

DIÁLOGO CUARTO

MAQUIAVELO

Mientras escuchaba vuestras teorías sobre la división de poderes y sobre los beneficios proporcionados por la misma a los pueblos europeos, no podía dejar de asombrarme, Montesquieu, viendo hasta qué punto se adueña de los más grandes espíritus la ilusión de los sistemas.

Cautivado por las instituciones inglesas, creéis en la posibilidad de convertir al régimen constitucional en la panacea universal de los Estados, pero sin tomar en cuenta el irresistible movimiento que hoy arranca a las sociedades de sus tradiciones de la víspera. No habrán de transcurrir dos siglos antes de que esta forma de gobierno, por vos admirada, solo sea en Europa una reminiscencia histórica, algo tan anticuado y caduco como la regla aristotélica de las tres unidades.

Permitid que ante todo examine en sí misma la mecánica de vuestra política; tres poderes en equilibrio, cada uno en su compartimiento; uno dicta las leyes, otro las aplica, el tercero debe ejecutarlas. El príncipe reina y los ministros gobiernan. ¡Báscula constitucional maravillosa! Todo lo habéis previsto, todo ordenado, salvo el movimiento: el triunfo de un sistema semejante anularía la acción; si el mecanismo funcionara con precisión, sobrevendría la inmovilidad; pero en verdad las cosas no ocurren de esa manera. En cualquier momento, la rotura de uno de los resortes, tan cuidadosamente fraguados por vos, provocará el movimiento. ¿Creéis por ventura que los poderes se mantendrán por largo tiempo dentro de los límites constitucionales que les habéis asignado, que no los traspasare a la soberanía? ¿O una magistratura que no se doblegue al capricho de la opinión pública? Y sobre todo ¿qué príncipe, soberano de un reino o mandatario de una república, aceptará sin reservas el papel pasivo a que lo habéis condenado; quién, en su fuero íntimo, no abrigará el secreto deseo de derrocar los poderes rivales que traban su acción? En realidad, habréis puesto en pugna todas las fuerzas antagónicas, suscitando todas las aventuras, proporcionando armas a los diferentes partidos; dejáis librado el poder al asalto de cualquier ambición y convertís el Estado en campo de lucha de las facciones. En poco tiempo el desorden reinará por doquier; inagotables retóricos convertirán las asambleas deliberativas en torneos oratorios; periodistas audaces y desenfrenados libelistas atacarán diariamente al soberano en persona, desacreditarán al gobierno, a los ministros y a los altos funcionarios...

MONTESQUIEU

Conozco desde hace mucho tiempo las críticas que se hacen a los gobiernos libres. No tienen a mis ojos valor alguno: no podemos condenar a las instituciones por los abusos cometidos.

¿QUÉ SON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS?

Raymndo Gil Rendón

A partir de una aplaudida ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Juristas, organizada por la Barra Mexicana de Abogados en la Ciudad de Querétaro, México, en Septiembre de 2000, su autor ofrece en breves líneas, considerando la experiencia mexicana, datos legislativos y jurisdiccionales pertinentes, así como la doctrina internacional, una inteligente propuesta de reformas al artículo 49 de la Constitución que permitiría cimentar una sólida base para diversos órganos constitucionales autónomos que han venido tomando carta de naturalización en el sistema jurídico mexicano

“El Ombudsman sólo puede existir donde hay democracia”¹

Los Órganos Constitucionales Autónomos parecen romper con el dogma de la Santísima Trinidad, es decir, la teoría tradicional de la división del poder de Montesquieu, sin que realmente dicha teoría haya sido concebida en forma tan rígida, como erróneamente se ha interpretado y entendido.

Por lo tanto, es posible que mediante una nueva concepción del poder se pueda aceptar la existencia de Órganos Autónomos, que no pertenecen a ningún poder en especial, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles recíprocos de los Órganos del Poder (“checks and controls” or “equilibrium of powers”), analizando su concepto y sus elementos, a la luz de la doctrina moderna de la nueva “Ingeniería Constitucional” de Giovanni Sartori, así como el estudio sobre la organización del Estado y sus Órganos Autónomos de Jellinek, Schmitt, Biscaretti, García Pelayo y Capeletti, entre otros.

