

15
24.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

LA PRACTICA POLITICA DE LA DIVISION
DE PODERES EN EL GOBIERNO MEXICANO
UNA CRITICA A SU APLICACION PARTI-
CULAR Y A LAS ESPECIALES CARACTE-
RISTICAS DEL EJERCICIO DEL PODER
POLITICO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

GENARO EDUARDO ALEMAN GONZALEZ

ASESORADA POR EL SEÑOR LICENCIADO
MAURICIO SANCHEZ ROJAS

BOSQUES DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO, JUNIO DE
MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO

ENEP ARAGON

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2642.71



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA PRÁCTICA POLÍTICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES
EN EL GOBIERNO MEXICANO,
UNA CRÍTICA A SU APLICACIÓN PARTICULAR
Y A LAS ESPECIALES CARACTERÍSTICAS
DEL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO
EN MÉXICO

Dedico la presente obra, no en orden de importancia, ya que todos son importantes, a las siguientes personas:

A LA LICENCIADA CLAUDIA GONZÁLEZ ROBLES, CLAUDIA, CON TODO MI AMOR, CARIÑO, RESPETO Y ADMIRACIÓN, POR TU PRESENCIA CONSTANTE EN MI VIDA, POR TODO LO BUENO Y MARAVILLOSO QUE HAY EN TÍ; POR TODOS ESTOS AÑOS DE ALEGRÍA, AMOR, AMISTAD, FELICIDAD Y COMPAÑÍA QUE HE MOS TENIDO Y POR TODOS LOS QUE VENDRÁN; POR TODOS LAS CONVENCIONES Y CONTRAVENCIONES EN COMÚN QUE NOS HACEN ENCONTRARNOS DIARIAMENTE A LA MITAD DEL PUENTE DE LA CONVIVENCIA.

A MI MADRE, DOÑA DOMITILA GONZÁLEZ SÁNCHEZ, DORIS, POR TODO SU AMOR, CARIÑO Y APOYO INCONDICIONALES, POR SU CONSTANTE PREOCUPACIÓN POR MI Y POR TODO LO QUE OCURRE EN MI VIDA.

A MIS HERMANOS TANIA Y ADOLFO, POR TODA UNA VIDA DE COMPAÑÍA, CARIÑO, ACUERDOS Y DESACUERDOS COMPARTIDOS, EMOCIONES, ALEGRÍAS Y UNA ENTRAÑABLE HERMANDAD.

A MI PADRE, CON CARIÑO Y ESPERANDO QUE ALGÚN DÍA ENCUENTRE CURA PARA LOS MALES DE SU ALMA.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, POR TODAS LAS OPORTUNIDADES QUE ME PROPORCIONÓ PARA SER ABOGADO O LO QUE YO DESEARA SER; POR LA LIBERTAD DE LA QUE SIEMPRE GOCÉ Y QUE ESPERO SEGUIR GOZANDO, POR SUS PORTENTOSAS INSTALACIONES Y POR TODO AQUELLO QUE, DESDE SU INTERIOR, HA HECHO CRECER EN MI LA FLOR DEL CONOCIMIENTO Y EL AMOR POR EL SABER.

A TODOS MIS PROFESORES, PRECEPTORES Y MAESTROS, POR AYUDARME A SER CADA DÍA UN MEJOR ABOGADO, CON LO BUENO Y CON LO MALO.

A todos los anteriores, con profundo respeto y agradecimiento, por ayudarme a existir como un mejor ser humano.

“BAJO EL SISTEMA FEDERATIVO LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS NO PUEDEN DISPONER DE LAS RENTAS SIN RESPONSABILIDAD; NO PUEDEN GOBERNAR A IMPULSOS DE UNA VOLUNTAD CAPRICIOSA, SINO CON SUJECCIÓN A LAS LEYES; NO PUEDEN IMPROVISAR FORTUNAS NI ENTREGARSE AL OCIO Y A LA DISIPACIÓN, SINO CONSAGRARSE ASIDUAMENTE AL TRABAJO, DISPONIÉNDOSE A VIVIR EN LA HONROSA MEDIANÍA QUE PROPORCIONA LA RETRIBUCIÓN QUE LA LEY LES SEÑALA.”

**DON BENITO JUÁREZ,
BENEMÉRITO DE LAS AMÉRICAS.**

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	V
CAPÍTULO PRIMERO	
PLANTEAMIENTO GENERAL:	
LA TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES, SU DESARROLLO CONCEPTUAL Y SU PRÁXIS HISTÓRICA	3
1.1 Aspectos generales del estudio del principio de división de poderes	3
1.2 Rasgos fundamentales del principio de división de poderes en la antigüedad clásica	7
1.3 La evolución de la división de poderes en la época contemporánea	10
1.4 Evolución posterior de la teoría en los estados modernos	35
CAPÍTULO SEGUNDO	
CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN EL ESTUDIO DE LA TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	48
2.1 Presupuestos de la teoría de división de poderes	48
2.1.1 La existencia de un Estado con un gobierno republicano, democrático, representativo y "liberal - burgués"	57
2.1.2 Adopción de un sistema con ejercicio separado de las funciones del Estado	64
2.1.3 El Poder Super Omnia del Estado	66
2.1.4 El Poder Constituyente	77
2.1.5 Estudio de las Funciones del Gobierno del Estado	82
2.1.6 El acto de gobierno: diversas modalidades de actuación del Gobierno del Estado	94
2.1.7 Modalidades que adopta la división del Poder del Gobierno del Estado	95
2.1.7.1 División del Poder del Estado	97
2.1.7.2 División de Funciones del Estado.	99
2.1.7.3 División de Funciones para el ejercicio del Poder del Gobierno del Estado	102

2.2 Análisis de las diversas tesis doctrinales sobre división de poderes	105
2.2.1 División de Poderes	106
2.2.2 Separación de Poderes	109
2.2.3 Equilibrio de Poderes	117
2.2.4 Distinción de Poderes	123
2.2.5 División funcional y orgánica del Poder Soberano de la Unión para su ejercicio	124
2.2.6 Colaboración de Poderes	126
2.3 Principales postulados de la teoría de división de poderes	134
2.3.1 Necesidad de un Poder Legislativo o Parlamentario Pluripersonal o colegiado	135
2.3.2 Necesidad de ejercer separadamente la Función Legislativa de la Función ejecutiva	139
2.3.3 Imperativo legal para que no se reúnan en una sola persona Facultades Ejecutivas, Legislativas y Judiciales	140
2.3.4 Establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos para el regular y moderar el ejercicio del poder gubernamental.	141
2.3.5 Primacía de alguno de los Poderes Constituidos.	143
2.4 División de poderes en el sistema parlamentario y en el sistema presidencial	151
 CAPÍTULO TERCERO	
LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL ÁMBITO JURÍDICO POLÍTICO DEL GOBIERNO DE MÉXICO	162
3.1 La regulación y fundamentación constitucional y legal del gobierno en México, respecto a la teoría de división de poderes	162
3.1.1 Poder Constituyente y Poderes Constituidos	163
3.1.2 Fundamentos nacionales de teoría constitucional para la División de Poderes	177
3.1.3 El artículo Cuarenta y nueve Constitucional	169
3.1.4 El Poder Ejecutivo	171
3.1.5 El Poder Legislativo	206
3.1.6 El Poder Judicial	240
3.1.7 Relaciones entre los Poderes Federales	264

3.1.7.1 Entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo	266
3.1.7.2 Entre el Poder Ejecutivo y el Judicial	269
3.1.7.3 Entre el Poder Legislativo y el Judicial	270
3.1.8 Establecimiento Constitucional de una primacía legal y orgánica del Poder Legislativo de la Unión sobre los otros dos Poderes	271
3.1.9 Excepciones al principio o Teoría de División de Poderes en México	274
3.1.9.1 Justificación para la concesión al Ejecutivo de la Unión de facultades extraordinarias para legislar	275
3.1.9.2 El artículo Veintinueve Constitucional	276
3.1.9.3 El segundo párrafo del artículo Ciento Treinta y uno Constitucional	282
3.2 Análisis jurídico - político de la teoría de división de poderes y su aplicación particular en la estructura político orgánica del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos	284
3.2.1 Primacía funcional y objetiva del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los otros dos Poderes	286
3.2.2 La imposición de criterios del Poder Ejecutivo Federal sobre los otros dos Poderes en la rectoría de los derroteros de las políticas mexicanas en cuanto a lo económico y social.	310
3.2.3 Inminencia de la creación de un programa de gobierno que se adecue a la realidad de la Nación y no a intereses extraños al Gobierno Federal: Programas y Planes de Gobierno contra Programas y Planes de Partido.	315
3.2.4 Necesidad de regular la creación de un auténtico "Plan de Gobierno" que involucre a todos los Poderes de la Unión.	317
3.2.5 Necesidad de que se limite la esfera de acción del Poder Ejecutivo de la Unión.	318
3.2.6 Necesidad de un respeto irrestricto al Principio de División del Poder, como fundamento de una adecuada y políticamente sana "Reforma del Estado".	328
CONCLUSIONES	339
BIBLIOGRAFÍA	345
HEMEROGRAFÍA	349

14

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La realización del presente trabajo de investigación pretende ser la llave para poder penetrar, con ella, en la comprensión de una de las instituciones jurídicas que con mayor fuerza ha permeado los sistemas políticos de la era contemporánea, dándoles una caracterización muy específica y distintiva; refiriéndonos, de esta manera, a la Teoría de División de Poderes, como principio organizativo que distribuye las facultades gubernamentales entre diversos órganos a efecto de producir equilibrio entre ellos y evitar la concentración de poder en manos de uno sólo de ellos; esta institución, *mutatis mutandi*, ha llegado hasta nuestros días para ser, según algunos autores, elemento estructural de las teorías constitucionales modernas; para algunos otros, institución perecedera que debe desaparecer de los cuerpos constitucionales actuales y, para otros más, principio que puede ser utilizado como forma de ejercicio del poder público gubernamental o como forma de abuso de ese mismo poder.

Esta teoría ha sufrido, a lo largo de los años y por su natural evolución, grandes y profundos cambios en cuanto a su concepción, ya que, actualmente, no nos encontramos ante la teoría que formularan Locke y Montesquieu, o de aquel principio de separación que pregonaron los próceres y defendieron los hijos de la Francia *postrevolucionaria*, o de aquella que se encuentra consignada en la Constitución que dio origen a la Unión Americana; en la actualidad, la Teoría (y quizás aún más, *la práctica de la teoría*) de la División de Poderes es muy distinta de aquellas y ha adquirido matices que, tal vez, la han convertido en un principio, una idea o doctrina generalizada, más que en una teoría concreta.

Esta última afirmación se ve reflejada en el ejercicio que de la teoría se ha realizado en el cuerpo de la doctrina constitucional mexicana, que, entre su ideario, cuanta con el Principio de División de Poderes visto no desde la rígida división o desde la estricta separación de las facultades o potestades públicas en "poderes", sino más aún y más allá de las dos posturas anteriores, visto desde la perspectiva del Poder *Super Omnia* del Estado, que reside esencialmente en el Pueblo, *dividido para su ejercicio* en las tres grandes y ya clásicas ramas del poder, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no seccionando, con ello, el Poder Soberano del Estado, creando tres poderes dentro de sí mismo, sino que, al través de la preeminencia de un sólo y único poder, éste se divide en razón de factores tales como el ideal que es fundamento de este Principio y que Montesquieu planteara ya en el siglo XVIII, que es la ambición de *un ejercicio verdadero de control del poder por El Poder*, en una revisión contemporánea y mas acorde con el mundo en el que vivimos.

Ahora bien, este trabajo está motivado por un profundo interés en la realidad de nuestro país y pretende ser una investigación sobre los rumbos y derroteros que está tomando la vida nacional, tratando de averiguar y de concluir, al través del estudio de una institución como lo es la Teoría o Principio de División de Poderes, si es que en México se ha abusado o no del poder para fijar, precisamente, estos rumbos y derroteros y, de ser positiva la respuesta, proponer una posible solución a la problemática planteada.

La presente investigación pretende ser, fundada en estudio y horas de trabajo, una síntesis, en el sentido más hegeliano del término, de las posturas que en torno a la ya mencionada institución de la doctrina constitucional se han construido y de las posiciones que al respecto se han tomado o realizando, al través de las búsqueda de datos en fuentes documentales con el objetivo de desentrañar la confirmación de la hipótesis planteada, la cual guiará el sendero de este trabajo, a partir de las siguientes premisas:

- a) En el gobierno del Estado mexicano no existe, en estricto sentido, la llamada "División de Poderes"; de manera más precisa, hablaremos de "División del Poder" en relación con una *coordinación o colaboración de órganos*, como principio organizativo de la estructura político - jurídica del gobierno del Estado mexicano, con los elementos y consideraciones enunciadas en el cuerpo del trabajo de investigación y que, sucintamente se expresa en la premisa b).
- b) En México, el Poder del Estado es único y se encuentra dividido sólo en razón de su ejercicio, con fundamento en una división del trabajo, una especialización de funciones de orden práctico y, de manera mas significativa, en el ideal de evitar la concentración de dos o mas funciones de gobierno en una sola persona o grupo.
- c) En el gobierno del Estado mexicano existe una aplicación particular del principio de división de poderes, en virtud de que en la práctica política, el Poder Ejecutivo Federal tiene un notoria preponderancia sobre los otros dos poderes de la Unión, asumiendo funciones que de si, le son ajenas o que, siéndole propias, carecen del control y de los factores de equilibrio previstos por nuestro sistema constitucional.
- d) En razón de lo anterior, si en México se limitan las funciones y el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, será entonces labor colegiada de los Poderes de la Federación el diseño y aplicación de modelos políticos, económicos y sociales para el país.

e) Si en México se aplican los principios de división del poder o en poderes atendiendo a lo establecido en el ordenamiento Constitucional, debe aplicarse un sistema de gobierno donde el Poder Legislativo de la Unión tenga capacidad real de equilibrar, con sus facultades, el ejercicio de las propias del Ejecutivo Federal, logrando una verdadera coordinación de poderes.

Para lograr llegar a la demostración de las premisas anteriormente planteadas, nos serviremos de las herramientas bibliográficas y hemerográficas que se reseñarán al final de este trabajo y que tenderán, necesariamente, en la dirección que nos hemos propuesto. Los datos que arroje tal material documental será parte integral de este trabajo, el cual iremos desglosando y comentando en cada parte en que citemos, llevando al pie de página correspondiente la información sobre el autor, obra y comentarios anexos a la misma y que sean marginales a nuestra labor primordial.

En relación con lo anterior, en muchas ocasiones haremos glosa de los autores en cita, señalando el autor que comentaremos, parafraseando, comentando o complementando sus palabras o ideas o desarrollando conceptos desprendidos del texto en cita, señalando finalmente con el respectivo superíndice la terminación de dicha glosa y remitiendo al pie de página correspondiente para confrontar al autor y la obra de que se trate, a efecto de apuntar la fuente de tal información.

Hemos adoptado una metodología de trabajo consistente en utilizar un método deductivo - analítico, esto es: generar premisas particulares de premisas generales o de postulados generales, en este caso aportados por los autores, doctrinarios o tratadistas y por los datos arrojados por nuestra compilación de información hemerográfica, en ocasiones en confronta, pero regularmente en concordancia; en cuanto a la parte correspondiente al análisis de datos y propuestas, éste corresponderá a la fragmentación que hagamos de la información presentada, obteniendo las partes elementales de cada una de ellas, a efecto de apreciarlas separadamente y en conjunto, para poder valorar adecuadamente su contenido; lo anterior con la finalidad de desplegar finalmente un aparato crítico que nos ponga en aptitud de emitir los postulados finales que habrán de coincidir con los planteados como premisas generales de esta investigación. Con todo lo anterior habremos de obtener un modelo de propuesta que concuerde con las premisas guías.

Iniciado como un trabajo indispensable para la obtención del título profesional de la carrera de Licenciado en Derecho, la preparación y confección de la presente labor de investigación llevó a asumir una postura ante muchos de los grandes problemas que enfrenta actualmente nuestro país y exigió, *hic et nunc*, un esfuerzo personal del que esto escribe para conservar la ecuanimidad y limpieza del trabajo, por lo que en varios momentos y en ocasiones propiciado por algún dato o por los comentarios del algún autor, hemos vertido nuestras propias opiniones a lo largo de este ensayo, tratando de conservar las más de las veces la postura imparcial de investigador, pero asumiendo un compromiso personal ineludible de estudioso del Derecho y de ciudadano mexicano que vive su realidad política y social intensamente, por lo que las críticas que en algún momento se vierten son parte integral de la obra y deberán valorarse en el marco en que están inscritas.

Finalmente, es motivo para la realización de este trabajo de investigación el deseo de tratar de aportar, en mi calidad de jurista, un nuevo punto de vista para analizar la realidad imperante en nuestro país, confrontando teoría y práctica política o praxis gubernativa de la institución que estudiamos, colaborando con ello a profundizar en el estudio de las instituciones jurídico - políticas del cuerpo constitucional mexicano, en beneficio de la Ciencia del Derecho, de las nuevas generaciones de abogados y de todos aquellos que puedan beneficiarse de este trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO

PLANTEAMIENTO GENERAL:
La teoría de división de poderes, su desarrollo conceptual
y su praxis histórica.

“Prefiero soñar con el futuro a recapitular el pasado.”

- Thomas Jefferson -

CAPÍTULO 1.**Planteamiento general:****La Teoría de División de Poderes, su desarrollo conceptual y su praxis histórica.****Contenido:****1.1 Aspectos generales del estudio del principio de división de poderes.****1.2 Rasgos fundamentales del principio de división de poderes en la antigüedad clásica.****1.3 La evolución de la división de poderes en la época contemporánea.****1.4 Evolución posterior de la teoría en los Estados modernos.**

CAPÍTULO PRIMERO PLANTEAMIENTO GENERAL:

La teoría de división de poderes, su desarrollo conceptual y su praxis histórica.

1.1 ASPECTOS GENERALES DEL ESTUDIO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

Una vez que el hombre se agrupó en sociedad y comenzó su vida gregaria, desde ese momento se despierta en él una innata y fundamental tendencia hacia la organización de sus actividades cotidianas, de organizar y sistematizar todo aquel cúmulo de acciones que integraban su hacer en su nuevo modo de vida, constituido por la colectividad: es en este momento histórico (que algunos llaman absurdamente *prehistórico*) cuando surge la primera política, en la más amplia connotación del término, con la finalidad de satisfacer esa naciente tendencia humana a organizar y sistematizar su vida social: *homo gregarius*, al fin.

De esta suerte, el ser humano, a lo largo de la historia, ha ido desarrollando esa tendencia a la organización que hemos referido anteriormente, evolucionando y revolucionando la teoría política a lo largo del devenir histórico, de acuerdo a las necesidades específicas de los pueblos y a la satisfacción de los intereses particulares de los grupos de poder que, en los diversos estadios, momentos y lugares de la historia de la humanidad, han existido. Es de este evolucionar y revolucionar de donde surgirá un poder político o público, de naturaleza gobernante, que tenga como fines primero y último el de regular de alguna manera la actividad social de un grupo determinado, constituyéndose en autoridad capaz de imponer su *imperium*, para después, de alguna manera, sistematizar su aplicación y su relación con los individuos; esto es, para expresar su vigor y su existencia al grupo que lo creó al través de su propia actividad, que se aprecia por medio del ejercicio de su poderío, de su supremacía y de su intento de preeminencia sobre cualquier otro poder, mediante el funcionamiento de sus propios órganos: como lo conceptualizó Max Weber, al estudiar la noción del Poder, estaremos en presencia de una organización con capacidad para imponer su voluntad a otros. En el devenir histórico y en este marco referencia, nacerá la institución que en esta investigación nos ocupa, ya que la división de poderes tendrá su origen, primeramente, en la especialización de funciones del órgano supremo de gobierno o de mando, con fundamento en una natural y necesaria división del trabajo con fines eminentemente prácticos; es de este punto de partida de donde, después de un último análisis, llegamos a inferir el origen de cualquier teoría, doctrina o corriente sobre la división del poder público o gubernamental sin importar la causa de tal división o su naturaleza específica y que, muchas centurias más tarde, el racionalismo del siglo de las luces llevará hasta sus últimas consecuencias; por ende, llegamos a descubrir el motor sociológico, político y jurídico de este proyecto.

Como bien precisa el maestro Felipe Tena Ramírez, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, desde Aristóteles hasta Montesquieu, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta¹, por lo que los contenidos temáticos de nuestro estudio requieren de la explicación de situaciones históricas y, aún en el caso de no hacerlas, la interpretación de cada hecho se fundamenta en el criterio u orientación histórica o historiográfica de cada autor consultado; por otro lado, los procesos que dieron origen a la división de poderes se encontraron señalados por una serie de necesidades sociológicas o políticas de grupos específicos o de pueblos enteros, por lo que se encuentran inmersos en el contexto histórico - político - social del cual surgieron.

