- Jellinek, G. (1936). *Compendio de la Teoría General del Estado*, tr. G. García Mainez, México, Ángel Pola.
- Lasalle, F. (2001). *¿Qué es una Constitución?*, pr. Yolanda Marín V., 1ª ed., 5ª reimp., México, Panamericana.
- Linz, J. (2013). *Los peligros del presidencialismo*, en Revista Latinoamericana de Política Comparada, CELAEP, Vol. 7, julio 2013.
- Locke, J. (2006). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo concerniente al verdadero origen, alcance y finalidad del Gobierno Civil*, tr. Carlos Mellizo, est. Peter Laslet, Madrid, Tecnos.
- Locke, J. (2014). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, prólogo Carlos Mellizo, España, Alianza Editorial.
- Locke, J. (1973). *Ensayo sobre el gobierno Civil.*, tr. Armando Lázaro Ros, Madrid, España.
- Márquez, D. (2015). “Fenomenología, presidencialismo mexicano y facultades metaconstitucionales”, en: Carbonell Sánchez, Miguel, Fix Fierro, Héctor, Valadés, Diego (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 2, México, IIJ-UNAM.
- Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes*, ver. cast. Siro García del Mazo, Madrid, Victoriano Suárez.
- Montesquieu, Secondat C. (1971). *Del espíritu de las leyes*, Versión castellana de Nicolás Estévez, Colección Sepa Cuantos...191, Editorial Porrúa, México.
- Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes*, ver. cast. y notas: Siro García del Mazo, t.I, Madrid; Librería General de Victoriano Suárez.
- Platón. (1988). Diálogos IV, La República, int, tr., n. Conrado Eggers Lan, España, Gredos.
- Ugalde Calderón, F. (2023). Órganos constitucionales autónomos, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Numero 29, versión electrónica en: <http://sitios.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>, consultado el 6 de junio de 2023.
- Valadés, D. (2002). *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, IIJ-UNAM, México.