Los Órganos Constitucionales Autónomos se conciben y desarrollan en Europa, posteriormente en Latinoamérica y finalmente en México, hasta llegar a la conclusión de la existencia de algunos que han sido expresamente reconocidos (IFE, CND, BANXICO) y otros que son necesarios, tales como: El Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, el INEGI, la Auditoría Superior de la Federación y el Ministerio Público.

En efecto, la idea fundamental en este artículo estriba en sostener que existen en México algunos Órganos Constitucionales Autónomos,

que si bien aún no han sido consignados expresamente con esa denominación, sí están previstos y se encuentran en nuestra Constitución, e incluso, muy recientemente (febrero del 2000) aparecen en la Constitución del Estado de Veracruz, con el nombre de Organismos Autónomos del Estado, en el artículo 67 y siguientes:

Artículo 67.- Conforme a esta Constitución y la ley, los *organismo autónomos de estado* contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

No obstante lo anterior, sostengo la conveniencia de incluir el nombre de "Órganos Constitucionales Autónomos" en los artículos 28, 41 y 102-B de la Constitución y, además, para imprimirle consistencia y coherencia a nuestro sistema constitucional de distribución de facultades de los órganos del Estado, propongo la reforma de los artículos 49 y 116 de la Constitución, relativos a la división de poderes, para encuadrar constitucionalmente a los Órganos Autónomos que tienen relevancia como son: el Instituto Federal Electoral (artículo 41 constitucional); el Banco de México (artículo 28 constitucional) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos junto con el Ministerio Público Federal (artículo 102 constitucional), aprovechando la experiencia de la Constitución colombiana de 1991 (artículo 113), que señala que el poder público se divide para su ejercicio en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, pero que además existen los Órganos Constitucionales Autónomos e independientes que señala la Constitución, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Por otro lado, afirmo que existe otra metodología para detectar el surgimiento y por ende el reconocimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos en México, a través de la interpretación judicial, realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual consideró a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ("Ombudsman Mexicano") como una institución constitucional², en el caso conocido como "Aguas Blancas" (ejecutoria 451/95).

Mi opinión es que, siendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos un Órgano de relevancia constitucional, no debe encuadrarse en el ámbito de ningún poder sino que conforme a la doctrina europea de los "Órganos Constitucionales Autónomos", la Comisión Nacional de Derechos Humanos, junto con el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, deben estar regulados en un párrafo adicional e independiente de los artículos 49 y 116 de la Constitución, tal y como están regulados en el artículo 113 de la Constitución de Colombia de 1991.

En el denominado “Derecho Constitucional Estatal”, en Morelos, Coahuila, Baja California, Estado de México y, en fecha reciente, en el Estado de Veracruz (febrero del 2000), la Comisión Estatal de Derechos Humanos está considerada como un “Organismo Autónomo” en las primeras cuatro entidades federativas y, en la última, en forma innovadora, se contempla como un “Organismo Constitucional Autónomo” que tiene su jurisdicción dentro de los límites del Estado (artículo 67 de la Constitución del Estado de Veracruz).

A nivel federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y todas sus equivalentes en las entidades federativas cuentan con autonomía de gestión y presupuestal, de acuerdo a la reforma constitucional al artículo 102-B de septiembre de 1999, aun cuando esta modificación se quedó corta, por no contemplarlas como órganos relevantes de rango constitucional, de conformidad con la doctrina española de los “Órganos Constitucionales Autónomos”.

Sin embargo, lo más relevante de la reforma al artículo 102-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo encontramos en la exposición de motivos de la Cámara de Senadores (junio de 1999), en donde se considera al Ombudsman mexicano como un auténtico “Órgano Constitucional Autónomo”, idea que es compartida y sostenida por este autor, en su tesis doctoral “LAS TRANSFORMACIONES DEL OMBUDSMAN” (pendiente de publicación por McGraw Hill), y en la cual se mencionan, además de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los casos del Instituto Federal Electoral y del Banco de México, (artículos 41 y 28 de la Constitución, respectivamente), como otros casos constitucionales de “Organismos Autónomos”.