A partir del siglo de la ilustración y de los cambios protagonizados por las llamadas revoluciones burguesas, se viene considerando que el principio de unidad del poder soberano, planteado magistralmente primeramente por Bodino y más tarde, con su connotación popular, por Rousseau, es incompatible con las tesis del galo Montesquieu, en cuanto a fragmentar el poder público en fracciones que se frenen y contrapesen mutuamente, concibiendo al estado como una balanza de brazos o *libra* que debe guardar el debido equilibrio, al través de proporciones equivalentes en cada uno de sus brazos, a fin de no romper el balance existente entre los dos que posee. Apuntado por la mayoría de los autores contemporáneos, es convención que lo que si subsiste es el espíritu de libertad con que De la Brède concibió sus tesis y que impregnaron su obra ya que, como acertadamente señala Loewenstein, "*la libertad es el telos ideológico de la teoría de separación de poderes.*"²

Es idea generalizada y aceptada comúnmente, desde los tiempos de Aristóteles, que las funciones públicas deben estar divididas entre diversos y diferentes órganos para su mejor ejercicio, del igual manera, a partir del siglo de las luces, es principio de ciencia política y punto fundamental del ideario de los pueblos el de separar el ejercicio de las diferentes funciones realizadas o detentadas por el estado, a efecto de evitar la concentración excesiva de poder en un sólo órgano estatal o ente público, llámese a éste Parlamento, Rey, Junta de Gobierno, Consejo de Ministros, Emperador, Presidente, Primer Ministro o como se le denomine, con la finalidad última de proteger los legítimos intereses de las mayorías formadas por los pueblos del orbe. En nuestro tiempo, en la actualidad, es lo que se ha dado en llamar la concurrencia de poderes lo que se ha convertido en la norma a seguir en cuanto a buscar límites en las facultades detentadas por los gobernantes y otorgadas a los mismos por la colectividad que le dio origen y sobre este particular hemos de volver en los capítulos siguientes.

¹ Cfr. a Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", séptima edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1964. Página 203.

² Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". Tercera edición. Editorial Ariel, colección ciencia política, Barcelona, España, 1983. Página 55.

Hic et nunc, las teorías que tienden a la división, separación, distribución, colaboración, distinción o coordinación de poderes se presienten indispensables para la conservación de las libertades y de los derechos de las personas; esta necesidad de ponderar las virtudes de los frenos y controles internos del estado (al lado de los frenos o controles externos, representados por las teorías de las “*Garantías Individuales*”), estableciendo, con ello, un sistema de control legal de poderes, dimana de una tendencia generalizada de los gobiernos del mundo a concentrar cada vez más poder en manos de sus gobernantes o de sus poderes ejecutivos, alegando desde “razones de estado” hasta motivos de “interés nacional”, pasando por “exigencias de seguridad”, por motivos de “salud pública” y por las inefables “medidas financieras” o de los nombrados “planes de emergencia”.

Al margen de lo que Karl Loewenstein considera, acerca de que la doctrina de separación de poderes es una “antigua teoría”, de que es un “dogma” político y que está creada de manera mecanicista, estando superada y alejada de la realidad del siglo XX³, nosotros consideramos que ésta teoría, que se encuentra consagrada en nuestra Constitución de 1917, tiene hoy una aportación importante que hacer a la consciencia del poder de nuestros días, porque si bien es cierto que los postulados de Locke y Montesquieu resultan anacrónicos para nuestra época, no es menos cierto que la evolución de sus doctrinas han generado nuevas formas de conceptualizar las funciones y atribuciones del estado, siendo esta cuestión el objeto fundamental de nuestro estudio, amén de que el espíritu de su doctrina se mantiene aún: que se conserve la libertad de los individuos agrupados en la sociedad bajo el modelo que denominamos Estado y, especialmente, en el Estado mexicano. Dentro de los rasgos fundamentales de la división de poderes, habremos de notar los siguientes:

- a) Tiene como objeto fundamental el garantizar la libertad de los gobernados, al través del establecimiento de la principal limitación interna en el ejercicio del poder gubernamental.
- b) Establece limitaciones al poder público, en cuanto a que en virtud de ella, las constituciones modernas señalan a cada poder, de manera limitativa, las facultades, atribuciones y prerrogativas concedidas a cada uno de los entes que componen los poderes estatales, de tal forma que se limita el ejercicio del poder de los gobernantes hacia los gobernados.
- c) Haberse constituido como parte del bagaje ideológico de las constituciones otorgadas, pactadas, dadas u obtenidas por los pueblos en los siglos XVIII, XIX y XX.
- d) Requerir de un gobierno republicano, representativo, democrático y que establezca un régimen con funciones atribuibles a diferentes órganos que, de alguna manera, colaboren entre sí para lograr los fines del estado.

³ Cfr. *idem*, páginas 54 - 55.

e) Haber evolucionado hacia esquemas que permitan la interacción de los diversos poderes (colaboración, distinción, coordinación, distribución, concurrencia, separación), así como el haber establecido, con su desarrollo histórico, que *lo que se divide es el ejercicio del poder y no el poder soberano en sí*.

f) Exigencia de un Poder Legislativo pluripersonal.

g) Haber establecido claramente la distinción y separación de funciones entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo, así como la aceptación general de que tales funciones no deben reunirse en un sólo órgano, corporación o persona, a riesgo de caer en un régimen dictatorial.

h) Haberse consubstanciado con las teorías de gobierno fundamentadas en el libre juego de fuerzas políticas, representadas por los partidos u organizaciones políticas de una sociedad, de tal suerte que el equilibrio de poderes se puede establecer al través de la oposición de fuerzas políticas.

El estudio de las prerrogativas del ente gobernante, de esos actos legislativos, jurisdiccionales y ejecutivo - administrativos que Roberto Ríos Elizondo agrupa bajo la denominación de "actos de gobierno"; el estudio de tales facultades de que está dotado el gobierno del estado, en particular, del estado mexicano, a la vez que algunos de los postulados anteriormente relacionados, son fundamentos constitucionales u orgánicos del estado de derecho y habrán de ser despejados, en su estudio, a lo largo de esta investigación, ya que todos los puntos anteriores son característicos de la de División de Poderes y son producto de revoluciones filosófico - humanísticas o sociales; son el resultado de procesos históricos concretos y complejos, tamizados por aspectos sociales, culturales, económicos, filosóficos, económicos y hasta científicos determinados y que son arrojados a la luz al través de grandes pensadores o de corrientes o escuelas de pensamiento, tesis, postulados y teorías, que, de una forma u otra, pasan a formar parte del ideario político de los pueblos; en el caso especial de nuestro país, una historia señalada por hitos muy determinados, procesos histórico - económico - social - político - sociológicos dan como resultado una compleja realidad y una "superestructura" terriblemente complicada, como resultado concreto a problemas bien caracterizados. Esta es, pues, la misión de la cual nos hemos propuesto conseguir con la presente investigación, al desintegrar un todo en sus múltiples elementos, con la finalidad de esclarecer nuestro panorama sobre la temática que abordaremos.

1.2 RASGOS FUNDAMENTALES DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA.

Iniciemos nuestro recorrido histórico al través de una breve revisión del mundo griego, civilización que ha sido el cimiento de la cultura que damos en llamar “de occidente” y que creó o desarrolló algunas de las instituciones más caras de nuestros actuales sistemas y formas de gobierno, dando forma al primer concepto jurídico y sociológico de “política”, en el sentido de ciencia de administración, manejo y funcionamiento de la “polis” o ciudad - estado griega. Es en este marco donde se desarrollan las ideas de la democracia, del gobierno de los ciudadanos que discuten en el ágora para después votar por la aprobación de las Leyes de su ciudad. Aquellos hombres pensaron, como indica el Maestro Mario de la Cueva, que la libertad civil sólo puede asegurarse mediante la libertad política⁴, esto es, que los derechos del hombre se garantizan por los derechos del ciudadano, concepción que encierra en ella la idea del gobierno del pueblo, en bien de los ciudadanos que lo conforman y que, comprendidos en su totalidad, lo componen, siendo este pueblo el titular de la soberanía y el que ejecuta sus propias resoluciones; en este orden político resulta impensable la división del poder ya que, como de igual manera apunta de la Cueva, no es posible restringir las facultades de la asamblea gobernante del pueblo ni nada puede segregarse de este mismo poder.⁵

Con la filosofía de Platón encontramos una situación similar, en cuanto a que la división del poder resulta imposible, pero, a diferencia de los postulados del gobierno del pueblo, el gobierno aristocrático - filosófico de Platón no admite tal división en razón de que en el sistema que proyectó en su *República* y en *Las Leyes*, los filósofos - gobernantes son los titulares irrestrictos de la soberanía de una polis donde el sistema de gobierno ha de ser mixto, una síntesis de monarquía y democracia, por lo que una división de poder resultaría del todo fuera de lugar en tal concepción. Es en Aristóteles donde nos encontramos con el origen de la división de poderes, ya que, por primera vez, el filósofo habla acerca de ciertos elementos que contienen todas las constituciones de los diversos reinos; ahora bien, para llegar a sus conclusiones, Aristóteles revisó y estudió ciento cincuenta y ocho constituciones de otras tantas ciudades griegas, según refiere el Maestro Ramón Xirau⁶, por lo que sus conclusiones, expresadas en su *Política*, reflejaron la organización típica de la ciudad - estado griega, de tal suerte que reflejan la *summa* de la realidad política de los habitantes del peloponeso, razón por la cual lo presentamos como característico de la cultura política helénica.

⁴Cfr. a De la Cueva, Mario. “Teoría de la Constitución”. De. Porrúa, S.A., México, 1982. Página 176.

⁵Cfr. *ibidem*.

⁶Cfr a Xirau, Ramón. “Introducción a la historia de la filosofía”. Décimo primera edición. Colección textos universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990. Página 82.

Escribió el hombre de Estragira, en el libro IV capítulo XI de su *Política*, lo siguiente:

*“En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que concierne a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea, cuales deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial”.*⁷

Esta referencia a tres elementos nos hace pensar en la ya clásica partición de los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno de ellos correspondiente, de alguna manera, a los tres señalados por Aristóteles, de acuerdo a las decisiones que a cada uno de ellos corresponde tomar; así al llamado poder deliberativo corresponden aquellas relativas a la guerra y la paz, a las alianzas y a su disolución, a las leyes, a la imposición de la penas de muerte, destierro y confiscación de bienes, así como a la toma de cuentas a los magistrados.

Hasta este punto podríamos pensar en encontrar en el fundador del Liceo el origen de la división de poderes, ya que en la misma *Política*, no abunda en la necesidad de atribuir tales facultades a un órgano o persona o a varios órganos o personas, por lo cual la división de poderes planteada por el *estagirita* resulta primigenia y rudimentaria, a tal grado que hay algunos autores que no consideran que Aristóteles pueda ser precursor del principio de división, considerando que las líneas anteriormente transcritas no tienen relación con la teoría que, siglos después, plantea Montesquieu; por otro lado, hay autores que consideran que a Aristóteles corresponde el haber sido el primero en darse cuenta de las tres ramas del poder del estado y así, André Hauriou señala lo siguiente: “. . . corresponde a Aristóteles el mérito de haber sido el primero en haber distinguido tres categorías de poderes en el Estado”⁸. No es el caso abrir un debate al respecto, sino sólo señalar las diversas posturas que se han propuesto al efecto por parte de los diversos autores, algunos de ellos, autoridades en la materia; nosotros expresaremos nuestra postura más adelante.

⁷ Aristóteles. “*Política*”. Versión española de Antonio Gómez Robledo. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1963. Páginas 130 - 131.

⁸ Hauriou, André; Gicquel Jean; Gelard, Patrice. “Derecho constitucional e instituciones políticas”. Segunda edición. Editorial Ariel/seix y Barral hermanos, Barcelona, España, 1980. Página 42.

En Roma, en la civitas, el ideal democrático nacido en la Hélade era cosa que pertenecía a los admirados vencidos, pero su permanencia en la metrópolis italiana y en su imperio llevó a los filósofos e historiadores romanos al estudio de sus instituciones, tal vez con la finalidad de aplicarlas en la vida política de Roma. Según refiere Mario de la Cueva, algunos escritores han querido ver en la Constitución de Roma, tal y como la describieron Polibio y Cicerón, un antepasado del principio de separación de poderes ⁹, pero, como atinadamente señala el Maestro Jorge Carpizo, en ellos no encontramos vestigios de la división de poderes, sino más bien el estudio de una combinación de las diversas formas de gobierno, concluyendo tales filósofos e historiadores que la mejor forma de gobierno es aquella en la que se conjuntan principios democráticos, aristocráticos y monárquicos. ¹⁰

Según se desprende de los estudios de la organización pública romana, en alguna época de la vida romana, antes del gobierno de los cónsules, se logró repartir entre diferentes órganos las funciones de la actividad del estado, de tal forma que a los comicios, a la asamblea del pueblo, al senado y a los magistrados correspondían diversas atribuciones, lo que hace pensar en una rudimentaria división de funciones de gobierno, que sería un antecedente más de la división de poderes contemporánea.

Tanto en Grecia como en Roma encontramos una similitud al considerar la división de poderes más en función de una división del trabajo o en una distribución de las labores de gobierno que en una verdadera división del poder gubernamental en órganos o personas diversas a efecto de evitar los abusos de poder. En el primer sentido se pronuncia Jorge Sayeg Helú, al señalar que la distribución realizada por Aristóteles sólo está hecha con fundamento en un lógico criterio de división del trabajo y sin la racionalización realizada por los autores ingleses y franceses de los siglos XVII y XVIII ¹¹, postura a la que nos adherimos nosotros dadas las evidencias que arrojan los hechos históricos y los propios textos.

⁹Cfr. a Mario de la Cueva, op. cit., página 178.

¹⁰ Cfr. a Carpizo Mcgregor, Jorge. "La Constitución mexicana de 1917". Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Página 195.

¹¹Cfr. a Sayeg Helú, Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional". Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. Página 231. Cfr. también, del mismo autor, "Constitucionalismo social mexicano". Fondo de Cultura Económica, México, 1991, página 684.

1.3 LA EVOLUCIÓN DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

Una vez que cayó el imperio romano inicia, de alguna manera, lo que ha dado en llamarse como edad media o medioevo, etapa comprendida dentro de la historia "clásica" entre el año 452 d.C. en que cayó la ciudad de Bizancio en manos de los turcos y hasta el año 1492 en que termina la reconquista de España y se "descubre" el continente americano. En este periodo, en la etapa feudalista de la humanidad, el desarrollo de las ideas, tanto científicas, religiosas, morales, políticas o de cualquier género humanístico o social, tienen un lento desarrollo, debido, en parte, a las formas que adoptaron las diversas sociedades para organizarse política y económicamente, lo que impidió de alguna manera, la libertad de pensamiento, fuera de los lineamientos impuestos por los emperadores, los reyes, los papas, los señores feudales y los hombres económicamente bien dotados que los apoyaban.

Esta era se caracteriza por las luchas entre el poder temporal, representado por los emperadores, reyes y nobles, y el poder de la iglesia, representada por el papa y su séquito de cardenales, obispos y nobleza eclesial. Respecto a la posición de los pueblos ante esta lucha, Mario de la Cueva dice lo siguiente: "En esa lucha de titanes, el pueblo era solamente súbdito y nunca intervino en la dirección de los negocios públicos; de ese régimen puede afirmarse, utilizando las ideas de Cicerón, *que la república dejó de ser la cosa del pueblo*"¹². Las ideas políticas no se encontraban aisladas de estos conflictos y tendían a una notoria polarización, encontrándonos con filósofos o pensadores que apoyaban al poder feudal y otros que apoyaban, con sus ideas, al poder eclesiástico. Así pues, en la edad media no encontramos ninguna doctrina o elemento que pudiera ser antecedente de nuestra división de poderes, aunque si, de alguna manera, algunos pensadores se dieron cuenta, por vía de su estudio, de los notorios inconvenientes de la concentración del poder.

Es en estas circunstancias cuando hayamos en los anales historiográficos a Santo Tomás de Aquino que, en opinión de Mario de la Cueva, es uno de estos autores que, dejando de lado sus propias pasiones, se percataron de los problemas que para el pueblo representa la concentración del poder público, en razón de los abusos que se propician.¹³

¹² Mario de la Cueva, op. cit., página 180, con subrayado del autor.

¹³ Cfr. ibid., página 181.

Hay un autor, Franco Bassi, citado por Mario de la Cueva, que refiere a un precursor de la teoría de división del poder, de nombre Marsilio de Padua, quien, de manera por demás rudimentaria, refiere una división de atribuciones entre los que ejercen el gobierno ¹⁴; Marsilio, al ser un partidario de la soberanía popular o del pueblo (adelantándose claramente, aquí sí, por varios siglos, a Juan Jacobo Rousseau), no está de acuerdo con las delegaciones de facultades de unos órganos a otros, ya que nada puede segregarse del poder del pueblo, que es unitario y total.

Dando un salto cuántico hasta el renacimiento europeo y mediante las transformaciones económico - político - sociales que se dieron durante los mil años que duró el medioevo, consumada la victoria del poder temporal de los emperadores, reyes y señores feudales sobre y con la iglesia, habiendo ganado la guerra en contra del papado, habiendo asumido el propio papado su propio poder temporal y terrenal; en este momento en que los grandes mercaderes y sus capitales triunfaron sobre los abolengos guerreros y sobre las estirpes de la nobleza, habremos entrado a la era del absolutismo, de los grandes reyes que son los *soberanos* de su propio reino y dueños irrestrictos de todo lo que cae bajo su *imperium*; aquí, habrá autores que tratarán de legitimar el poder absoluto de los reyes y de sus cortes y habrá otros que comenzarán a clamar por alguna forma de limitar tal ejercicio de potencia real; así, hallamos las tesis de autores como Juan Bodino, Maquiavelo y Tomás Hobbes. Juan Bodino, a quién se atribuye comúnmente el derecho a haber propuesto primeramente la idea moderna de soberanía, sosteniendo que el poder *super omnia* que detenta el estado, en la persona del monarca, es esencialmente incompatible y, por ende, no puede ser ejercido por poderes distintos ya que esto equivaldría a su división y la división del poder del rey era, para Bodino, imposible, aún a pesar de que reconocía la capacidad que tenía el soberano (de ahí la frase) para encomendar ciertas funciones a determinados entes diversos de él. Hay quien quiera ver en Nicolás Maquiavelo un antecedente más de la división de poderes, ya que, por ejemplo, Adolfo Posada, citado por Mario de la Cueva, refiere en una obra suya un párrafo de la obra de Maquiavelo titulada "*arte de la guerra*", en donde supone encontrar una insinuación del autor acerca de que el rey debe dividir el ejercicio de su poder al delegar algunas de sus facultades ¹⁵. El Maestro de la Cueva no coincide con el autor, aduciendo el contenido general de la obra y hechos del ilustre florentino ¹⁶. Por su parte, Hobbes conceptualizaba el poder de la manera en que él lo racionalizó de la realidad de su tiempo, esto es, el poder único, total y omnipotente del rey o de la asamblea gobernante; al través de su *Leviatán*, que era un dios terrestre cuyo poder, absoluto y perpetuo, pertenece a quien detenta el control del estado, nos presenta la visión de su época y, con ella, nos daremos cuenta de que la división o separación del poder, poder que era la facultad y atributo fundamental y connatural al soberano, era impensable en la realidad de su época.

¹⁴Cfr. *ibid.*, páginas 181 - 182.

¹⁵Cfr. *ibid.*, páginas 182 - 183.

¹⁶*Idem*, página 183.

En torno a los precursores de la doctrina de división de poderes, Pablo Lucas Verdú cita a un autor, de nombre Luigi Rossi quien, con innegable nacionalismo, señala como precursor del principio de división de poderes a un italiano llamado Scipione Maffei, pero no refiere en qué consistió su obra ni cuales eran sus postulados al respecto; de igual modo, el autor español nos refiere, al lado del inglés Bolingbroke, a Johnatan Swift, el escritor de diversas fantasías y utopías, como un posible precursor de la división de poderes, sin aclarar el porqué de tal señalamiento¹⁷.

La segunda mitad del siglo XVII ve el nacimiento de la doctrina de la división de poderes, partiendo del poder unitario que detentaba el rey, procediendo a su fragmentación. Nos situaremos en Inglaterra en una era convulsionada por los conflictos sociales y por una lucha cuyo resultado será el control del poder público y político del nascente estado, en razón de que el desarrollo político y social de la Bretaña se encamina por esta senda, en tanto que las demás naciones del continente europeo seguían inmersas en el absolutismo. Es dentro de la era del absolutismo en donde surgirá, en Inglaterra, el primer intento de dividir y separar el poder del soberano, a efecto de evitar su abuso y de limitar las atribuciones del rey mediante algún freno gubernamental, es en este marco en donde se dará, por necesidad sociológica, la primera auténtica división de poder que, como más tarde dirá Montesquieu, servirá para que el poder detenga al poder.

El pueblo inglés comenzó su lucha por conquistar sus libertades desde el siglo XIII, arrancándole a sus gobernantes los instrumentos mediante los cuales podían asegurar sus propios derechos. Es así que surge la Carta Magna, promulgada en el año de 1215 en razón de la presión ejercida por un grupo de nobles sobre el rey Juan; esta carta constitucional contenía el principio del debido proceso legal en su artículo 48, decretando, como lo cita Felipe Tena, lo siguiente: "*Ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto, si no es por juicio legal de sus pares y conforme a la ley del país*"¹⁸. El mismo Tena explica que, a pesar de que esta garantía sólo protegía a los hombres libres y de que fue conseguida por los nobles, nobleza que fue más de servicio que de nacimiento, la nobleza pronto se unió con el pueblo a efecto de ir reivindicando sus derechos y libertades frente a la corona, razón por lo que este principio pronto se extendió a toda la nación, en virtud de las conquistas logradas en común¹⁹.

¹⁷ Cfr. a Lucas Verdú, Pablo. "Curso de derecho político". Segunda edición. Editorial tecnos, Madrid, España, 1977. Volumen II, página 135.

¹⁸ Felipe Tena Ramírez, op. cit., página 205.

¹⁹ Cfr. *ibidem*.

El derecho de Inglaterra contenido en la Carta Magna proclamaba dos de los principios que rigen el constitucionalismo moderno: por una parte, el respeto de las autoridades de los derechos individuales de sus ciudadanos y, por la otra, la sumisión de estas autoridades a un conjunto de normas, denominado por los ingleses como "*Common Law*". Esta Carta Magna y los principio que contiene se convierte en eje de los debates políticos del estado inglés, ya que los reyes debían prestar juramento de respeto a los mismos, interrumpida esta protesta durante el reinado de la casa Tudor y resurgiendo más tarde para convertirse, nuevamente, en la medida del poder del trono inglés; la Carta Magna se vio complementada por otro documento denominado "*Provisiones de Oxford*", fechado en 1258, impuesto por la nobleza descontenta al rey Enrique III.

Durante el reinado de Eduardo I se constituyeron definitivamente las Cámaras de los Lores y de los Comunes, compuesta esta última por las representaciones de los consejos municipales y condales. La guerra de los cien años (1340 - 1453), entre Inglaterra y Francia, señaló un período turbulento en la vida política de la isla, prolongándose después, al interior, con la guerra llamada "de las dos rosas" (1455 - 1485), entre los de Lancaster y los de York, culminando con la victoria de la primera sobre la segunda, subiendo al trono Enrique VII de Tudor, conde de Richmond, representante de la casa de Lancaster y que fusionó ambas rosas al casarse con la princesa de York, Isabel.

Con posterioridad y después de una era de sucesión de dinastías y reyes, llega al trono un Estuardo, escocés, quien ascendió como Jacobo I, rey que se caracterizó por su firmeza en defensa de los que consideraba derechos legítimos de la corona frente a la batalla que le sostuvieron continuamente el parlamento y los funcionarios mayores del reino, a la vez que se tornó impopular por su matrimonio con una princesa gala, sus fracasos en campañas militares y los desatinos cometidos en ejercicio de sus potestades, todo lo cual preparó el terreno para la revuelta civil. Otro elemento que entró en juego para preparar la revolución social en Inglaterra fue el debilitamiento de la teoría del derecho divino de los reyes, debido, por una parte, al desarrollo de los pueblos y del pensamiento y, por la otra, a los conflictos religiosos suscitados en la isla y la subsiguiente separación de las instituciones católicas. El Maestro Felipe Tena cita un debate sostenido entre el Justicia Mayor del Reino, Lord Coke y el rey, durante el reinado de Jacobo I, constreñido a que éste último sostenía que podía asumir las facultades de los jueces, mientras que Lord Coke se oponía sosteniendo en su discurso que aún el rey estaba bajo al imperio de las leyes, terminando su alegato diciéndole al rey que si bien su alteza no estaba sometida a ningún hombre, si estaba "*bajo Dios y la ley*"²⁰.

²⁰ Frases compiladas de intercambio epistolar por Walter Lippman en "retorno a la libertad"; citado por Felipe Tena Ramírez, op. cit., página 206.

Posteriormente vino el reinado de Carlos I, quien trató de gobernar en contra de las conquistas obtenidas por su pueblo y por sus nobles, lo que le granjeó la impopularidad y el desprecio popular, motivos que fueron aliados de la naciente burguesía comercial inglesa que, capitaneada por Oliverio Cromwell, inició la guerra civil inglesa en contra del déspota; al final, la cabeza del rey rodó ante el verdugo y Cromwell se convirtió en el gobernante del nuevo régimen y en el Lord Protector, proponiendo que se sometiese a la aprobación del pueblo británico un documento constitucional denominado el "*Agreement of People*", acuerdo o pacto del pueblo, que, aunque nunca llegó a votarse, sí se convirtió en la única constitución escrita que se ha dado el pueblo inglés. En el año de 1653, Cromwell promulgó el "*Instrument of Government*", donde expresamente señaló la necesidad de una división de poderes para el estado inglés; en virtud de la ley que comenzó a regir en la Bretaña, el parlamento, compuesto por los miembros de la nobleza y la burguesía, conservaba la facultad legislativa, mientras que el Lord Protector se convertía en el titular de las facultades administrativas y ejecutivas; de esta manera, se instauró la llamada "república presbiteriana" y la dictadura militar de Oliverio, a la que se denominó "protectorado". Con la muerte de Cromwell, el legado político de su gobierno se perdió, siendo restaurados en el trono los Estuardo, quienes hicieron ascender a Jacobo II, quien, dados sus intentos por restablecer el catolicismo, en contra de la iglesia anglicana inglesa, provoca una nueva revuelta, que culmina con la concesión de una declaración de derechos, el "*Bill of Rights*" que se promulgó en el año de 1689, estableciéndose definitivamente el régimen liberal y el sistema de división de poderes, a efecto de limitar el poder de la corona y de frenar el ejercicio de sus facultades, al establecer las facultades que corresponderían a la corona y las que pertenecían al Parlamento, así como los procedimientos que debía seguir el rey para poder combatir las disposiciones parlamentarias, si le era permitido, con las salvedades del ejercicio del "rey en parlamento"; en esta carta de derechos encontramos igualmente, la diferenciación entre órgano y función, indispensable para entender el funcionamiento de un gobierno organizado en razón de sus diversos componentes, cada uno con facultades y atribuciones caracterizadas por el texto legal; este documento se promulgó con la intención de afianzar el poder del Parlamento, el cual ofreció el trono a la familia de los Orange, al través de Guillermo III de Orange.

He aquí expuesta la lucha del pueblo de Inglaterra por conquistar, de la corona, los derechos que de sí le correspondían y que encontró en algunos hombres a los pensadores que habían de dar sustento a estas conquistas, racionalizándolas y convirtiéndolas en teoría constitucional, con el objetivo teleológico de fundamentar el poder del Parlamento y de legitimar el nuevo régimen. Estos hombres son los pensadores que dieron forma a la teoría de división de poderes que conocemos hoy, que después fue perfeccionada por el Barón de la Brède y Montesquieu y que se convirtió en la institución que, al lado del principio de la soberanía popular, se consagró en todas las constituciones de los siglos XVIII y XIX; estos librepensadores son Jacobo Harrington, Henry Saint John Bolingbroke y John Locke.

Mario de la Cueva dice sobre el particular:

*“La doctrina se vio obligada a considerar, explicar e interpretar la organización real de los poderes públicos y fue entonces cuando adquirió conciencia de que existía una separación de los poderes. Se ha dicho frecuentemente que las clases altas de Inglaterra heredaron la sabiduría política de la Roma republicana y, en efecto, la Constitución de aquel país en el siglo XVII, de la misma manera que las que describieron Polibio y Cicerón, era una forma mixta de organización del gobierno, en la que participaban el rey, la nobleza y la burguesía y en la cual, por lo tanto, el único excluido era el pueblo. Esa estructuración se explica porque en la historia interna de Inglaterra, los siglos medievales, desde los años en que los barones arrancaron al rey Juan sin tierra la Carta Magna y los dos primeros de la Edad Moderna, escenificaron una lucha constante entre el parlamento y la corona, en la que el primero conquistó lentamente la función legislativa y la potestad de decretar los impuestos y limitó la acción de la corona a la ejecución de las leyes”.*²¹

Primeramente, analizaremos el pensamiento de Jacobo Harrington, escritor y filósofo inglés perteneciente en razón de sus tendencias ideológicas, a la llamada escuela fisiocrática, de carácter burgués y que consideraba como fuente de riqueza la explotación de la tierra, se adhería a la idea de que el fundamento de la economía era la labor agrícola y, por ende, pensaba, la regulación de un estado debe establecerse de conformidad a lo que necesiten sus propietarios, por supuesto, refiriéndose a los propietarios de tierras - empresarios agrícolas pertenecientes a la burguesía rural; este hombre se preocupó por la cuestión social, siguiendo el camino de Tomás Moro y su *Utopía*, de Francis Bacon, Lord Verulam y su *Nueva Atlántida* y de Tomaso Campanella en su *Ciudad del Sol*, concibiendo una utopía, un ensayo donde desarrolla una explicación económica de la historia, al que llamó *Océana*, en donde hace un análisis de la economía inglesa y de los conflictos políticos de su era, ya que él vivió la revolución cromweliana provocada por el absolutismo regio, a la que sucedió la dictadura militar del Lord protector, presenciando posteriormente la instauración del absolutismo parlamentario, razones por las cuales intentó, como teórico de la burguesía que era, afianzar la posición de su clase al través de la concepción de una forma ideal de gobierno que lograra estabilidad económica al interior el país, a efecto de que las leyes económicas comenzaran su libre juego y terminaran por llevar a la isla la ansiada prosperidad y, como consecuencia, hiciera a los de su clase participar en la elección de los caminos de su patria; de esta manera, Harrington proponía que *“una república equitativa es un gobierno establecido sobre una ley agraria equitativa”*²², considerando que la equidad consistía en prolongar, respecto a la tenencia de la tierra, el sistema imperante de propiedad, en el que la burguesía rural era la dueña y poseedora del agro inglés, dejando al pueblo como simple masa trabajadora a la cual “extendía” los beneficios de tal sistema.

²¹ Mario de la Cueva, op. cit., página 185.

²² Véase en ibid., página 187.

El maestro de la Cueva señala los lineamientos fundamentales que, para Harrington, deberían de regir al gobierno inglés:

*“El pensador republicano buscó entonces una forma de organización política que garantizara la reforma agraria y el primado de la ley y si bien la manera como estructuró los poderes públicos no era susceptible de realizarse y sirvió para que su obra se incluyese entre las utopías de la época, su idea de la representación y de los principios electorales, entre los que resalta el voto secreto, entraron a formar parte del patrimonio del constitucionalismo posterior. En las páginas que dedica a este problema aparece una clara diferenciación entre el parlamento y el poder ejecutivo, así como la supremacía del primero sobre el segundo: la función legislativa correspondería a un senado, integrado por trescientas personas, elegidas principalmente entre la burguesía rural y renovables cada dos o tres años. Sus decisiones no eran definitivas, pues debían someterse a una asamblea de mil quinientos ciudadanos, en la que tendría una participación importante el pueblo, si bien nunca mayoritaria; esta asamblea, sin embargo, sólo podía aprobar o rechazar los proyectos que se le presentaran, sin poder introducir en ellos ninguna modificación. El poder ejecutivo debía integrarse con varios funcionarios: uno o dos lores, los censores y los comisarios del sello y del tesoro, y un cierto número de consejos especializados; los miembros del poder ejecutivo se designarían por el senado para periodos no mayores de tres años. Sus funciones consistirían en la ejecución de las leyes y únicamente en los casos de guerra, el consejo respectivo asumiría poderes dictatoriales, tal como ocurría con los cónsules romanos”.*²³

Desprendemos de las ideas de Harrington, traídas a nosotros por el maestro de la Cueva, que el autor planeó un intrincado sistema de pesos, frenos y controles recíprocos para el ejercicio de las facultades conferidas a la corona, pretendiendo, con ello, limitar su poder, pero únicamente en virtud de no restarle influencia al gobierno de la burguesía, consolidado en la cámara de los Comunes.

Toca el turno a Sir Henry Saint John Bolingbroke, noble inglés que al través de sus obras, *The idea of a patriot King* y *A dissertation upon parties*, expresa la necesidad de que exista un sistema de frenos y contrapesos en el gobierno inglés, limitándose mutuamente el Parlamento y la corona, pero siempre, atendiendo la razón del primero. Este hombre es, de conformidad a lo señalado por Carl Schmitt en su obra *Teoría de la Constitución*, el verdadero padre de la teoría de división de poderes, a la que Schmitt llama, en forma por demás atinada en su ámbito, como distinción de poderes; transcribiremos un fragmento de la obra de Schmitt, refiriéndose a Bolingbroke:

²³ *Ibid.*, página 188.

"El autor efectivo de la teoría teórico - constitucional del equilibrio de poderes es Bolingbroke, que por lo demás divulgó la idea de un equilibrio y control recíproco sólo en escritos políticos de carácter polémico y memorias, pero no en una exposición sistemática. . ."

" . . . Bajo el influjo de Bolingbroke ha desarrollado Montesquieu, en el célebre capítulo IV del libro XI de su *Esprit des lois* (1748), un cuadro ideal de la constitución inglesa. " ²⁴

Mario de la Cueva, al referirse a Bolingbroke al través del trabajo de Schmitt, hace referencia a los aspectos más relevantes de sus obras, en cuanto aportación al desarrollo del principio de división de poderes, señalando dos aspectos:

- a) Que el *rey patriota* debe servir de equilibrador entre las dos Cámaras, a fin de evitar las pugnas entre nobleza y burguesía; y
- b) La necesidad de un equilibrio entre el Parlamento, como unidad bicameral legislativa y el rey, como titular del poder ejecutivo. ²⁵

De acuerdo con Daniel Moreno ²⁶, corresponde a John Locke un lugar sobresaliente en el desarrollo histórico de la doctrina de división de poderes, en razón de que en sus dos tratados sobre el gobierno inglés, este autor desarrolló coherentemente, quizá por primera vez, los fundamentos y elementos esenciales de tal teoría, dándole la caracterización que, más tarde, perfeccionaría y divulgaría Montesquieu en su *Espíritu de las Leyes*, siendo así, el padre auténtico de la doctrina de separación de poderes.

Nacido en 1632 y muerto en 1704, este pensador fue secretario del entonces primer ministro, conde de Shaftesbury, acompañándolo al exilio en Holanda una vez que se dio su caída, lugar donde escribió sus obras, las cuales, contienen en sí las ideas y la postura política de una de los más brillantes teóricos de la burguesía británica, en las cuales explicar, justificar y legitimar el derecho de la ahora fuerte burguesía, en unión de la corona y de la nobleza, de gobernar sobre Inglaterra. Desde el exilio publicó, en el año de 1690, sus ensayos sobre el gobierno anglo y de los cuales se deduce su postura como teórico burgués.

²⁴ Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución". Editora Nacional, México, 1981. Páginas 213 - 214.

²⁵ Cfr. a Mario de la Cueva, op. cit., página 194.

²⁶ Cfr. a Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano". Decimosegunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. Página 374.

Al respecto, Mario de la Cueva cita cual era la postura de este pensador respecto a sus intereses de clase, al expresar que *"el poder público corresponde a los tenedores de la riqueza, a los dueños de la tierra en su tiempo y a los del capital en el nuestro"* ²⁷.

Parte de la gran obra de Locke consistió en hacer abstracción de la realidad de su tiempo para llegar a las conclusiones que conforman su obra, de tal manera que el *"instrument of government"* y el *"bill of rights"* fueron las fuentes de las cuales abrevó y que llevaron al inglés a sus cavilaciones políticas, que dieron como resultado sus ideas acerca de la mejor forma de organización para el poder público, a efecto de asegurar las libertades del los hombres, entre ellos, la propiedad privada, tanto de las tierras como de los capitales; es desde ese punto de partida que, al llegar a la conformación del gobierno inglés, Locke establece los principios de lo que será su teoría de división de poderes, los cuales señala que son tres, a saber, el legislativo que se encarga de dictar las normas de aplicación general; el ejecutivo, que se encarga de ejecutarlas y, por último el federativo, que tiene a su cargo lo concerniente a los asuntos exteriores y a la seguridad, pero señala, adicionalmente, un cuarto poder, que es el poder que se resume en la función que el llama "prerrogativa" y que consiste en todas aquellas atribuciones que sirvan para hacer frente a situaciones de extrema urgencia, para llenar las lagunas de la ley en los recesos del Parlamento y, en fin, de todas aquellas que requieran de la discrecionalidad del gobernante para enfrentar una situación emergente y urgente, en bien de la sociedad y de los hombre que la integran. Dice Locke al respecto que tal facultad: *"El bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquel en quien reside el poder ejecutivo."* ²⁸ Con esta distribución de facultades o poderes entre diversos órganos que los detenten, Locke plantea por vez primera el objetivo que tiene tal división, el cual ya no sólo consiste en un mero criterio de especialización de funciones o de perfeccionamiento de atribuciones, sino que, ahora, dicha división tiene por *telos* fundamental el de hacer que las mismas estructuras de poder se limiten unas a otras, de tal suerte que formen esta limitación sea interna y evite los abusos en el ejercicio de las atribuciones conferidas, en una palabra, que los diferentes pesos y contrapesos (como lo refiere Carl Schmitt), controlen y limiten la actividad gubernamental para evitar el uso inadecuado del poder concentrado en ellos.

Mario de la Cueva refiere lo siguiente:

"Una vez expuestas sus ideas políticas y jurídicas fundamentales, Locke se preguntó por la manera como debía organizarse el poder público a fin de que quedasen asegurados los derechos naturales de los hombres, incluida, claro está, la propiedad. La respuesta la encontró en la organización constitucional, que ya nos es conocida, de la misma Inglaterra: al igual que Harrington, tomó como punto de partida la estructura de la

²⁷ De la Cueva, Mario. "La Idea del Estado". Tercera edición. Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986. Página 75.

²⁸ Mario de la Cueva, "Teoría de la Constitución", página 190.

sociedad de su patria, por lo que, en este aspecto, es otro continuador del método, pero superó al autor de la Océana por cuanto no abrió las puertas a la fantasía, sino que, dándose cuenta de que el gobierno de Inglaterra, según explicamos al principio de este párrafo, estaba en manos del rey, de la nobleza y de la burguesía, y de que nada podía hacerse sin el concurso de la Cámara de los Comunes, trasplantó los hechos a la teoría, esto es, hizo de su pensamiento el reflejo de la vida pasada y de la presente. Esta actitud le condujo al reconocimiento y justificación de la separación de los poderes, pero, en razón de sus características, su concepción del problema puede llamarse, con toda justificación, la doctrina de la división de los poderes, lo que no es un simple cambio terminológico, pues, por la historia, por las funciones y por su integración, el Parlamento y la corona eran dos órganos distintos y aun opuestos: la realidad histórica contemplada por Locke le enseñó que no fue el pueblo inglés, como comunidad humana, quien, en una Constitución distribuyó las funciones del poder público entre dos o más órganos, sino que fueron las fuerzas sociales en pugna las que se combinaron, al igual que en la Roma republicana, para determinar el grado de poder que cada una ejercería. Carl Schmitt ha demostrado que la Carta Magna y los fueros españoles del medioevo, más que constituciones, entendiendo este vocablo como el acto constitutivo de un pueblo, fueron pactos entre los estamentos y la corona, que sirvieron para fijar los derechos de los primeros”²⁹.

El señalamiento del maestro hace hincapié en que, en el caso de Locke, la realidad política de su patria le sirvió de modelo, del cual él hizo abstracción para convertirla en teoría constitucional, de tal manera que su discurso resulta ser una emulación de la organización de los poderes públicos ingleses; como ideólogo de la burguesía, Locke consideraba al estado llamado “burgués” (un estado donde la autoridad es garante de la seguridad de los particulares) como el adecuado, esto es, un estado en donde imperasen las leyes y no los hombres, introduciendo, con ello, la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de la actividad del particular, por lo que, al reducir a la teoría el estado inglés, lo hace señalando, primeramente, al poder legislativo, representado por el Parlamento y del cual la burguesía comercial y rural bretona controlaba un Cámara, la de los Comunes y que, con su acción, condicionaba el poder de la corona. Es pues la posesión de la función legislativa la que da supremacía al Parlamento sobre el rey; el mismo Locke señala que “quien a otro pudiese dar leyes, será obligadamente superior.”³⁰

De esta suerte y fiel a sus convicciones políticas y de clase, Locke señalará igualmente, en su obra, los frenos que el mismo Parlamento tiene impuestos con la finalidad de no trastocarse en una tiranía parlamentaria, volviendo a su imperativo de considerar el gobierno y la supremacía de la ley, de la responsabilidad ante los electores (aún a pesar de que John Locke no fue un defensor de la soberanía popular ni de la democracia) y de la indelegabilidad de sus facultades.

²⁹ Idem, página 190.

³⁰ Idem, página 191.

Comenta Jorge Sayeg, respecto a la obra de Locke, lo siguiente: *"Fue John Locke en su Ensayo sobre el Gobierno Civil, quien basándose en el funcionamiento del gobierno inglés (la ley como una norma permanente y obligatoria para todos, incluso para el legislador) dio el antecedente teórico más inmediato a Montesquieu para la formulación de su doctrina, al distribuir en dos poderes las cuatro funciones que él distingue en la actuación del Estado inglés: el poder legislativo, encargado de la principal de las cuatro funciones; la corona inglesa, a la cual corresponden las tres funciones restantes: la administrativa o ejecutiva propiamente dicha (cumplimiento y aplicación de las leyes en todos los órdenes; de ahí que el juez no sea según Locke, sino un simple ejecutor de las mismas; su actuación queda incluida, por tanto, en la función ejecutiva); la federativa (todas las actividades del Estado encaminadas a regular su vida internacional: tratados, guerras), la función prerrogativa (control de la equidad en la aplicación de las leyes: indulto). En Locke encontramos, pues, admitida la división entre el legislativo y el ejecutivo por razones de limitación al poder público, pues considera que si los mismos que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran el de ejecutarlas, su poder sería inmenso y entonces, además de acomodar las leyes a sus intereses personales, las desviarían del fin de la sociedad al que deben ir encaminadas"*³¹.