En efecto, el Pleno del Senado de la República (exposición de motivos del 8 de junio de 1999) consideró que los organismos públicos establecidos en el artículo 102 apartado “B” de la Constitución, eran verdaderos “Órganos Autónomos Constitucionales”.

En México, el “Ombudsman” (CNDH) tiene el carácter de Órgano Constitucional Autónomo, al estar prevista su existencia en forma expresa en la propia Constitución (artículo 102-B de la Constitución), aun cuando no se denomina textualmente así.

Lo mismo acontece con el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, al estar contemplados en los artículos 28 y 41 de la Constitución y por tener las características que para estos organismos exige la doctrina jurídica, tales como la inmediatez, esencialidad, paridad de rango, dirección política, autonomía (financiera y funcional) y otros elementos que para su reconocimiento ha señalado García Pelayo en su obra: “El Status del Tribunal Constitucional”³.

En conclusión, proponemos una reforma constitucional al artículo 49, así como los artículos 28, 41 y 102-B, donde se señale expresamente la existencia de Órganos Constitucionales Autónomos.

La reforma del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedaría en los siguientes términos:

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

Además de los órganos que lo integran existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, para un adecuado equilibrio constitucional”.

NOTAS

¹ Colín T. “The Polish O”, En Review of Socialist Law, Vol. 14, núm. 3, Martín Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1988, Pág. 257

² Vid. Seminario Judicial de la Federación, Novena época, t. Octubre 1995, pp. 102 y ss. Tesis de Jurisprudencia: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una de las Instituciones Constitucionales encargadas de velar precisamente por la tutela de los derechos humanos de todo gobernado en territorio nacional, ya se ha avocado al conocimiento inmediato de los hechos que le fueron denunciados antes de solicitarse a esta Suprema Corte su intervención..., pero la posible colisión podría darse respecto a estas dos últimas disposiciones constitucionales, lo cual es tan solo apariencia que debe desecharse, ya que en la primera disposición tiene referencia a la cabeza de un poder político, como el judicial, y en la segunda a las intervenciones de un organismo auxiliar creado por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas de los Estados, para manejar quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa..., no hay ni se puede haber constitucionalmente contradicción alguna entre el segundo párrafo del artículo 97, que establece la facultad de la Suprema Corte para nombrar comisionados “únicamente para que averigüen algún hecho o hechos que constituyen algún agravio de garantía individual”, y el primer párrafo del apartado B del artículo 102 Constitucional que permite el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos, los que conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, ni mucho menos entre las conclusiones de la Suprema Corte, en uso de las atribuciones del artículo 97 y las recomendaciones de los organismos del apartado B del artículo 102, que no son obligatorias ni vinculantes por parte de las autoridades investigadas, frente a los fallos del Poder Judicial Federal en sus funciones jurisdiccionales obligatorias en concordancia con los artículos 103 y 107 de la Constitución Política que contienen el Juicio de Amparo. Este prevalece coactivamente, frente a las investigaciones y recomendaciones de los artículos 97 y 102.

³ García Pelayo, Manuel. "El Status del Tribunal Constitucional". Revista española de Derecho Constitucional, número 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 90.

a) La inmediatez: Deben estar previstos en el texto constitucional; b) La esencialidad: Sus funciones son imprescindibles para el funcionamiento del Estado de Derecho; c) Dirección política: Participan en la dirección del Estado, y emiten actos de naturaleza tanto jurisdiccional, legislativa o ejecutiva, tomando decisiones que juegan un papel importante en la dirección del Estado; d) Paridad de rango: Las relaciones que mantienen con los otros poderes son de igual a igual, los órganos de los que hablamos están coordinados con los demás. Son supremos en el ejercicio de sus facultades y, e) Gozan de autonomía orgánica y funcional, y lo ideal es que también cuenten con autonomía presupuestal.