Fundamental para dar a la obra de Locke su medida exacta es anotar que, si bien es cierto que fue un defensor de la monarquía constitucional (dice Mario de la Cueva que como todo "buen inglés" nunca hubiera pensado en suprimir a la monarquía³²), su gran atino fue el haber separado las funciones ejecutiva y legislativa, caracterizadas por el rey y el Parlamento respectivamente, amén de que en el primero reconoce, adicionalmente, dos grandes facultades más, a las que llama federativa y prerrogativa. Igualmente, el concebir la división de poderes como un freno para la actuación de los órganos del estado, de tal manera que internamente el gobierno limite su propio accionar, es una contribución del célebre inglés al desarrollo de la doctrina. De esta manera y reconociendo las estructuras que se habían desarrollado en su país, este pensador sentó las bases para que, posteriormente, otros autores desarrollaran sus teorías y quizás, las perfeccionaran, como es el caso de Charles de Secodant, barón de la Brède et de Montesquieu.

³¹ Jorge Sayeg Helú, "Instituciones . . .", página 231.

³² Idem, página 192.

Este pensador, nacido en Francia en el año de 1689 y muerto en su patria en 1755 realizó, como parte de la obra que muchos le atribuyen, la compilación de las doctrinas de división y de separación de poderes que hasta su época se habían dado a conocer, sin pasar por alto a la civilización griega y a Aristóteles, ni a lo poco o mucho que se conceptualizó en la edad media, agrupando igualmente las tesis postuladas por los autores bretones y los hechos arrojados por la realidad política que vivía Inglaterra; al reunir todos estos elementos, perfeccionar algunos y agregar su propia genialidad, Montesquieu logró pasar a la posteridad como uno de los fundadores del constitucionalismo moderno y de la ciencia política universal.

Un gran cúmulo de doctrinarios y concedores del tema apuntan hacia la persona del barón de Montesquieu para señalar al creador de la teoría de división de poderes, soslayando el trabajo de autores anteriores y el importante hecho del contacto previo entre Charles de Secodant y la cultura política inglesa, los teóricos de la burguesía bretona (entre ellos Locke) y con el mismo Parlamento y con la corona de Inglaterra, país en el que vivió y en el que fungió como representante de la corte francesa, situación que propició su acercamiento a las cuestiones relacionadas con el gobierno inglés. En su obra "*Le Esprit des Lois*", el Espíritu de las Leyes, que vio la luz hacia el año de 1748, el francés condensó gran parte del conocimiento hasta entonces generado respecto a la doctrina de división de poderes, doctrina que habría de ser adoptada por Francia, por sus ilustrados y por su pueblo como una de sus banderas libertarias en su lucha contra el absolutismo real.

Las ideas de Montesquieu nacieron bajo el despotismo ilustrado de los "Luises" franceses, así como de los ideales del enciclopedismo y la ilustración; esta contraposición generó en él una aguda conciencia crítica y un profundo sentimiento de inconformidad ante la situación política francesa; su obra giró en torno de la libertad del hombre y de la sociedad, así como de la noción de "Ley", imperante entre los pensadores del siglo XVIII, concebida como un orden natural, el cual tenía que ser aprendido por la humanidad para que, de su emulación, se lograra el libre juego de fuerzas sociales, en beneficio de las clases aristocráticas y, concomitantemente, del pueblo, así como la obtención de la libertad y la felicidad del ser humano.

Uno de los temas principales de su obra es la consideración de la libertad humana como el máximo derecho de que está dotado el hombre, como ser natural, independientemente de cualquier consideración social, política, económica, cultural o racial, elevando sus pensamientos al nivel de la filosofía humanística característica del último tercio del siglo XVIII, al grado de que, en opinión del maestro de la Cueva, llegó a considerar la libertad como una necesidad para el ser humano y como el espíritu mismo de la Ley³³; el desarrollo de este tema lo lleva a abordar la temática de la libertad del hombre en sociedad o la libertad de la sociedad misma, moviéndose aquí en el terreno de la sociología y la ciencia política y llegando a la conclusión, fundamentado en la experiencia de la organización del poder público en Inglaterra, de que la única forma de lograr y garantizar la libertad de la colectividad es al través de la separación de poderes y de un sistema de gobierno mixto, entre monarquía y democracia, en donde imperase la primera, fortaleciendo el poder del rey y la nobleza, pero con las limitaciones que la no concentración del poder en un sólo órgano trae aparejadas. Su ya famosa teoría de la división del poder público quedó plasmada en el capítulo VI del libro XI de su *Espíritu de las Leyes*. Pretendidamente, las tesis de Montesquieu se basaron en la constitución inglesa y la realidad política bretona, siendo el criterio más aceptado hoy en día el de que tanto la constitución, como el ejercicio político inglés sólo sirvieron de inspiración y guía en la elaboración de su discurso, resultando más bien un compilador de la obra de los autores británicos y un emulador de la obra de la burguesía de la isla. De esta manera, Montesquieu funge en la historia no sólo el papel de compilador, sino, en algún momento, el de perfeccionador de la obra, por ejemplo, de John Locke, ya que, como atinadamente señala Daniel Moreno, Montesquieu fue quizás el primero que caracterizó la separación de poderes dándole un contenido fundamentalmente político, como principio garante de la libertad del individuo dentro del conjunto social.³⁴ Para Montesquieu eran tres los poderes, derivados de su *suigeneris* interpretación de la constitución inglesa: poder legislativo; poder ejecutivo de las cuestiones relacionadas con el derecho de gentes, posteriormente comprendido bajo la categoría de "*poder ejecutivo del estado*"³⁵, poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, más tarde caracterizado como "*poder de juzgar*"³⁶, poder que, para el noble francés, resulta "*de alguna manera nulo*" (*en quelque facon nulle*), opinión que Carl Schmitt considera como "*misteriosa*"³⁷, aún a pesar de, en opinión de algunos autores, a Montesquieu lo "maravilló", durante su estancia en Inglaterra, la independencia del poder judicial³⁸; es claro que la prerrogativa mejor caracterizada es la legislativa, que se opone, en gran medida, al ejercicio de la potestad ejecutiva en cuanto a su incompatibilidad para ejercerse juntas y su necesaria separación como presupuesto exigido para la libertad de una nación.

³³ Mario de la Cueva, "La idea del Estado", página 95.

³⁴ Daniel Moreno, *op. cit.*, página 374.

³⁵ Véase a Pablo Lucas Verdú, *op. cit.*, página 135.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Carl Schmitt, *op. cit.*, página 214.

³⁸ Martínez de la Serna, José Antonio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Página 158.

De esta manera, son dos los poderes que el trabajo de Montesquieu resaltan el plano político, siendo estos el legislativo y el ejecutivo los cuales tiene tal importancia porque, como apunta Hauriou³⁹, tienen “la facultad de frenar o impedir” los excesos del otro poder, inhibiéndose mutuamente, en caso necesario, dándose los derechos de censurar o impedir, que están repartidos por igual, creándose con ello un encadenamiento de poderes que redunde en mayor libertad para los individuos y para la sociedad en su conjunto.

La interpretación realizada por la doctrina acerca de la obra de Montesquieu nos lleva a dilucidar acerca de la significación que le quiso dar el francés a la palabra *poder*, siendo la más aceptada que se quiso caracterizar este término en el sentido de atribución, función, o actividad, esto es, en el sentido de que un poder es una prerrogativa, que, en el caso de Montesquieu, estaría determinada por la Ley, obra del poder o potestad legislativa depositada en el Parlamento o Cámara de Representantes, según se desprende de las exégesis que realiza el maestro de la Cueva de la obra del insigne francés⁴⁰. De acuerdo con el maestro y en concordancia con otros doctrinarios, esta interpretación del significado del concepto *Poder* haría más viable la evolución de la tesis de Montesquieu para adaptarse a las condiciones surgidas en los estados modernos.

El mismo Mario de la Cueva hace, en su *Idea del Estado*, un análisis de los postulados de Montesquieu sobre su separación de poderes, con citas a la obra del notable galó; a continuación lo transcribimos, en razón de su claridad y su precisión:

“El capítulo sexto contiene la fórmula mágica, para decirlo así, de la separación de poderes, la cual llevará a los hombres la tranquilidad de espíritu y, sin la cual, el pueblo no tiene constitución. Para el mejor entendimiento de la fórmulas que nos proponemos transcribir, debe precisarse que los términos pouvoir y puissance, que se emplean en el libro, mismos que respetaremos, tienen el significado de función, por lo cual, lo que Montesquieu propone es la atribución de cada una de ellas a una persona o cuerpo colegiado distinto:

‘En cada estado hay tres especies de poderes (pouvoirs): la potestad (la puissance. Los dos términos se emplean en el mismo párrafo) legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil’. No era suficiente la enumeración de las potestades o funciones, sino que era preciso demostrar que su separación y la consecuente atribución a personas o cuerpos colegiados distintos, era una exigencia para el imperio de la libertad; los párrafos destinados a esta cuestión no han sido superados: a) Si las potestades legislativa y ejecutiva (sobre las cosas que dependen del derecho de gentes) se reúnen en una sola persona o cuerpo colegiado, no hay libertad, “porque se puede temer

³⁹ André Hauriou y otros, op. cit., página 264.

⁴⁰ Cfr. a Mario de la Cueva, “Teoría de la Constitución”, página 199.

que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente"; b) Si la potestad de juzgar (sobre las cosas que dependen del derecho civil) no está separada del poder legislativo, tampoco hay libertad, "porque el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, ya que el juez sería legislador"; c) Si el poder de juzgar estuviere en la potestad ejecutiva, "el juez podría tener la fuerza de un opresor"; d) Finalmente, encontramos ahora el párrafo tremendo sobre el absolutismo o despotismo totales:

*'Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes y las diferencias entre los particulares. . . En la parte mayor de los reinos de Europa el gobierno es moderado, porque el príncipe, que ejerce los dos poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero. Entre los turcos, ahí donde los tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reina un despotismo espantoso.'*⁴¹

Resaltable en la obra de Montesquieu es que distinguió adecuadamente y dejó bien despejadas las atribuciones que correspondían a cada potestad, de tal forma que se percató de que se gobierna con el ejercicio de dos clases de potestades, a saber, la de legislar, al través del Parlamento o de la Cámara de Representantes, formulando las leyes y la de ejecutarlas, ya sea de manera genérica o en casos individualizados, correspondiente ésta al poder ejecutivo atribuido al monarca.

Fue con estos postulados que Montesquieu fundamentó su ya célebre frase de que es necesario que *"le pouvoir arrête le pouvoir"*, que el poder detenga o contenga al poder, fragmentando el poder atribuido a la corona, a efecto de que ese poder monolítico se "compensara" con la distribución del mismo entre otras personas o cuerpos colegiados, señalando que deberían existir *"frenos y contrapesos"* en una *"balanza de equilibrio de los poderes"*, formas en que también se conocieron sus tesis⁴²; de esta manera fue como el autor galo postuló su tesis de la separación de poderes.

Aún a pesar de lo que afirman muchos autores⁴³, Roberto Ríos Elizondo señala que Montesquieu postuló una teoría de separación de poderes y no una de división de los mismos, en virtud del momento histórico que le tocó vivir y de las específicas características del régimen que deseaba para Francia, en atención a sus propias tendencias políticas; sobre el particular, citó:

⁴¹ Mario de la Cueva, "La Idea del Estado", página 97.

⁴² Cfr. a Ríos Elizondo, Roberto. "El acto de gobierno". Editorial Porrúa, S.A., México, 1975. Página 236.

⁴³ V.g., cfr. Jorge Carpizo M., op.cit., página 198; Jorge Sayeg Helú, "Instituciones. . .", página 232 y "Constitucionalismo. . .", página 685; Calzada Padrón, Feliciano. "Derecho Constitucional". Editorial Haría, México, 1990. Página 192.

"A menudo se incurre en el grave error de confundir la separación de poderes con la división de los mismos, con lo cual se desnaturalizan una y otra idea de derecho constitucional. Conviene, entonces, precisar que procederá la tesis de la separación de poderes en los casos en que éstos se encuentren reunidos bien en manos del parlamento o bien del monarca, con grave peligro para la libertad política, porque ello origina el despotismo y la tiranía, y es necesario que "le pouvoir arrête le pouvoir", para obtener el equilibrio entre éstos. De lo que se desprende necesariamente que cada una de las tres grandes potestades se defiendan contra todo intento de invasión por parte de las otras dos. Como lo dice Carré de Malberg, la teoría de Montesquieu se popularizó con la denominación de "frenos y contrapesos" o de "balanza y del equilibrio de los poderes", designaciones que derivan de las siguientes frases de Montesquieu:

'Para constituer un gobierno moderado, hay que combinar las potestades, regularlas, atemperarlas, hacerlas actuar: dar, por decirlo así, un lastre a cada una de ellas para ponerla en condiciones de resistir a las otras; es una obra maestra de la legislación, que raramente se consigue por la suerte y que muy pocas veces se deja realizar a la prudencia'.

Carlos de Secodant propugna apasionadamente por lograr con esta tesis una monarquía constitucional moderada que al mantener un adecuado equilibrio entre el poder del parlamento y el poder del rey, se garantice que ninguno de éstos abuse con perjuicio de la libertad política de los súbditos" ⁴⁴.

Señalado por Pablo Lucas Verdú, al comentar la obra de Montesquieu, el objeto de evitar que varios o todos los poderes del estado estén concentrados en un sola persona o cuerpo colegiado, es evitar aquellos perjuicios derivados de su abuso, ya que, tal concentración deviene en lo que Montesquieu señaló como esa humana tendencia a aferrarse a él, así como la inevitable inclinación a abusar en el ejercicio del poder cuando se ha concentrado demasiado o se detentan muchas facultades o prerrogativas, en especial, cuando se tienen las potestades legislativas y ejecutivas al mismo tiempo.⁴⁵

Ahora bien, en opinión de Lucas Verdú, apoyado en las investigaciones de Virga, señala que Montesquieu pone más énfasis en el equilibrio que en la separación de poderes, señalando que de esta manera, la teoría del ilustre galo podría enfocarse desde distintos puntos de vista de los utilizados hasta ahora; es así como encontramos una divergencia de opiniones, respecto a lo referido por el maestro Ríos Elizondo, respecto a las tesis Montesquieuanas.⁴⁶

⁴⁴ Roberto Ríos Elizondo, op. cit., páginas 236 - 237.

⁴⁵ Cfr. a Pablo Lucas Verdú, op. cit., página 136.

⁴⁶ Cfr. ibidem.

Algo que es muy importante subrayar es el hecho de que el *telos* del sistema de separación de los poderes es escindir las funciones concentradas en el rey o en el Parlamento, que ejercían todo el poder y la totalidad de las prerrogativas del estado, dotando a cada una de las partes resultantes de la separación o partículas estatales de una parte del poder público, de tal suerte que a cada uno de los poderes correspondiere su dotación de poder, formando de esa manera tres poderes dentro del estado, que se limitasen unos a otros por efecto de la cuota de poderío jurídico y político que cada uno detenta; esta forma de separar, del bloque monolítico existente del poder, diversas partes del mismo, a repartirse entre diferentes órganos públicos, puede llegar a generar diferentes críticas al respecto, sobre todo, en lo que se refiere a dos puntos específicos: la indivisibilidad de la soberanía, lo que haría impensable la aplicación de la tesis de Montesquieu y la ruptura de la unidad orgánica del estado, consecuencia coroláica de sus postulados; en este sentido y respecto a las críticas formuladas a las tesis del francés, nos ocuparemos en un capítulo posterior, a efecto de disertar más ampliamente sobre el particular.

Por lo que al presente punto corresponde, veremos brevemente el surco abierto por Montesquieu en lo tocante al carácter que debe adoptar la separación entre ejecutivo y legislativo, esto es: si esta separación debe ser tajante y categórica y debe confinar a cada una de las partículas exclusivamente al ejercicio de sus funciones particulares o debe estarse a una separación flexible, que les permita interactuar y colaborar entre ellos. Un gran numero de autores se pronuncia en el sentido de que Montesquieu postuló una tesis de separación rígida de poderes, dislocando, con ello, la unidad de poder existente y necesaria en el estado, convirtiéndose en un sistema puramente mecánico y automático para la consecución de la seguridad jurídica al interior del mismo y que garantizara la estabilidad de la aristocracia, compuesta por la nobleza (a la que al mismo Montesquieu pertenecía) y la burguesía. En opinión del maestro de la Cueva, a pesar de la interpretación que se pueda dar a la doctrina del galo, debe considerarse que el autor de las *Cartas Persas* si preveía relaciones entre los órganos del estado, dotado cada uno de las atribuciones concedidas por la Ley por lo cual, a pesar de que no puede pensarse en que la teoría planteada por el ilustre francés se actualice y vigorice, si estima que ha sido mal entendida, diciendo que Montesquieu nunca emplea la palabra “división” en sus textos, sino la palabra “separación”, al referirse a los poderes que refiere, por lo cual, dice el maestro, la interpretación de la rigidez lapidaria referida por otros autores resulta de un “*producto de una incomprensión de la esencia de la doctrina del maestro*”⁴⁷

⁴⁷ Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, página 204.

No obstante lo antes referido, es de anotarse que el ambiente político de la Francia de Montesquieu si podría explicar, en razón del despotismo y la inequidad reinantes, un sistema en el cual el autor propusiera una fractura en el poder imperante, para así ganar en cuanto a las liberalidades que se poseen; fueron los excesos de las dinastías reales francesas los que pudieron dar lugar a una tesis que propusiera la separación del poder monolítico y unitario que detentaba la corona, pues, como afirma Mario de la Cueva, *“donde gobierna un déspota, la libertad y la dignidad desaparecen.”*⁴⁸

El maestro Miguel Lanz Duret manifiesta la siguiente opinión: *“En síntesis, el rasgo esencial de esta doctrina [refiriéndose a la de separación de poderes] consiste en que Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres Poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo estos a su vez, dentro del Estado, tres autoridades primordiales, iguales e independientes: es decir, a la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de Poderes . . . Sin embargo, el principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los Poderes y de falta de cooperación y asociación de los mismos, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores. . . En efecto, no puede aceptarse ya la existencia de tres Poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de un Poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos. . .”*⁴⁹

Comenta Tena Ramírez sobre el particular: *“A pesar del éxito sorprendente que alcanzó en el derecho positivo, la doctrina de Montesquieu ha tenido desde su cuna hasta nuestros días numerosos impugnadores. Se ha sostenido que, por no haber conocido en su integridad la organización constitucional de Inglaterra, Montesquieu incurrió en el error de sustentar una separación rígida de los tres Poderes, puramente mecánica y no orgánica.*

En efecto, en el supuesto de que Montesquieu hubiera postulado la absoluta independencia entre sí de los tres órganos, su doctrina no respondía a la realidad inglesa, pues aunque en su tiempo no aparecía aún el gobierno de gabinete, que es de íntima colaboración entre el legislativo y el ejecutivo, sin embargo debía haber observado que ya por entonces la función legislativa pertenecía al “rey en parlamento”, lo que era incompatible con la diferenciación neta de los órganos y las funciones.

⁴⁸ Idem, página 205.

⁴⁹ Lanz Duret, Miguel. “Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen”. Cuarta edición. Imprentas L.D., S.A., México, 1947. Página 112.

Es difícil defender con éxito la tesis de que Montesquieu edificó su sistema sobre la base de que los tres órganos debían combinar entre sí sus actividades. Con esfuerzos de dialéctica y torturando textos aislados del autor francés, Hauriou [Maunice] y Fischbach sostienen lo contrario."⁵⁰

En el mismo sentido se manifiesta André Hauriou al analizar la teoría de separación de poderes de Montesquieu, al indicar que *"La consecuencia de tal concepto es que se desemboca fatalmente en una separación rígida entre los diversos poderes. Si cada uno de los poderes no se justificaba en su existencia más que por la función que ejerce, debe limitarse estrictamente a ella y debe impedirse invadir la función del poder vecino."*⁵¹

Jorge Carpizo hace, en defensa a las críticas a la teoría de Montesquieu, la siguiente aportación: *"Hemos afirmado que El Espíritu de las Leyes es una utopía, porque no estuvo inspirado en Inglaterra, ya que en el siglo XVIII, la gran isla europea no era el país magnífico de la libertad - que Montesquieu describió - sino que estaba constituida políticamente por una oligarquía, un gobierno de mediocres y egoístas, de gobernantes corruptos y un pueblo torturado, explotado, burlado y despojado. El mérito de una teoría no estriba - únicamente - en su perpetuidad o en su estaticidad, sino en su dinámica, en las repercusiones que obtiene, en los elogios y en las críticas de lo original que conservan los nuevos pensamientos suscitados por ella, y en algunos casos, en la oposición que encuentra. El pensamiento montesquieuano, en su esencia, aún perdura: que se asegure la libertad."*⁵²

La obra de Montesquieu, aunada a la de sus predecesores ideológicos y al reinante espíritu revolucionario y antidespótico de la época, se convirtió en una gran influencia para las cartas constitucionales pactadas u otorgadas en los años finales del siglo XVIII, en el siglo XIX y en los albores del XX, tal como la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 o la constitución francesa de 1791, las cuales adoptan un sistema de separación rígida de poderes. Esta influencia se ve perfectamente reflejada en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, votada y aprobada por la asamblea constituyente de la República de Francia el 26 de agosto de 1789 y que, en su texto, contiene la siguiente leyenda: *"Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución."*⁵³

⁵⁰ Felipe Tena Ramírez, op. cit., páginas 208 - 209.

⁵¹ André Hauriou y otros, op. cit., página 265.

⁵² Jorge Carpizo McGregor, op. cit., página 198.

⁵³ Citado por Felipe Tena Ramírez, op. cit., página 208.

Contrariamente a lo que sucedió en Inglaterra, en donde la teoría política fue un reflejo de la realidad del poder y de la disputa que por el control del estado sostenían el Parlamento y la corona, en Francia la teoría política fue impulsando la reforma de las estructuras del poder público y del estado mismo, haciendo de este proceso una transición de la teoría a la praxis política, de la ilustración a la revolución francesa ⁵⁴. La opulenta decadencia y el absolutismo de los déspotas ilustrados, las marcadas diferencias sociales provocadas por la desigual repartición de la riqueza palpable en la condición de los diferentes estamentos (clero, nobleza aristocrática y el tercer estado, compuesto por la alta y baja burguesía y la masa del pueblo) y el espíritu transformador que embargo al siglo XVIII y su saga, provocaron diversas reacciones en la Francia de los Luises: primeramente, la reacción de los ilustrados, los teóricos, los filósofos y los librepensadores, entre quienes las ideas de John Locke y Adam Smith germinaron como semillas en terreno fértil, dando como frutos las ideas libertarias que serán banderas de la humanidad contemporánea. Entre estos *Philosophes* se contaban, al lado de Montesquieu y entre muchos más, Francisco María Arouet, llamado Voltaire y su lucha contra el despotismo, la corona y la intolerancia; Juan Jacobo Rousseau y su *Contrato Social* quien, con Montesquieu, es precursor de la teoría política moderna y que al estudiar arduamente las formas de organización política y la filosofía del poder llega a la conclusión de que la soberanía reside en el pueblo, única fuente legítima de supremacía en un estado y mayor fuerza sociológica de los países, postulando la tesis de la soberanía popular en su forma más pura y constituyendo, con ella, un pilar más del estado del futuro; Dionisio Diderot y sus veintiún años de trabajo plasmados en la *enciclopedia*, tribuna política de la Francia prerrevolucionaria.

En 1788 se convoca a los *Estados Generales*, después de ciento cincuenta años de vacancia para que, en medio de un ambiente político enrarecido, el cinco de mayo de 1789, el rey Luis XVI pronunciara el discurso inaugural de la gran Asamblea, creyendo que únicamente se discutirán asuntos económicos y que se aprobarían reformas que continuarían las obras de los ministros Turgot y Nécker; después de múltiples discusiones y ante la intransigencia de la corona, se erige la Asamblea Nacional, cuyos miembros, cargados de demandas de sus electores, debaten las propuestas de cambio político "*en nombre del 97 % de los franceses*".

⁵⁴ Las notas y referencias sobre la revolución francesa se tomaron, resumidísimas, de la obra de A. Thiers, "Historia de la Revolución Francesa", prologada y traducida por don Rafael Altamira, 2 tomos, edición castellana de Antonio Virgili S. en C., editores, Barcelona, España, 1911?

Ante esto, el rey hace cerrar las salas de sesiones y, reuniéndose más tarde en el local del juego de pelota, el 20 de junio de 1789, se hace el solemne e histórico juramento, por todos los miembros de la Asamblea, de no separarse hasta establecer una constitución; el 23 de junio, Luis XVI se presenta a negar validez a la constitución de la Asamblea para que, poco después, Honorato Gabriel Riquetti, conde de Mirabeau, ingrese a las filas de tercer estado para decir, al chambelán del rey, con la candente oratoria que lo caracterizó: *"Id a decir a vuestro amo que estamos aquí por la voluntad del pueblo y que sólo se nos arrancará por la fuerza de las bayonetas"*. Tras esto, la débil voluntad del rey no atinó a hacer más. El 9 de julio de 1789 se aprobó la formación de la Asamblea Constituyente.

Ante la inminencia de su caída, el rey se rodeó de tropas y de un ejército de mercenarios, reconcentrados en Versalles y los bosques de Bologna, en las cercanías de París; el clamor popular ante esta situación, la inconformidad existente y las conquistas libertarias de la Asamblea, llevaron a hombres como Camille Desmoullins a agitar al pueblo y a que, el glorioso 14 de julio de 1789, el pueblo francés se volcara a tomar el palacio - prisión de la Bastilla; bajo el mando formidable del marqués de Lafayette se formó la Guardia Nacional; el espíritu de lucha se diseminó en Francia como fuego entre la pólvora: se iniciaron los combates en todo el territorio francés. El 26 de julio de 1789 se aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde se depositan treinta años previos de lucha ideológica. Marat inició su lucha desde la tribuna periodística y las mujeres marcharon sobre el palacio de Versalles y, en el podio de la república, Thouret, Mounier y Lafayette, representantes, lanzan al ristre sus ideas, retomando a Rousseau y Montesquieu, ahora, como fundadores de un nuevo orden en la historia europea y universal. En el año de 1791, la Asamblea Constituyente promulgó el texto constitucional donde se instituyó el principio de separación de poderes y la monarquía constitucional moderada. A pesar de la resistencia del clero refractario, de la nobleza y del rey, el poder real de Francia giraba en torno de los jacobinos y de los cordeleros, quienes se preparaban para la revolución y la final deposición del rey y su corte: surgieron o se afianzaron líderes activistas como Robespierre, Danton, Marat, Desmoullins y muchos más. El primero de octubre de 1791, inició sesiones la Asamblea Legislativa constituida por la nueva Carta Magna, con los jacobinos en su ala izquierda, formando, junto con los cordeleros, la llamada *"montaña"* y, en el ala derecha, los girondinos, reunidos todos con los ocupantes del centro del recinto, usado por los fuldenses, defensores del orden antiguo y del rey. Estalló la guerra contra Austria, a la cual se unió Prusia y que aceleró el proceso de caída de la vieja monarquía. Esta situación, el temor al avance prusiano y la inestabilidad de la corona, soliviantaron al pueblo de París quien llegó hasta la puerta de las Tullerías, viéndose obligado Luis XVI a ponerse un gorro frigio y a beberse un vaso de vino *"a la salud de la nación"*. La Asamblea comenzó a sesionar permanentemente, mientras los voluntarios venidos de Marsella se abrían paso en la ahora *"ciudad luz"* acompañados por las victoriosas notas compuestas por Rouget de l'Isle, inmortalizadas como el himno de *"la Marsellesa."*

Ante los titubeos de la Asamblea para destituir al rey, la comuna de París se lanzó sobre las Tullerías, avasalló a la guardia suiza e hizo huir al monarca, quien buscó refugio en el recinto de la Asamblea. Fue ahí donde se inició su juicio y el de la historia. Poco antes, en 1791, se había votado el sufragio universal que ahora daba poder y legitimidad al grupo de representantes que erigiría a la Asamblea en la “*Convención*”, la cual aboliría la monarquía y sentenciaría a muerte al rey, en nombre del pueblo: su cabeza cayó a los pies del verdugo en 1793, junto con la de la reina María Antonieta y la del Delfín. Ese mismo año, se votó y se aprobó la constitución y se proclamó la República, mientras Francia se convulsionaba entre las reyertas políticas y las luchas intestinas, la inminencia de una guerra con otros países europeos y las rebeliones que tenían por objeto la conservación de los fueros y los privilegios de la nobleza y el clero; antes esto, algunos sólo tuvieron una respuesta posible, iniciaron un régimen dictatorial y comenzó una nueva etapa: el terror.

El Comité de Salud Pública, dominado por radicales como Roux y Hébert y guiado por la fuerza e influencia de un Robespierre decidido a imponer el orden, inició su dictadura y comenzó a perseguir a los enemigos de la revolución: miles fueron sentenciados, en proceso sumarísimo, a perder la cabeza con la invención del Doctor Louise usada por la compasiva petición del Doctor Guillotin; María Roland dirá, en el cadalso, momentos antes de su ejecución, una frase que la hará pasar a la posteridad: “*Libertad, libertad, ¡cuántos crímenes se cometen en tu nombre!*”. La revolución comenzó a devorar a sus prohombres: Danton fue al suplicio y más tarde, en la mejor época de Fouché y Tallien, estos llevarían a la guillotina a Robespierre, en julio de 1794, en beneficio de sus intereses de grupo y de sus ambiciones personales y en aras de su propia sed de poder y de su enemistad con él, con lo que iniciaba el fin de aquel periodo macabro de la lucha francesa por la justicia social y la libertad. Posteriormente y tras el final del Comité, inició sus funciones el llamado “*Directorio*”, y durante su gobierno se acordó dejar sin efectos la constitución y promulgar otra, en el año de 1795; tras cuatro años de gobierno, dejó apto el terreno para el advenimiento del generalísimo Bonaparte, quintaesencia del emperador, hacia el año de 1804. La explosión de la revolución francesa fue un estallido de la conciencia social del pueblo francés, una consecuencia y un resumen de los cambios que la humanidad experimentó en el siglo enciclopédico y como consecuencia de la “*escalera de progreso*” de la que hablara Oswald Spengler y que se representó en el hambre de conocimientos que por toda la geografía europea se observaba.

Éste es el marco en donde las ideas de Montesquieu fueron transportadas a su primer ejercicio, su primer combate y sus primeras críticas; es en esta revolución donde la utopía del autor de “*grandeza y decadencia de los romanos*” cobra cuerpo y se vuelve real y palpable, por primera vez, en las discusiones de las Asambleas de este periodo.

Respecto a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, piedra de toque de la historiografía política contemporánea, comenta Mario de la Cueva: *“En la sesión del 8 de julio de 1789 de la Asamblea Nacional, el diputado Mounier anunció el propósito de que la Constitución estuviese precedida de una Declaración de Derechos; dos días después, el marqués de Lafayette, al concluir un discurso, leyó su proyecto de declaración, uno de cuyos párrafos dice: ‘Todo gobierno tiene por único fin el bien común. Este interés exige que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sean distintos y definidos, y que su organización asegure la representación libre de los funcionarios y la imparcialidad de los jueces.’*

*El Proyecto Lafayette, cuyo mérito consiste en haber sido el primero que se leyó en la Asamblea, principia por destacar la finalidad única de los gobiernos, que no es otra que el bien común. De esta finalidad dedujo el marqués una serie importantísima de consecuencias: en primer término, la separación de los poderes se presenta como una exigencia para la realización y efectividad del bien común; en segundo lugar, debe asegurarse la representación libre de los ciudadanos en los poderes públicos, conclusión que expresa una de las esencias de la democracia; en tercer lugar, debe determinarse la responsabilidad de los funcionarios, como un expediente para obligarles a actuar dentro de su esfera de competencia y en aplicación del orden jurídico; finalmente, es indispensable garantizar la imparcialidad de los jueces, a fin de darle a la función jurisdiccional la majestad que le corresponde.”*⁵⁵

La Declaración contenía, en su artículo 14, el principio de separación de poderes, al promulgarse que *“para prevenir el despotismo y asegurar el imperio de la Ley, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, deben estar separados. Su reunión en las mismas manos nos pondría a sus depositarios por encima de todas las leyes, y les permitiría sustituirlas con sus voluntades.”*⁵⁶

“El precepto Mounier parece una transplantación de algunos párrafos del Espíritu de las Leyes, pues marca con la mayor claridad las finalidades que señaló Montesquieu a la separación de los poderes. En la sesión del primero de agosto, Thouret, después de declarar que “todos los poderes públicos emanan del pueblo, que no pueden constituirse por sí mismos ni modificar su constitución”, afirmación que equivale a una distinción precisa de los poderes constituyente y constituido, establece una clasificación cuatripartita:

⁵⁵ Loc. cit. por Mario de la Cueva, “Teoría de la Constitución”, página 206.

⁵⁶ Idem, página 207.

Los poderes públicos se dividen en cuatro clases o especies diferentes:

- 1. Para hacer las leyes, reglar los gastos públicos, decretar el impuesto y mantener la constitución. De ahí la Asamblea Nacional, en la que reside el poder ejecutivo.*
- 2. La obligación de hacer ejecutar las leyes, poner la fuerza pública en actividad y dirigir la administración general. De ahí el rey, en quien reside el poder ejecutivo.*
- 3. Para la ejecución local de las leyes relativas a la administración general del reino. De ahí las asambleas provinciales y municipales, en las que reside el poder administrativo.*
- 4. La ejecución de las leyes que tienen por objeto las acciones y las propiedades de los ciudadanos. De ahí los tribunales de justicia, en los que reside el poder judicial.”⁵⁷*

El legado libertario de la revolución francesa no hubiera sido posible sin la revolución cultural que devino en el siglo XVIII por toda Europa, conocida como “la ilustración”, movimiento que encontró especial acogida en la patria de Descartes y otros grandes racionalistas, siendo la cuna ideológica de las ideas de Montesquieu; este movimiento también tuvo sus repercusiones en otras partes del mundo, como en la joven América, en donde también las ideas sobre el mejor gobierno de los hombres había preocupado a sus habitantes y había cultivado en ellos el anhelo de la independencia y la autodeterminación.

Las colonias inglesas en América declararon su independencia en 4 de julio de 1776, fecha de la ruptura final con Londres y fecha fundacional de los Estados Unidos de América. Tras el nombramiento de George Washington como comandante en jefe del ejército insurgente, nombramiento dado por el llamado “Congreso Continental” y tras amargas derrotas, los patriotas norteamericanos obtienen la ayuda de Francia, país que envía tropas al mando de Lafayette por acuerdo logrado por el enviado plenipotenciario de los insurgentes, Benjamin Franklin. En el año de 1787, el naciente país se da su Constitución, la cual, con algunas enmiendas, sigue vigente hasta la fecha, Carta Magna en que, con fundamento en el espíritu reinante en la época, se establece un gobierno con separación de poderes tal como la habría propuesto Montesquieu. Inglaterra reconoce a la nueva nación el 30 de noviembre de 1782, con lo cual se da fin a la guerra de independencia.

⁵⁷ *Ibidem.*

Lo más resaltante de estos hechos resulta ser el que, al momento de promulgar su Constitución, los Estados Unidos hayan optado por un sistema de separación de poderes, llevando a la práctica política la concepción de Charles de Secodant y asumiéndola hasta sus últimas consecuencias, en virtud de que el plan de Montesquieu propone un sistema rígido de separación de las atribuciones estatales y los órganos que las ejercen, de tal forma llevada a cabo que, mucho más recientemente, afirmaría Woodrow Wilson: *"El objeto de la convención de 1787 parece haber sido simplemente realizar este funesto error (la separación de poderes). La teoría literaria de los frenos y contrapesos es simplemente una exposición exacta de lo que han ensayado hacer los autores de nuestra Constitución; y estos frenos y contrapesos han resultado nocivos, en la medida en que se ha pretendido aplicarlos a la realidad."*⁵⁸

El mismo Wilson afirmó: *"... el principio de la Constitución americana es tener varias autoridades soberanas con la esperanza de que su número compense su inferioridad. El resultado práctico del fraccionamiento de la autoridad que se imaginó en nuestro sistema político, ha sido que cada rama ha recibido una pequeña fracción de responsabilidad, respecto a la cual la conciencia de cada funcionario puede sustraerse fácilmente. . . Tal como está constituido el Gobierno Federal carece de fuerza porque sus poderes están divididos; carece de prontitud porque los poderes encargados de obrar son demasiado numerosos; carece de eficacia porque su responsabilidad es vaga. He aquí los defectos sobre los que he insistido sin cesar."*⁵⁹

Tales comentarios son algunas de las críticas profundas que ha recibido la puesta en práctica de las ideas del francés y se deben, sin duda, a que, en el sistema de gobierno norteamericano, la independencia de las tres grandes ramas del poder, ejecutivo, legislativo y judicial, llegan al extremo de ser entes distintos y diferenciados, con funciones y atribuciones específicas, cada uno dotado de una parte del poder del Estado lo cual, por Ley, hace imposible la interacción de algunos o todos ellos.

Con posterioridad a los teóricos del siglo de la ilustración, las propuestas de separación de poderes se han modificado, alterado, atemperado y actualizado, de tal suerte que Locke y Montesquieu no reconocerían hoy las variables que han surgido de sus concepciones y las nuevas doctrinas que al respecto se postulan, ya que los sistemas políticos surgidos en estados después de las revoluciones burguesas del siglo XVIII, han asimilado la experiencia teórica y práctica de ese siglo prodigioso que revolucionó la ciencia política, la sociología y la cratología, cambiándolas y reconstruyéndolas, de tal forma, que les dio el cariz con que ahora las conocemos.

⁵⁸ Citado por Felipe Tena Ramírez, op. cit., página 210.

⁵⁹ Citado por Miguel Lanz Duret, op. cit., páginas 114 - 115.

1.4 EVOLUCIÓN POSTERIOR DE LA TEORÍA EN LOS ESTADOS MODERNOS.

Los postulados planteados por Montesquieu han quedado atrás y de la separación de poderes que el francés proponía hasta nuestros días, media una gran distancia conceptual, más acorde con la idea del estado y su dinámica, que no puede tornarse estática más que con riesgo de descomponer la estructura misma del estado y de sus componentes.

En los estados modernos, la tendencia a adoptar una separación o una división de poderes es innegable, pero igualmente las naciones han dado en atemperar el carácter fragmentario y disgregador, que en algún momento tuvieron, para dar paso a la colaboración y la vinculación de los diferentes poderes entre sí; ya no más dislocación de las potestades del gobierno del estado, sino la distinción y especialización de las mismas.

Ya criticada en su momento y en su época por Bentham y por Rousseau⁶⁰, la teoría fragmentadora de Montesquieu, con sus postulados, iba a contracorriente con las ideas que de la soberanía plantearon sus contemporáneos, en virtud de la dislocación de los diferentes poderes y de la partición que realizaba del poder soberano, lo cual le generó acres críticas por parte de muchos autores más.

Entre estos autores, se encuentra Carré de Malberg, quien expresó: *"Desde el punto de vista teórico, la separación de poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto, el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios. Si el Poder legislativo y el Ejecutivo están aislados por una barrera que intercepta entre ellos toda comunicación y si deben actuar cada uno por su parte sin entenderse, sin ponerse de acuerdo, resultaría de allí no solamente la distinción o la independencia sino la desunión de los Poderes. En tal sistema de separación absoluta, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, puestos frente a frente y sin relaciones regulares entre ellos, serán fatalmente encaminados a entrar en lucha; y si uno de los dos llega a ser más fuerte, es de temerse que su preponderancia degenerare en un poder excesivo. De este modo, puede decirse que la separación completa de poderes llega finalmente al despotismo."*⁶¹

⁶⁰ Cfr. a Jorge Carpizo M., op. cit., página 199.

⁶¹ Citado por Miguel Lanz Duret, op. cit., páginas 113 - 114.

Marcel de la Bigne de Villeneuve, autor que ha criticado duramente la teoría de separación de poderes de Montesquieu y mucho más las teorías finalistas de división de poderes, quien escribió una obra que lleva por título *"El fin del principio de división de poderes"*, propone sistemas de colaboración de ellos, postulando: *"No separación de poderes estatales, sino unidad de poder en el Estado. . . Diferenciación y especialización de funciones sin duda. . . Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad el oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos. . . Esto es lo que expresaba Augusto Comte, en una fórmula espléndida, cuando interpretando el pensamiento del sabio Aristóteles, que veía como rasgo característico de toda organización colectiva 'la separación (o, mejor, la distinción) de los oficios y la combinación de los esfuerzos', definía al gobierno como la reacción necesaria del conjunto sobre las partes."*⁶²

La separación y la división de poderes han sido adoptadas por diversas cartas constitucionales, tales como la norteamericana de 1787, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la constitución francesa de 1791, la igualmente francesa de 1795, la constitución española de Cádiz de 1812, la constitución alemana de Weimar de 1848 y las constituciones mexicanas de Apatzingán de 1814, en el acta constitutiva de la federación de 1824, así como en la constitución federal de 1824, en las bases constitucionales de 1835, en los proyectos constitucionales de 1842, en las bases orgánicas de 1843, así como en la constitución federal de 1857 y, finalmente, en la Carta Magna vigente de 1917.

En la historia de las instituciones constitucionales de nuestro país, en todo momento se ha adoptado la separación de poderes, situación que, de acuerdo a Ignacio Burgoa, era lógica y natural, en atención a las fuentes del constitucionalismo mexicano, esto es, por el influjo de los ideólogos franceses del siglo XVIII y el pensamiento jurídico - político de los fundadores de la Unión norteamericana.⁶³

Los sucesos que se presentaron en las diversas latitudes del continente Europeo, como las consecuencias sociales del movimiento de la ilustración, las revoluciones políticas, especialmente la francesa, la invasión de España por parte del ejército del Emperador Napoleón, la revolución industrial europea, los avances comerciales y la intención de gobernar un territorio que hasta ahora lo había sido por la corona española, lleva a un grupo de criollos mexicanos a decidirse por la emancipación de la metrópoli y comenzar un régimen que les asegure sus derechos como propietarios y una participación política activa en los asuntos de los territorios que consideraban suyos por nacionalidad; estos son algunos de los antecedentes de la guerra que dio como resultado la independencia de México.

⁶² Cita hecha por Felipe Tena Ramírez, op. cit., página 210.

⁶³ Cfr. a Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 1988. Página 586.

Evidentemente las ideas de la Francia revolucionaria marcaron en gran manera a nuestros caudillos separatistas, siendo, como refiere don Carlos Alvear Acevedo en su *Historia de México*⁶⁴, que las doctrinas políticas de Rousseau, de Montesquieu, eran ávidamente leídas en América.

Una vez iniciada la guerra, la madrugada del 15 de septiembre de 1810, se manifestaron en distintos idearios, como el de Hidalgo, la intención de establecer para México un gobierno, quizás monárquico, pero apegado a los principios que no permitían la concentración de poder en una sola mano, instalándose, para ese fin un gobierno provisional denominado "*Junta Insurgente*". Tras la aprehensión y muerte de Hidalgo, Allende, Aldama y Jiménez comienza la segunda etapa de la gesta independentista, tomado el mando de la revuelta por don Ignacio López Rayón, esta etapa se caracteriza por la intervención y por el mando de don José María Morelos y Pavón

En el transcurso de su tercera campaña combatiente, Morelos determinó la integración de un gobierno provisional, más estable y con objetivos más definidos que los de la *Junta*, por lo que se instaló, el 14 de septiembre de 1813, en la ciudad de Chilpancingo, el llamado *Congreso de Anáhuac*, integrado por diputados representantes de las provincias o territorios controlados por los insurgentes; de entre estos surgió un gobierno integrado por Morelos, López Rayón, Verduzco y Liceaga, dentro de el cual, el *Siervo de la Nación* presentó su propio ideario intitulado "*Sentimientos de la Nación*", en virtud del cual el gobierno admitiría la división de poderes y la constitución de tres de ellos.

Iniciada una contraofensiva por parte del gobierno virreinal, Morelos pierde a sus dos principales colaboradores militares, Mariano Matamoros y Hermenegildo Galeana, los cuales son muertos, iniciándose una verdadera cacería en contra del generalísimo; en medio de esta persecución es cuando se promulga el "*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*", en Apatzingán, tomando este decreto el nombre de Constitución de Apatzingán.

⁶⁴ Las notas sobre la historia de México generalmente se hacen en referencia a esta obra: Alvear Acevedo, Carlos. "Historia de México, épocas precortesiana, colonial e independiente." Séptima edición. Editorial Jus, México, 1967. 349 pp.; confrontadas y concordadas con las realizadas por José Bravo Ugarte en su obra *Historia de México*, tomos III y IV, editorial Jus, México, 1941.

Esta Carta, respecto al principio de división de poderes, relacionó de manera funcional el concepto de soberanía al principio de separación de poderes al referir, en su artículo 11, el siguiente precepto: "*Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.*"⁶⁵ Se desprende de la cita del precepto anterior que la constitución de 1814 optó por un sistema de poderes independientes, según el modelo Montesquieuano, cada uno dotado de un parte del poder soberano que posee el Estado, otorgando a cada órgano una función material diferente.

Esta misma contenía, en su capítulo II, en los artículos 44 a 47 las disposiciones referentes al gobierno mexicano, bajo el título "*De las supremas autoridades*", para después referir a cada uno de los órganos depositarios de una fracción de la soberanía de la nación, de tal suerte que se mencionan al "*Supremo Congreso*" (artículos 48 a 59), al "*Supremo Gobierno*" (artículos 132 a 150) y al "*Supremo Tribunal de Justicia*" (artículos 181 a 195) y sus atribuciones exclusivas (artículos 102 a 122; 159 a 174; y 196 a 204, respectivamente).

Tras la aprehensión y fusilamiento de Morelos, inicia la tercera época del movimiento separatista, caracterizada por el caudillismo de Mina, Iturbide y, principalmente, de don Vicente Guerrero, los cuales, después de múltiples altibajos, realizan una alianza que da por fruto la derrota de la corona española y la salida de las tropas reales, concluyéndose, a la entrada del ejército trigarante, ya en alianza con fuerzas españolas (v.g. O'Donoghú), la independencia de México, el 27 de septiembre de 1821.

Ya consumada la independencia nacional, comienza a generarse el problema de dar al país leyes propias y un ordenamiento constitucional supremo que dé coherencia al nuevo estado. Es así como se dicta un acta que sea el fundamento de una nueva constitución, que tendía entre sus principios, el de separación de poderes.

Los ordenamientos considerados constitucionales eran el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, por lo que el 24 de febrero de 1822, se reunió en la Ciudad de México el Congreso Constituyente. Por votación mayoritaria, el Congreso eligió a Iturbide como Emperador de México el 21 de marzo de 1822, período que concluyó el 19 de marzo de 1823, por efecto de las pugnas por derrocarlo del poder, del plan de Casa Mata y de la inconformidad popular a aceptar un emperador, por lo que en esa última fecha abdicó "Agustín I de México", invitado por el Congreso a hacerlo.

⁶⁵ Todas las citas de instrumentos constitucionales que se referirán, tienen como fuente el libro de Felipe Tena Ramírez. "*Leyes Fundamentales de México 1808 - 1995*". Décimo segunda edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1995. 1023 pp.; y han sido cotejadas con las referencias historiográficas e instrumentales contenidas en el libro de Aurora Arnaiz Arango. "*Derecho Constitucional Mexicano*". Segunda edición. Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1990. 583 pp.

Una nueva reunión del Congreso Constituyente, integrado por una serie de notables entre los que se encontraban numerosos representantes a las Cortes de Cádiz y hombres de la Altura de Valentin Gómez Farias, Ramos Arizpe, Iturribarria, Mayorga, Santa María, Michelena, José María Luis Mora, entre muchos más, arrojó como resultado la instauración de los que se denominó *Supremo Poder Ejecutivo*, que inicialmente fue asumido por un triunvirato compuesto por el general Pedro Celestino Negrete, el general Nicolás Bravo y el general Guadalupe Victoria, triunvirato que gobernó esperando la proclama, por parte del Congreso Constituyente, de la Constitución Política del naciente estado.

Este Congreso dio como resultado de sus trabajos el Acta Constitutiva de 1824, que en el apartado denominado "*División de Poderes*" en su artículo 9º, preveía la división de poderes del gobierno mexicano, diciendo: "*El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.*" Esta Acta perfila los lineamientos fundamentales del Poder Legislativo en sus artículos 10 a 14 y, respecto al Poder Ejecutivo, lo hace en sus artículos 15 a 19. A esta acta, siguió la promulgación de la Constitución Federal de 1824, la cual preveía la división de poderes, al establecer, en su artículo 6º, perteneciente al Título Segundo denominado "*De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo*", los mismos lineamientos que el Acta Constitutiva que la precedió, enumerando, en los títulos tercero, cuarto y quinto, los fundamentos constitucionales para el funcionamiento de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial respectivamente.

Se estableció el gobierno constitucional del general Guadalupe Victoria, tras el cual se sucedió el gobierno de Guerrero, el de Bustamante, el de Gómez Pedraza, el de Gómez Farias, sucesos todos que llegaron a precipitar la toma del poder por el que más tarde se habría de convertir en "*Su Alteza Serenísima*", estableciéndose el centralismo y la dictadura militar.

Bajo el llamado "*régimen unitario*", esto es, en la época transicional en que México adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, democrático y centralizado y de que el país estuvo siempre gobernado, de una u otra manera, por el general Antonio López de Santa Anna y su grupo de adictos y colaboradores, algunos de ellos brillantes e ilustres mexicanos; durante este periodo México conoció la guerra separatista de Texas y la separación de los territorios centroamericanos; la invasión de las potencias extranjeras, la invasión norteamericana de 1847 como la más grave de todas ellas; en el plano constitucional, se dictaron una serie de leyes y disposiciones legislativas que fungieron como Constituciones, las cuales estudiaremos para determinar el grado en que la división de poderes estuvo presente, por lo menos como figura legal, en ellas. Por la gran cantidad de ordenamientos, los enlistaremos para su mejor estudio, siendo los documentos constitucionales de este periodo los siguientes:

- Las Bases Constitucionales de 1835.
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.
- El proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1839.
- Los dos proyectos de Constitución de 1842.
- Las Bases Orgánicas para la República Mexicana de 1843.
- Las reformas de 1847 a las Bases Orgánicas.
- Las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853, dictadas por el general Santa Anna.

En las llamadas “Bases Constitucionales” de 1835, en su artículo 4º, se prevenía que *“El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.”* Seguidamente en el artículo 5º se refiere al poder Legislativo, depositado en el Congreso de Representantes de la Nación dividido en dos cámaras; en el artículo 6º se prevé la constitución del poder ejecutivo, depositado en el Presidente; finalmente, en el artículo 7º se habla acerca del poder Judicial, depositado en la Corte Suprema de Justicia. El *“arbitrio suficiente”* al que se refiere el artículo cuarto es, como más tarde se esclareció con las *“Siete Leyes”*, el llamado *“supremo poder conservador”*, cuarto poder constituido a manera de limitador y censor de los actos de los otros tres poderes.

En las llamadas *“Siete Leyes Constitucionales”* de 1836, en la Segunda ley refiere la organización del *“supremo poder conservador”* formado por cinco individuos que debían renovarse a razón de uno cada dos años y dotado de una serie de facultades extraordinarias, en virtud del artículo 12 de la ley citada, que le permitía injerencia en cualquier asunto o negocio concerniente a cualquiera de los otros tres poderes, a excitativa de alguno de ellos o por iniciativa propia, quedando definidas sus atribuciones, en fin, en una frase que al respecto elaboró Jorge Carpizo, diciendo: *“. . . que podía hacer todo lo que su capacidad le ordenara.”*⁶⁶

En fin, la Tercera ley se denominó *“Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes”*; la Cuarta ley se refería a la *“Organización del Supremo Poder Ejecutivo”*, quedando ahí comprendidos los apartadas acerca de el *“Consejo de Gobierno”* y *“Del Ministerio”*; la Quinta ley se ocupaba *“Del Poder Judicial de la República Mexicana”*.

⁶⁶ Jorge Carpizo M., op. cit., página 202.

Con posterioridad y a efecto de regular la realidad del país y convertirse en una Carta más actual, se propuso un proyecto de reforma presentado por el Congreso, proponiendo, en su Título Primero, denominado *"De la nación mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo"*, en el artículo sexto, que *"El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."*; en el Título Tercero se trata al Poder Legislativo, en el Título Cuarto se trata al Poder Ejecutivo y en el Título Quinto se trata al Poder Judicial. En relación con este proyecto, el Diputado José Fernando Ramírez, en su voto particular, hace expresa referencia a la División de Poderes, enalteciendo la obra de Montesquieu y exigiendo el cumplimiento de este principio, ya que en su concepto, el Poder Ejecutivo está dotado de demasiadas atribuciones, especialmente judiciales, lo cual quiebra el orden y equilibrio establecido entre los diferentes poderes de la república.

En el año de 1842 se plantearon dos Proyectos de Constitución, tras largos y acalorados debates del Congreso, encontrándonos que en el primero de ellos, terminado a principios de ese año, el Congreso se dividió en dos facciones, las cuales se dividen para expresar, cada uno, sus ideas políticas y su proyecto de país, quedando así dos proyectos, el de la mayoría y el de la minoría.

Respecto al proyecto de la mayoría, éste disponía la división de poderes en su artículo 5º, contenido en el Título Primero denominado *"De la nación Mexicana, su religión, su territorio, condición general de sus habitantes, y distribución de sus poderes."* Este artículo disponía que *"El ejercicio del Poder público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un sólo individuo."* El Título Segundo trata someramente los lineamientos sobre los cuales se han de establecer y conducir los tres poderes referidos en el precepto del artículo 5º refiriéndose al poder Legislativo en los artículos 34 a 38; al poder Ejecutivo en los correspondientes 39 a 42; y, finalmente, al poder Judicial en los artículos 43 y 44. El Título Tercero se encarga de referir las atribuciones, facultades y límites específicos del poder legislativo, así como el Título Cuarto hará lo propio con el poder Ejecutivo y el Título Quinto procederá de igual manera respecto al poder Judicial.

En cuanto al proyecto de la minoría, éste hacía referencia a la división de poderes en su artículo 27, perteneciente al Título Quinto, sección única, denominada *"Del Supremo Poder de la Nación"* y disponía que *"El Supremo Poder de la Nación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades. El poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; el Ejecutivo en un individuo que se denominará Presidente de los Estados - Unidos Mexicanos; y el Judicial, en una Suprema Corte de Justicia."*

Este proyecto se ocupó del poder Legislativo en su Título Sexto; del Ejecutivo en correspondiente Título Séptimo e hizo lo conducente en el Título Octavo con el poder Judicial.

En lo que respecta al segundo proyecto de Constitución, éste se terminó el 3 de noviembre del 1842, disponiendo, en el Título Quinto, denominado "Religión, distribución y división de los poderes", en el artículo 33, aprobado con fecha 5 de diciembre de 1842 que *"El Poder público se distribuye en general y departamental, en la manera en que establezca la Constitución; y tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos Poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades."*

En este proyecto, lo concerniente al poder Legislativo se concentra en el Título Quinto "*Organización del Poder Legislativo General*"; el Ejecutivo, bajo el rubro de "*Poder Ejecutivo General*" en el Título Undécimo y, el poder Judicial, en el Título Trigésimo con el nombre de "*Del Poder Judicial*."

Las denominadas "*Bases Orgánicas de la República Mexicana*" de 1843, dictadas por la Junta Nacional Legislativa, compuesta por ochenta miembros designados por Don Nicolás Bravo, proyecto sancionado por Santa Anna, contenían, en su Título Primero, denominado "*De la Nación Mexicana, su territorio, forma de gobierno y su religión*", al artículo 5º, el cual disponía que "*La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.*" Posteriormente, en el título Cuarto, nos habla de las disposiciones para el poder Legislativo, haciendo otro tanto en el Título Quinto con el poder Ejecutivo, para concluir con el poder Judicial descrito en el Título Sexto.

En el año de 1847 se realizan proyectos de reforma a las "*Bases*" proyecto que se promulgó el 21 de mayo de 1847 y que se dio en virtud de las diferentes críticas, principalmente por la confusión de poderes que se producía al conceder atribuciones similares a las diversas entidades, estableciéndose, al través de tal reforma, un precepto que hizo que las facultades y atribuciones enumeradas en las "*Bases*" fueran limitativas y no solamente enunciativas, de tal forma que el artículo 21 ordenaba que "*Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.*"

Al gobierno interino de don Manuel de la Peña y Peña, siguió el interinato del general Anaya, al cual siguió el gobierno provisional del general José Joaquín Herrera, iniciado el 30 de mayo de 1848. En enero de 1851 tomó posesión el general Mariano Arista, el cual terminó su gobierno el 5 de enero de 1853, entrando inmediatamente después Juan B. Ceballos y, al término de su interinato, el general Lombardini entró a gobernar el país. A partir de 1853, el general Santa Anna tomó el gobierno, iniciando con ello una dictadura encabezada por el mismo, administración durante la cual se dictaron las "*Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*", las cuales establecieron un Consejo de Gobierno y un Consejo de Ministros, formado por cinco secretarios de estado y en el cual se conservaba, en la letra, la división de poderes establecida en las "*Bases*" de 1843.

Tras la promulgación del Plan de Ayutla y la caída del presidente Santa Anna, termina el periodo del "régimen unitario" y, de hecho, se vuelve al régimen federalista; después del gobierno del general Juan Alvarez, el cual convocó al Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1857, se sucede el gobierno del presidente Ignacio Comonfort, el cual promulga el "*Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana*", el cual establece, en su Sección Sexta, los lineamientos del "*Gobierno General*", depositado en el Presidente y los Ministros; de igual manera, en la Sección Séptima, se establecen los principios rectores del poder Judicial. En teoría, se mantenía la división de poderes considerada en las "*Bases*", con la consideración de que el Congreso se reuniría en carácter de Constituyente.

El proyecto de Constitución discutido y aprobado el 16 de junio de 1856 considera la división de poderes en el Título Tercero, en el apartado del mismo nombre, en su artículo 52, diciendo que "*Se divide el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.*" En tal proyecto, las secciones primera, segunda y tercera se ocupaban, respectivamente, del poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Por disposición del presidente Comonfort, el Congreso Constituyente se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 para que, un año después, el cinco de febrero de 1857, se promulgara la constitución, que sería ese día jurada por el Congreso y, posteriormente, por el ya ahora presidente constitucional Ignacio Comonfort.

Respecto a la Constitución Federal de 1857, ésta preveía, en el apartado denominado “*De la división de Poderes*”, perteneciente al Título tercero, en el artículo 50, lo siguiente: “*El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.*”⁶⁷ Se observa en el texto que es casi idéntico al que tiene la constitución vigente, siendo el texto perteneciente a la Carta del 57 el que inspiró al legislador de Querétaro para la elaboración del contenido de la actual, este último, perfeccionándolo y mejorándolo técnicamente. En esta Constitución y dentro del mismo Título Tercero, la sección primera se ocupa del Poder Legislativo; la sección segunda del Poder Ejecutivo y la sección tercera del Poder Judicial, quedando configurados los Poderes Federales, orgánica y funcionalmente, de acuerdo con la doctrina de separación de poderes.

Ya bajo la vigencia de la Constitución del 57, se promulgaron las Leyes de Reforma, las cuales enriquecieron el marco en el cual ésta se aplicaba; algunas de tales Leyes son la de nacionalización de bienes eclesiásticos del 12 de julio de 1859; la de matrimonio civil del 28 de julio de 1859; la de libertad de cultos de diciembre de 1860.

La invasión francesa y el plan para traer a México a un gobernante monárquico extranjero y que culminó con el advenimiento del imperio de Maximiliano de Habsburgo, dictándose, durante ese período, el “*Estatuto Provisional del Imperio*”, sin que llegara a promulgarse Constitución alguna de matices monárquicos o imperiales. Este “*Estatuto*” preveía la formación del poder Ejecutivo, depositado en el emperador, el cual estaba investido de algunas atribuciones legislativas y judiciales, sin embargo, se preveía la formación de un Congreso Constituyente que dimanara en un Congreso de representantes y en una Corte Suprema de Justicia, haciendo la correspondiente delegación de facultades.

Tras la renovación de la República y la restitución del Presidente Juárez en el poder Ejecutivo, igualmente se restituyó el imperio de la Carta Magna de 1857, la que continuó su vigencia en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada; más tarde, con la avanzada del plan de Tuxtepec, reformado y convertido en el plan de Palo Blanco y con el triunfo del plan de la Noria, encabezado y dirigido por el general Porfirio Díaz, igualmente prosiguió la vigencia de la Constitución de 1857; tales planes proclamaban al general Díaz como presidente, desconociendo el gobierno lerdista, pero aun así la constitución de 1857 conservó, en teoría, su vigencia, existiendo parapetariamente durante todo el larguísimo gobierno del general, al través de sus múltiples reelecciones por “unanimidad” y durante la pausa de un período en el que la presidencia fue ejercida por el general Manuel González, período en el cual el “llorón de Icamole” se tomó un “descanso” de las tensiones de la presidencia.

⁶⁷ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, con las reformas, adiciones y leyes orgánicas expedidas hasta junio de 1891, arreglada por el Licenciado Jacinto Pallares. Librería de la Enseñanza, México, 1892. Página 13.

Con el triunfo de la “revolución” maderista fue que concluyó el régimen del general Díaz e inició un periodo de ajustes que se prolongaron hasta el año de 1916, año en que se convocó al Congreso Constituyente por parte del presidente Carranza; en ese año se iniciaron los trabajos que culminaron en la creación de un instrumento constitutivo del estado mexicano, documento que fue discutido por el Poder Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, estado de Querétaro y que se promulgó y juró, el cinco de febrero de 1917, siendo tal instrumento nuestra Constitución vigente, cuyo contenido analizaremos a lo largo del presente trabajo y el cual contiene, perteneciente al Capítulo Primero del Título Tercero, en el apartado denominado “De la división de Poderes”, al artículo 49, el cual, a la letra dice:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes 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.”

CAPÍTULO SEGUNDO

Conceptos fundamentales en el estudio de la teoría de División de Poderes.

“Le pueden quitar todo a un hombre, menos la libertad de elegir su propio camino.”

- Victor Frankl -

CAPÍTULO 2.

Conceptos fundamentales en el estudio de la Teoría de División de Poderes.

Contenido:

2.1 Presupuestos de la teoría de división de poderes.

2.1.1 La existencia de un Estado con un gobierno republicano, democrático, representativo y "liberal - burgués".

2.1.2 Adopción de un sistema con ejercicio separado de las funciones del Estado.

2.1.3 El Poder Super Omnia del Estado.

2.1.4 El Poder Constituyente

2.1.5 Estudio de las Funciones del Gobierno del Estado.

2.1.6 El acto de gobierno: diversas modalidades de actuación del Gobierno del Estado.

2.1.7 Modalidades que adopta la división del Poder del Gobierno del Estado.

2.1.7.1 División del Poder del Estado

2.1.7.2 División de Funciones del Estado.

2.1.7.3 División de Funciones para el ejercicio del Poder del Gobierno del Estado.

2.2 Análisis de las diversas tesis doctrinales sobre división de poderes.

2.2.1 División de Poderes.

2.2.2 Separación de Poderes.

2.2.3 Equilibrio de Poderes.

2.2.4 Distinción de Poderes.

2.2.5 División funcional y orgánica del Poder Soberano de la Unión para su ejercicio.

2.2.6 Colaboración de Poderes.

2.3 Principales postulados de la teoría de división de poderes.

2.3.1 Necesidad de un Poder Legislativo o Parlamentario Pluripersonal o colegiado.

2.3.2 Necesidad de ejercer separadamente la Función Legislativa de la Función ejecutiva.

2.3.3 Imperativo legal para que no se reúnan en una sola persona Facultades Ejecutivas, Legislativas y Judiciales.

2.3.4 Establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos para el regular y moderar el ejercicio del poder gubernamental.

2.3.5 Primacía de alguno de los Poderes Constituidos.

2.4 División de poderes en el sistema parlamentario y en el sistema presidencial.

CAPÍTULO SEGUNDO

Conceptos fundamentales en el estudio de la teoría de División de Poderes.

2.1 PRESUPUESTOS DE LA TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES.

Después de haber ubicado dentro de un marco histórico la evolución y desarrollo de la institución que nos ocupa, hemos de pasar al estudio detenido de cada uno de los elementos que configuran un orden de autoridad dentro del cual pueda darse el ejercicio separado de potestades estatales, ya que es de anotar que, por una parte, no en todos los regímenes existe institucionalmente instaurada tal división; por otro lado, en algunos otros, si bien es cierto que se encuentra contemplada dentro de su orden constitucional, no se practica y se deja de lado su ejercicio, concentrándose, *de facto*, todas las atribuciones en un sólo órgano de gobierno; es por lo anterior que hay que establecer los elementos previos necesarios para la existencia de un sistema de ejercicio separado de funciones que, efectivamente, se practique políticamente, en beneficio del Estado y de la sociedad que le es propia.

Entre estos elementos hemos de encontrar algunos que son constitutivos del mismo Estado, en virtud de que la separación del poder público es una institución que se encuentra acendrada en los estados contemporáneos de manera orgánica y estructural, siendo menester analizar algunos elementos de la organización política fundamental estatal a efecto de desarrollar mejor nuestra exposición.

Habremos de contemplarlos como presupuestos en virtud de que tales elementos se presentan como necesarios para poder dar como resultado la conformación de un modelo político lo más propicio posible para la aparición de la institución que estudiamos, sin que sean elementos *sine qua non* para su existencia, pero si factores importantes de su permanencia y perseverancia en nuestras constituciones contemporáneas. Tales presupuestos corresponden a aquellos elementos que permean al Estado en cuanto organización política suprema, la cual, constituida por un grupo humano con características comunes, asentada en un territorio específico, ejerce su poder originario al través de un gobierno, que es el depositario y mandatario de su pueblo, el cual es considerado en la actualidad y de acuerdo a la gran mayoría de los autores, titular irrestricto de la soberanía nacional, definida por el maestro Serra Rojas como aquella que "*corresponde al pueblo de quien emanan todos los poderes del Estado, aunque se ejerzan por representación.*"¹

¹ Serra Rojas, Andrés. "Teoría General del Estado, prolegómeno de ciencia política." Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1964. Página 232.

Este poder, depositado en los gobernantes, de conformidad a los criterios más aceptados, debe ser separado en cuanto al ejercicio de sus potestades, que no de manera real, con la finalidad de lograr una mejor distribución de tareas, una limitación interna al poder de los mismos gobernantes, una garantía de la no concentración del poder en una sola o en una cuantas manos, la seguridad en la eficacia de la actuación gubernamental y la expedita resolución de las peticiones de acción que se le formulen en virtud de la especialización de funciones: tales son pues las características que, de conformidad a la doctrina, debe poseer la división en el ejercicio del poder detentado por el gobierno, originado en una estructura determinada que así lo condiciona y que constituirá el desarrollo de las siguientes líneas.

De conformidad a lo que señalan los autores, dentro de los elementos necesarios para que en gobierno de un estado se dé la división de poderes, es necesario que coexistan varios elementos que hagan posible tal fórmula política, en virtud de que tales elementos son los ideales para que en su seno se ponga en práctica tal principio, siendo la enumeración de estos elementos descriptiva y no limitativa, en razón de que la división de poderes se pueda dar como práctica fuera de los mismos.

Es convención doctrinal referir que el estado que mejor permite la división de poderes es el estado conocido como "democrático" por su forma de gobierno, opinión que el maestro Ignacio Burgoa confirma al señalar que una de los elementos del gobierno democrático es, precisamente, la división o separación de poderes²; para el maestro Burgoa son ocho los aspectos que caracterizan a las democracias, a saber:

1. *La declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía.*
2. *El origen popular de los titulares de los órganos primarios de la representación política.*
3. *El control popular sobre la actuación de los órganos de Estado. En este inciso, se considera una subdivisión:
 - a) *La consideración de la libertad.*
 - b) *Lo referente al sistema de partidos políticos.**
4. *La responsabilidad de los funcionarios públicos.*
5. *El referéndum.*
6. *La jurisdicción.*
7. *La división o separación de poderes.*
8. *La justicia social.*

² Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., página 579.

Estos elementos, si bien no los explicaremos ni nos detendremos en su detenido estudio, si nos sirven para ubicar a la división o separación de poderes dentro de un marco de referencia concreto y específico.

En la historia del Estado, desde su origen hasta nuestros días, diversos modelos o tipos de él han existido, de tal forma que la humanidad ha conocido al “Estado vigilante” o “gendarme”, al “Estado providencia” o “benefactor”, al “Estado individualista” o “liberal - burgués” o más recientemente, al llamado “Estado social de derecho”. Entre estos tipos de estado, los dos primeros prefiguran ya la división de poderes, siendo hasta la aparición del estado “liberal” en donde mejor se ha configurado la división de poderes, permaneciendo en cualquier formación ulterior a él.

De lo anterior se desprende la necesidad de deslindar, en lo referente al objeto de la presente investigación y de manera muy somera, los conceptos de forma de Estado y formas de gobierno, respecto a las cuales haremos la siguiente elucubración.

De acuerdo a lo señalado por el maestro Serra Rojas, el Estado es *“la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado, en la unidad de todos sus poderes y como titular del Derecho de Soberanía”*³, en tanto que el gobierno se forma de *“los diversos poderes y órganos encaminados a la ejecución de las Leyes, a realizar los atributos fundamentales del Estado”*⁴, en donde encontramos una equiparación de gobierno y Poder Ejecutivo.

Para Luis Izaga⁵, las formas de gobierno se caracterizan por ser *“las estructuras que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí”*, en tanto que las formas de Estado son *“las distintas formas que una nación puede adoptar, no por la diversa estructura y engranaje de sus órganos soberanos, sino por lo que Ruiz del Castillo llama la división o desplazamiento de competencias”*.

Para Groppali⁶, las formas de gobierno se caracterizan por considerar *“los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones”*, en tanto que las formas de Estado están dadas por *“la estructura de poderes y órganos y se refiere a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y soberanía, según se encuentren y funden en un orden estatal único o estén descentralizados en los varios órdenes estatales de que resulten constituidas.”*

³ Andrés Serra Rojas, op. cit., páginas 339 - 340.

⁴ Idem, página 340.

⁵ Loc. cit. por Andrés Serra Rojas, ibídem.

⁶ Loc. cit. por Andrés Serra Rojas, ibídem.

En la ya célebre clasificación de las formas de gobierno hecha por Aristóteles, realizada tras el estudio de un gran número de constituciones⁷ se refieren las formas de gobierno clasificándolas como formas puras y formas impuras, considerándose a las segundas como deformaciones o degeneraciones de las primeras, siendo las siguientes, expresadas en el siguiente cuadro:

CUADRO C2.1:

FORMAS PURAS	FORMAS IMPURAS
<p>Monarquía: El poder supremo corresponde a un príncipe, con carácter vitalicio, designado según orden hereditario o por elección, debido a la muerte o por la abdicación de su antecesor.</p>	<p>Tiranía: El poder supremo reside en un tirano, esto es, en una persona o entidad que obtiene contra derecho (contra ius) el mando sobre el gobierno y que lo rige a la medida de su voluntad.</p>
<p>Aristocracia: El poder supremo corresponde a un grupo de notables que sobresale, de acuerdo a determinadas características, de los demás, siendo considerado el mejor para los fines propios del gobierno.</p>	<p>Oligarquía: El poder supremo residen en un grupo formado por un reducido grupo de personas agrupados todos en torno a su clase social o de sus intereses económicos particulares.</p>
<p>Democracia o Politeía: El poder supremo corresponde al pueblo, el cual predomina en el gobierno del Estado, ejerciendo su soberanía directa o indirectamente.</p>	<p>Demagogia u Oclocracia: El poder supremo corresponde al pueblo, identificado éste únicamente con los estratos mas bajos de las sociedad y en detrimento de todos los demás grupos sociales, haciendo un halago a las masas y convirtiéndose en una "tiranía de los oprimidos".</p>

De la referencia realizada, distinguiremos como forma de Estado aquellas en la que una comunidad humana decide organizarse en un territorio determinado, estructurando un sistema de competencias para ejercer su poder soberano respecto de otros Estados, al través del funcionamiento de un gobierno constituido para tal efecto, en tanto que las formas de gobierno girarán en torno a las maneras en que se organiza ese gobierno, la distribución y el ejercicio de las atribuciones y potestades que se le confieran, por lo que la división de poderes se incrustará dentro de la definición de las formas de gobierno y, por ende, dentro del funcionamiento del gobierno del estado.

⁷ Sobre este punto, vid supra, capítulo I, tema 1.2

De acuerdo a lo que apunta el maestro Serra Rojas, en nuestra era podemos considerar que las formas de gobierno se han reducido básicamente a dos, de tal suerte que distinguiremos a la república y a la monarquía como las formas de gobierno que rigen en los Estados contemporáneos.³ Dentro de estas dos formas de gobierno es posible encontrar sistemas de división de poderes, ya que este principio obedece no sólo a criterios rígidos sobre el funcionamiento de un tipo específico de gobierno, sino a un criterio de funcionalidad, de seguridad jurídica de los ciudadanos o de las personas en general y constituye un régimen de control interno del ejercicio del poder gubernamental que, de acuerdo a la tradición jurídica de occidente, salvaguarda uno de los bienes más preciados del ser humano, su libertad, por lo que es factible tal división en el gobierno republicano o en el monárquico, diferenciándose únicamente por el grado de colaboración y de compenetración de los diversos poderes entre si.

A pesar de ello, el gobierno republicano, representativo, democrático y liberal, hoy llamado “Estado de Derecho” es el gobierno prototípico en el que se da la separación de poderes, por lo que al través de su estudio llegaremos, en un último análisis, a la determinación de las funciones y atribuciones del mismo estado, elemento que es necesario deslindar antes de comprender acertadamente la división funcional del poder público, ya que serán estas funciones y atribuciones estatales las que se separarán con posterioridad, atendiendo a diversos criterios de funcionalidad, eficacia, conveniencia, especialidad, capacidad y seguridad, puntos de los que nos ocuparemos más adelante.

2.1.1 La existencia de un gobierno republicano, democrático, representativo y “liberal - burgués”.

Teniendo como puntos de partida las cavilaciones anteriores, desglosaremos adecuadamente el ámbito en el que la división de poderes es eficaz para el cumplimiento de los objetivos para los cuales se constituye, esto es, un gobierno con las características de compatibilidad idónea con la institución y que, al mismo tiempo, los grandes conglomerados sociales consideran como de mayor valía en la actualidad: estas características son el gobierno cuya forma de gobierno es la república, con una estructura democrática, que se complementa con un sistema de representantes del pueblo para el gobierno y que sea, por la suma de las partes del conjunto, uno de los llamados “Estados de Derecho” o “Estados Liberales” que han caracterizado a occidente en el último siglo, independientemente de los diversos modelos económicos que se adopten en cada Estado.

³ Cfr. *idem*, página 343.

Para Carl Schmitt⁹ la división, que él llama “distinción”, de poderes, constituye, junto con la teoría de los Derechos Fundamentales del Hombre, llamados comúnmente “garantías individuales”, la columna vertebral de las constituciones de los estados que él denomina “liberales - burgueses” o “burgueses de derecho”, siendo este modelo de estado el imperante en el momento histórico concreto en que Schmitt desarrolló su obra y que ha imperado hasta nuestros días, bajo el esquema del gobierno de un “Estado de Derecho”, respetuoso de las Leyes establecidas por el Poder Constituyente, modelo que ha evolucionado en nuestra época hacia el “Estado de Derecho liberal”, tamizado por las ideas y tesis del neoliberalismo social, derivado del liberalismo público inglés del siglo pasado y que nuestros gobernantes han puesto en boga en todo occidente, concomitantemente con la aplicación de modelos económicos que representan corrientes similares.

El mismo Schmitt señala las características que considera más relevantes de este modelo de Estado, las cuales son: a) Legalidad; b) Justicia administrativa; c) mesurabilidad de todas las facultades estatales; d) Independencia del juez; e) Forma Judicial; y f) Problema de la justicia política.

Este modelo de estado obedece a ciertas premisas bien establecidas, tales como la axiomática y automática igualdad que se establece entre democracia y libertad, la consideración dogmática sobre los derechos fundamentales del hombre y, en lo que al gobierno se refiere, la adopción igualmente dogmática de la división de poderes; aunado a lo anterior, la instauración de medidas que conduzcan a la reducción de las instancias gubernamentales, reduciendo el gobierno al mínimo, intentando, con ello, que la sociedad se regule y se acople al libre juego de fuerzas mercantiles y económicas y a la acción irrestricta de los particulares, siendo, esta última, protegida y garantizada por un gobierno reducido a su función de guardián.

En este marco, la división de poderes actúa de manera automática y formularia, ya que no se establece como resultado de un análisis y estudio de las consecuencias que tal división traerá aparejada, sino que, en virtud de una tendencia generalizada, se adopta tal institución a efecto de complementar un grupo predeterminado de instituciones que “debe” contener una Constitución.

A pesar de lo dicho con anterioridad, no es menos cierto que un régimen democrático, representativo y republicano es el mejor para que se desarrolle la división de poderes, sistema que, aplicado de manera integral y, sobre todo, razonada, trae aparejados enormes beneficios políticos y sociales, ya que tal principio no sólo es perfectamente compatible con tales esquemas de gobierno, sino que también es complementario con ellas, de conformidad a los razonamientos que a continuación expondremos, de manera somera y a *grosso modo*.

⁹ Cfr. a Carl Schmitt, op. cit., páginas 145 y siguientes, hasta la página 258.

Habiendo ya quedado señalado que en la actualidad encontramos principalmente dos formas de gobierno¹⁰, una de ellas, la república, comenzaremos con el estudio de la forma republicana, la cual se ha erigido como una de las más caras instituciones políticas contemporáneas y que remonta sus orígenes al ágora ateniense y al ideario de la ciudad de Atenas, a los pies de la Acrópolis, en el esplendor de la cultura helénica y que tomó la forma con que actualmente la conocemos entre los romanos, los cuales la formaron y fortalecieron al constituir el primer gobierno - república en la historia moderna, para después prolongarse al medioevo y alcanzar el culmen de su desarrollo en las ciudades italianas del renacimiento, siendo caracterizada, según Tena Ramírez¹¹, en contraposición con la monarquía, por Maquiavelo, continuando con intensidad su desarrollo en la era moderna subsiguiente. El término "*república*" encuentra su etimología en los vocablos latinos "*res*", cosa, objeto y "*publica*", de "*publicum*", referente a una causa común, perteneciente o concerniente a todos; el resultado de tal fusión gramatical es lo que podríamos traducir como la "cosa común", la cual se constriñe ahora a definir una forma de gobierno en la que, en contraposición a la monarquía, el titular o jefe de gobierno no es designado por privilegios hereditarios, sino elegible, ya sea directa o indirectamente, lo cual implica necesariamente la injerencia popular en los negocios públicos o de gobierno.

Siguiendo la saga de Nicolás Maquiavelo, Tena Ramírez define a la república oponiéndola a la monarquía, a fin de obtener sus características por contraposición de conceptos, método que la mayoría de los autores a usado en tal sentido, de tal forma que la conceptualiza diciendo que es republicano "*el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicio, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad de popular.*"¹² Otros caracteres de la república son el que no se reconozca la sucesión dinástica del jefe de Estado para transmitir tal jefatura, el razón de muerte o abdicación, ya que en la monarquía así sucede por ser el cargo vitalicio; igualmente en el régimen republicano la elección del sucesor a la jefatura estatal debe hacerse atendiendo a la capacidad y aptitud del designado, no atendiendo a circunstancias fortuitas de nacimiento, consanguinidad, parentesco o dinastía.¹³

Señala el maestro Tena que son dos de estas características, la de seleccionar al más apto para el cargo de jefe de Estado y la de que en la selección intervenga la voluntad del pueblo expresada mediante votación, la consulta popular mediante las urnas electorales, las que vinculan estrechamente a la república con la democracia, llegando a confundir y a asimilar, incorrectamente, ambas instituciones políticas en la moderna teoría del Estado.¹⁴

¹⁰ Vid supra, página 52.

¹¹ Cfr. a Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", página 91.

¹² *Ibidem*.

¹³ Cfr. *idem*, página 92.

¹⁴ Cfr. *ibidem*.

El maestro Serra Rojas define a la república diciendo que es *"de origen electivo y popular, el ejercicio del poder debe ser limitado y un régimen de responsabilidad política, en que con frecuencia limita esa responsabilidad excluyendo al Presidente de la República."*¹⁵

Comúnmente, en las repúblicas, la elección del titular del Poder Ejecutivo, Presidente, Primer Ministro, o como se le denomine, se realiza por medio del sufragio universal y para un período determinado, dándose en esta circunstancia la elección directa de los órganos directivos del gobierno mediante la votación de los ciudadanos con capacidad de electores.

Ahora bien, las repúblicas pueden adoptar diversas modalidades, encontrándonos entonces con repúblicas democráticas, aristocráticas, unitarias, federales, presidenciales y parlamentarias, atendiendo a diversos criterios o a las diversas características de cada estado y gobierno, estando de acuerdo con el maestro Tena¹⁶ cuando señala que el sistema republicano ya no es antagónico con la monarquía, ya que en la actualidad ésta reconoce las estructuras democráticas y se somete a un régimen constitucional, dejando de existir, en muchos casos afortunados, la afinidad entre monarquía y absolutismo que antaño era la regla, siendo el régimen monárquico *rara avis* que tiende a desaparecer, siendo el más peligroso enemigo de la república cualquier sistema totalitario, aún disfrazado de república democrática.

El segundo elemento de nuestro estudio será el concepto de *"democracia"*, el cual, etimológicamente, encuentra su origen en los vocablos del griego antiguo *"demos"*, colectividad, grupo, totalidad y *"kratos"*, nombre del numen que en el panteón griego representaba el poder de dioses y hombres, significando eso literalmente, poder, *"el poder"*. En cuanto figura política, el origen y esencia de esta institución lo encontramos en Atenas y su sistema de gobierno, el cual permitía, demandaba y propiciaba la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, sometiéndolas a consideración mediante un consenso que era discutido y posteriormente votado en el ágora, para después ejercer la decisión de la mayoría de los que participaron en la resolución. Si embargo, la idea de la democracia es completamente distinta entre Atenas y el mundo que se abre al segundo milenio de nuestra era.

¹⁵ Andrés Serra Rojas, op. cit., página 344.

¹⁶ Cfr. a Tena Ramirez, "Derecho Constitucional Mexicano", página 92.

Señala el maestro Burgoa que la división o separación de poderes es un signo denotativo de la democracia, por ser garante de la seguridad jurídica de los individuos que conforman el Estado¹⁷, al mismo tiempo que, en su opinión, es la nota característica de tales regímenes¹⁸, opiniones que comparte Maurice Duverger al apuntar que *"La estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales descansa en un principio célebre, el de la separación de los poderes."*¹⁹

Ahora bien, es de anotarse que la democracia occidental moderna es producto de la evolución de las ideas del liberalismo social inglés del siglo pasado, ya que las profundas transformaciones políticas del siglo decimonono hicieron necesaria la reconceptualización de las ideas políticas y sociales, de tal manera que respondieran a las exigencias de las nuevas sociedades, no siempre con buena fortuna. Comenta Tena Ramírez que *"la democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de como encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca así mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior."*²⁰

Como ya referimos, la aplicación de los principios democráticos en el mundo no ha sido igual en todas las épocas y la democracia que vivimos actualmente es virtual creación de los últimos cien años de historia, en los que se continuó la revolución política de la pasada centuria; en los inicios de nuestro siglo, a los Estados que se reconfiguraron después de los años veinte, década que en opinión de Hermann Hesse fue fundamental en la reorganización política, ideológica y cultural de Europa, se les identifica comúnmente con los Estados Modernos o de Derecho, que Biscaretti di Ruffia agrupa bajo la denominación de Estados democráticos modernos o de democracia clásica; sus características resaltan al ser comparados por el autor, mediante una contraposición, con los Estados autoritarios y con los Estados de democracia marxista o económica²¹. Estos Estados de democracia clásica, en opinión de Biscaretti, se basan en el principio fundamental del *autogobierno*, concepto que se traduce, en la práctica política contemporánea, en las ideas del autodeterminación y autolimitación; estos conceptos tratan de resolver los problemas de la separación entre gobernantes y gobernados que caracterizó a los modelos de estado que históricamente le precedieron, así como el del aparente conflicto entre la libertad personal y la libertad social, esto es, lo que al autor en cita denomina *el problema de la libertad de cada uno con la libertad de todos*.

¹⁷ Cfr. a Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., página 579.

¹⁸ Cfr. ídem., página 586.

¹⁹ Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Prólogo de Pablo Lucas Verdú. Quinta edición española. Editorial Ariel, Barcelona, España, 1970. Página 178.

²⁰ Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", página 93.

²¹ Cfr. a Paolo Biscaretti di Ruffia, "Derecho Constitucional". Prologado por Pablo Lucas Verdú. Primera reimpresión. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1973. Páginas 226 - 227.

Además del autogobierno, los estados de democracia clásica necesitan, en opinión de Biscaretti, de la institución de la representatividad, como complemento funcional y fundamental, dados los enormes conflictos que implicaría la democracia directa en los conglomerados humanos modernos.²²

Para el maestro Serra Rojas, la democracia es *“una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos”*²³, fusionando su concepto de democracia con la idea y doctrina de la representatividad. Más adelante, complementa diciendo que *“En términos generales, la democracia es una forma de gobierno - no de Estado - , en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación del pueblo en la funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que, por otra parte, se establecen para beneficio del pueblo.”*²⁴

De acuerdo a la doctrina, se considera democrático un sistema de gobierno cuando la soberanía pertenece o reside esencialmente en el conjunto de los ciudadanos, lo cual queda condensado en la fórmula cuyo texto pregonaba que la democracia *“es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”*. Hoy en día, la acepción moderna y más generalizada de la democracia implica, como atinadamente señala Monique Lions²⁵, un sistema en el que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes, como titular irrestricto de este poder soberano. La misma autora advierte sobre las diversas acepciones y significados que se le da al término “democracia”, advirtiendo que la democracia de “tipo occidental” se caracteriza por ser aquella que realmente asegura a la persona sus garantías individuales, le proporciona un mínimo de seguridad económica y no concentra el poder en una persona o en un grupo, sino que consagra el principio de la elección popular, de la separación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, así como el del pluralismo ideológico.²⁶

Apuntados por Felipe Tena²⁷, son dos, principalmente, los rasgos distintivos de las democracias actuales:

²² Cfr. ídem, página 228.

²³ Ídem, página 351.

²⁴ Ídem, página 385.

²⁵ Cfr. a Lions, Monique, en “Diccionario Jurídico Mexicano”, tomo III “D”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983. Páginas 85 a 87.

²⁶ Cfr. íbidem.

²⁷ Cfr. a Felipe Tena Ramírez, “Derecho Constitucional Mexicano”, páginas 96 a 101.

a) El sufragio, ya que éste es la expresión de la voluntad de cada uno de los ciudadanos con capacidad de electores y en ejercicio de sus derechos políticos; finalmente, la suma de votos revelará, unánime o mayoritariamente, la voluntad general. Este sufragio, conocido como “universal” (y que en opinión del propio Tena no lo es efectiva y literalmente, ya que sólo lo ejercen aquellos que se encuentran encuadrados en una serie de requisitos), es considerado herramienta *sine qua non* en la práctica democrática, teniendo como características el ser secreto, personal, razonado y libre. Al mismo tiempo, la revisión de la capacidad de sufragar resulta importante, en tanto que, en las actuales democracias, los derechos cívicos son patrimonio del ser humano y, más que negarlos, son restringidos en ciertos momentos, por lo que, para perfeccionar la democracia, deben establecerse los sistemas que permitan un más fácil acceso a la facultad de sufragar, de tal forma que, todos aquellos que conforman a la nación, con las capacidades cívicas específicas, manifiesten su opinión en las urnas electorales.

b) El principio de mayoría, considerado como la voluntad de la mayor parte de los participantes en el acto político, debiendo ser tomada en cuenta, en la praxis democrática, como la expresión de la voluntad popular y que se justifica, en palabras de Kelsen, por ser una voluntad general de orden social a la que se opone una pequeña facción, prevaleciendo los intereses de la generalidad sobre los de las minorías. Insiste Tena en que no debe plantearse que, en aras de la libertad de los más, deba darse el sacrificio de los menos, en virtud del principio mayoritario, sino que la democracia debe justificarse y practicarse íntegramente en cuanto proporcione oportunidades iguales a todos para externar su propia voluntad, obteniéndose, de tal manera, un consenso de razón o de razones. Señala el maestro dos razones de orden práctico para aceptar tal principio, refiriéndose, primeramente, a que es la mayoría la que, generalmente, tiene la fuerza y es capaz, en virtud de ello, de imponer su decisión; por otro lado, considera que, comúnmente, es la mayoría el mejor intérprete de lo que es conveniente y justo para la colectividad.

Alrededor del tema de democracia, Hans Kelsen se refirió a ella diciendo que la democracia “*es íntima libertad y la libertad significa tolerancia*”²⁸, caracterizando como elemento de ella a la pluralidad de opiniones y su reconocimiento y respeto irrestricto, en cuanto posturas diversas imbuidas en un todo social. La moderna democracia de occidente surge tras la revolución separatista norteamericana y tras el influjo libertario de la ilustración y de la revolución francesas. El maestro Serra señala como elementos de los sistemas democráticos a los siguientes: “*Esta forma de gobierno se apoya en las ideas de Locke y Montesquieu, en particular la división de poderes, los derechos y garantías individuales, la forma de la república o monarquía constitucional, y el voto de las mayorías.*”²⁹

²⁸ Loc cit. por Andrés Serra Rojas, op. cit., página 385.

²⁹ Ídem, página 386.

Para el maestro Serra, en concordancia con Biscaretti y al igual que para un gran número de doctrinarios, la democracia moderna de occidente se ha caracterizado principalmente por la coexistencia simbiótica con el sistema de representatividad, el cual perfecciona y distingue nuestra moderna concepción de las instituciones democráticas, aún a pesar de que el mismo Serra Rojas considera que, por estar el Estado democrático moderno apoyado en *“los inicuos principios del sistema liberal”*, éste nace con un vicio de origen que lleva a la explotación y esclavización de los pueblos en aras de un ideal³⁰, reconociendo, sin embargo, algunas bondades a la democracia occidental.

Las diferencias entre la democracia tradicional y la que existe en nuestros días han sido señaladas por diversos autores. Según los autores, la democracia del presente siglo debe tornarse de naturaleza social, librando los peligros escollos del liberalismo económico y social heredados del diecinueve. Carlos S. Fayt apunta: *“La democracia actual: Ese tránsito de la democracia política a su forma actual, es la etapa que marca la declinación del liberalismo como ideología Y LA GRAVITACIÓN DE LO SOCIAL EN LA CONFORMACIÓN DE LAS FUNCIONES Y ESTRUCTURA DEL PODER EN EL ESTADO. La democracia moderna defensiva, individualista, fruto de las revoluciones inglesa, 1688, americana, 1766 y francesa, 1789, que RADICÓ EL PODER EN LA NACIÓN, proclamó los derechos individuales y las libertades políticas, Y GARANTIZÓ EL DOMINIO ECONÓMICO DE LA CLASE MEDIA y su efectivo advenimiento al poder público, DEBIÓ CEDER PASO A LA DEMOCRACIA SOCIAL. La igualdad política tiende a completarse con la igualdad social y económica, en un vasto proceso en el que la democracia opera en el plano moral y material antes que en el formal. Es decir, pasa a gravitar como régimen político, como concepción de la vida y del orden social y accesoriamente como forma de gobierno, como técnica gubernamental. LOS DERECHOS POLÍTICOS SE COMPLEMENTAN CON LOS DERECHOS SOCIALES, CON LA SEGURIDAD SOCIAL. La propiedad privada es objeto de limitaciones haciéndola compatible con el bienestar social.”*³¹

En relación con el texto anterior, comenta el maestro Serra Rojas: *“La libre empresa, la libre iniciativa, el espíritu de lucro, la acción personal del hombre conquistado por su propio albedrío, el olvido de los sufrimientos sociales, las grandes carencias colectivas, es un cuadro que aún está vivo que pronto debe transformarse, PARA SUBORDINARSE A UNA DEMOCRACIA SOCIAL. En la medida que este desarrollo se perturbe o se retrase, MAYORES SERÁN LOS SUFRIMIENTOS SOCIALES. Para entonces democracia será responsabilidad, seguridad social, control de fortunas, límite de voracidad, CLARA VOCACIÓN A LA LIBERTAD SOCIAL.”*³²

³⁰ Cfr. ídem, página 387.

³¹ Citado por Andrés Serra Rojas, op. cit., página 387. El resaltado en mayúsculas es del citante.

³² Ídem, página 388, con resaltado en mayúsculas del autor.

Referido por Felipe Tena, *“la democracia es, pues, el gobierno de todos para el beneficio de todos”*, haciendo la importantísima aclaración de que, si bien resulta cierto lo anterior, no todos pueden participar en las funciones de gobierno, debido a gran concentraciones de seres en los conglomerados humanos actuales, si bien todos deben recibir sus efectos benéficos y las bondades que, respecto a la capacidad de autogobernarnos, nos ofrece.³³

Los problemas actuales de la democracia en México son apuntados, con abundancia de referencias históricas, por el maestro Tena, al señalar lo siguiente:

“En México el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad el sistema no existe. A partir de la independencia, el pivote político del país se hizo consistir en el sufragio universal, cuya existencia quedaba desmentida por la profunda desigualdad cultural y económica entre una minoría medianamente preparada y una gran mayoría destituida del conocimiento cívico más elemental. Era fácil y a veces necesario que los gobernantes suplantaran una voluntad popular que no existía; pero también era fácil que en nombre de esa voluntad ficticia, que como un mito sagrado erigia la Constitución, los defraudados pretendientes al Poder fraguaran rebeliones. Ni el gobernante ni quien trataba de reemplazarlo podían lograr sus títulos de una genuina decisión popular; había, pues, que emplear el ardid o la fuerza, y así nuestra historia fue dando tumbos entre cuartelazos triunfantes y represiones sangrientas.

Como fuente originaria y condición indispensable de una existencia política ordenada, se pedía el ejercicio veraz de la voluntad popular. El Partido Científico, por voz de Justo Sierra y - según hemos visto - Emilio Rabasa, propusieron la restricción del sufragio, entregando el destino nacional exclusivamente a quienes revelaran conocimiento bastante de la función encomendada. Más es lo cierto que la minoría cívicamente preparada nunca cumplió con la obligación, implícita en la tesis, de estimular en favor del mayor número la adquisición de la capacidad cívica.

La revolución social que se inició en 1914 ha trastornado todos los planes de gabinete. Por entre las grietas de una estructura electoral en desuso, que todavía postula la aritmética de los votos individuales, ha aflorado en la vida política del país el sufragio de las masas organizadas. El influjo creciente del factor colectivo, que tiende a suplantarse al factor individual (elemento característico del constitucionalismo), ha introducido entre nosotros formas avanzadas de democracia social, que no se avienen con la organización electoral individualista ideada por la Constitución.

³³ Felipe Tena Ramírez, “Derecho Constitucional Mexicano”, página 101.

No lo anterior, que al fin y al cabo sólo plantea un problema de técnica electoral, sino la existencia de un partido político oficial, es lo profundamente perturbador de la incipiente democracia mexicana. Un partido del gobierno es precisamente lo contrario de un gobierno de partido. La democracia quiere que todos los partidos tengan posibilidad de ganar el gobierno; así se llega al gobierno del partido triunfante. Más cuando es el gobierno quien crea y sostiene su propio partido para perpetuarse en el Poder, estamos en presencia del procedimiento antidemocrático del partido de gobierno. Por eso ha dicho Kelsen: 'Lo esencial a la democracia es solamente que no se impida la formación de nuevos partidos y que a ninguno de ellos se le dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio'.

Es cierto que la Ley Electoral autoriza y regula la existencia de los partidos por igual y que a su amparo coexisten diversos partidos. Más la permanencia no interrumpida del partido autocrático en el Poder desde su fundación (salvo en eventuales y secundarias representaciones) ha suprimido de hecho toda oportunidad de turno a los demás partidos, lo que es esencial en el juego democrático. A su vez los partidos no oficiales, ante la imposibilidad de lograr el objetivo de todo partido político como es llegar al Poder, se han recluido en una oposición amargada y sistemática. Todo lo anterior ha hecho que la ciudadanía se retraiga en una pasividad estéril, impedido como está el ciudadano de llegar a participar en los asuntos de la comunidad por el único camino democrático y digno, según es la adhesión espontánea a un auténtico partido político."³⁴

En consecuencia de todo lo anteriormente referido y citado, podemos decir, en un último análisis, que la democracia occidental, la democracia que actualmente impera en la mayoría de los Estados, como doctrina política, es la convención que establece el derecho que tienen los pueblos de darse el gobierno que consideren más acorde con sus necesidades nacionales y sociales, de elegir a sus gobernantes por medio de un aparato electoral adecuado y confiable, la facultad de revisión sobre los actos públicos, al través de sus legítimos representantes, elegidos por medio del sufragio directo y secreto, todo ello, evolucionando en aras de una democracia social, término que hoy, parece menos tautológico que nunca; ésta convención es el producto de multitud de transformaciones, iniciadas por el sistema político liberal y que se prolonga hasta nuestros días en el estado "liberal - burgués" de Carl Schmitt o "moderno de Derecho" de Biscaretti, llamado "Estado de Derecho" por la mayoría de los académicos. Igualmente, nuestra institución de la división o separación de poderes no sólo es perfectamente complementaria, sino idónea para practicarse en un marco democrático, atendiendo a los necesarios controles internos que tienen que constituirse para que tal sistema funcione de manera adecuada y cumpla con sus objetivos de asegurar las libertades individuales y las colectivas, siendo la adopción de un sistema de gobierno con poderes distinguidos, de acuerdo a la teoría política moderna, una consecuencia natural del régimen democrático.

³⁴ Ídem, páginas 103 y 104.

Respecto a la interacción de la teoría de división o separación de poderes tiene con el Estado democrático, comenta Biscaretti: *"Ahora se puede afirmar que en todos los Estados democráticos modernos se ha aceptado la teoría de la división de poderes, por lo menos en línea general. Mientras, por lo general, el Poder legislativo parece compuesto de una o dos Asambleas (con carácter representativo), a las cuales suele añadirse, a veces, el jefe del Estado (especialmente en las monarquías) no es raro que se distinga en su seno también un Poder constituyente (en el caso de que la Constitución sea de tipo rígido y se establezcan órganos distintos de los legislativos ordinarios para su reforma); el Poder ejecutivo está constituido por el jefe del Estado, del Gobierno (en sentido estricto, o Gabinete) y por los diversos órganos administrativos subordinados; y el Poder Judicial está formado por los miembros de la Magistratura."*³⁵

En relación a lo que hemos establecido con anterioridad, la democracia se perfecciona y se fusiona con el sistema de representatividad; de aquí surge el tercer elemento de nuestro modelo de gobierno en el que la división de poderes funciona, por lo menos idealmente, de manera óptima y más eficaz; en la actualidad, la participación directa en los negocios de gobierno por parte de los pueblos se ha convertido en una utopía romántica, en gran parte debido a la gran concentración de seres que se da en los enormes conglomerados humanos, especialmente urbanos, por lo que el gobierno directo ha evolucionado hacia la participación igualitaria en la designación de personas o grupos específicos que representen los intereses de determinados sectores de la sociedad o de un grupo preestablecido de electores, lo cual convierte a un grupo específico en los *"mandatarios"* (derivado de la relación *"mandante - mandatario"* de un contrato de mandato) de sus electores y en sus legítimos representantes.

Hecha excepción de la organización política suiza, la democracia directa no existe más en la actualidad, existiendo, como apunta Tena Ramírez³⁶ en concordancia con Burgoa, la figura del referéndum, donde los ciudadanos, reunidos en asamblea, ratifican o desaprueban las leyes, constituyendo, junto con el plebiscito, una atemperación a esta realidad de nuestra era; en la actualidad, la elección, sea directa o indirecta, de representantes o, en lo general, de los funcionarios públicos, especialmente de los miembros del poder Legislativo y del Jefe de Gobierno, constituye la pauta fundamental de la práctica político - democrática.

Redundando en detalles, la elección directa se realiza cuando los sufragantes votan por quienes han de ser sus representantes, en tanto que, en la elección indirecta, los electores primarios, los sufragantes, eligen a los representantes que han de elegir a los gobernantes, ya sea al jefe de Estado, al jefe de gobierno o a los representantes parlamentarios.

³⁵ Paolo Biscaretti di Ruffia, op. cit., páginas 217 - 218.

³⁶ Cfr. a Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", página 102.

En el sistema representativo, el pueblo delega su facultades soberanas en un grupo de personas, elegidas por sufragio y que previamente han satisfecho los requisitos que los ordenamientos legales específicos preceptúan, distribuyéndose estas personas, electas por unanimidad o, generalmente, por mayoría, en la representación subjetiva de cada una de las funciones públicas, siendo convención en la mayoría de los gobiernos que sean principalmente en el poder Ejecutivo y en el Legislativo.

Para Jorge Carpizo, el sistema de la representatividad es la resultante de una ecuación donde deben establecerse y conciliarse dos elementos antagónicos, los cuales son: por una parte, la imposibilidad física para que se reúnan los ciudadanos a discutir sus leyes; por la otra, el derecho ciudadano que tiene por premisa la exigencia legal e histórica de que todos los individuos con capacidad para ello, intervengan en los asuntos concernientes a la "cosa pública".³⁷

En derredor del sistema representativo y de su funcionamiento, comenta el maestro Carpizo lo siguiente: *"El pueblo elige a un representante de acuerdo con el ideario del partido al que pertenece y espera que si es elegido lo cumpla. El pueblo tiene un tiempo para determinar si aprueba o rechaza la actuación de sus representantes, y éste es al momento de la elección. Así, se considera que todos los ciudadanos están participando en la función pública, y ésta es una de las bases de la democracia occidental: es el gobierno del pueblo con la única finalidad de servirlo. Tratemos de examinar y profundizar sobre qué es el sistema representativo: John Stuart Mill señaló tres requisitos fundamentales para que el gobierno representativo pueda subsistir, a saber: a) que el pueblo lo acepte; b) que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo, y c) que esté dispuesto y capacitado para cubrir las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le imponga.*

La naturaleza del sistema representativo estriba en la 'relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona'.

En otras palabras, la representación implica una substitución de la voluntad, es un querer y un obrar por otros. El cuerpo colegiado representante debe ser una imagen del querer de la comunidad representada, y así se entendió en la edad media, las cortes y parlamentos fueron contemplados como una proyección de la sociedad entera, lo que hizo necesario que en ellas estuvieran representados los estamentos de la nobleza, el clero y clase común; ya que 'lo que a todos atañe no puede decidirse sino por todos'.

³⁷ Cfr. a Carpizo MacGregor, Jorge. "Estudios Constitucionales". Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. Página 153.

La representación es una figura de índole jurídica, es una ficción de naturaleza jurídica y política: la voluntad del pueblo la expresan unos cuantos cientos de personas denominadas legisladores. ”³⁸

De todo lo anteriormente dicho, observaremos que la suma de los principios republicanos y democráticos, complementados con el sistema de representatividad, componen lo que es el Estado Moderno de Derecho, el estado al que Carl Schmitt denominó “*liberal - burgués*” y que en nuestros días parece estar en auge nuevamente, estado que, como hemos visto, es particularmente propicio a la división o separación de poderes, siendo esta institución elemento funcional en la organización de tales gobiernos, ya que la disposición misma de las cosas así lo establece; desde las revoluciones del siglo XVIII hasta nuestros días, es idea generalmente aceptada que la concentración del poder en una sola persona o corporación no está acorde con la nueva estructura político - social emanada de ellas, de tal suerte que, hasta hoy, el principio de separación en poderes (con toda su multitud de carices y bemoles) es la única y quizás mejor opción en el esquema de Estado y de gobierno que ha imperado hasta nuestros días y que se encuadra en los lineamientos descritos con anterioridad.

Biscaretti di Ruffia señala que, en cuanto a la naturaleza de la representación política, se han dado una serie de doctrinas que tratan de explicarla, entre ellas las de “*simple designación de capacidades*”, la de el “*mandato o delegación de poderes por parte del pueblo*” y la de la “*representación de voluntades.*”, siendo esta última la que quizás explique mejor tal principio, concordando con el principio de *representación de intereses*.³⁹

2.1.2 Adopción de un sistema con ejercicio separado de las funciones del Estado.

Como señalamos líneas arriba, en los modelos de Estado con un gobierno republicano, democrático y representativo, es donde de mejor manera se establece la división o separación de poderes, considerando su adaptabilidad connatural a tal régimen; no obstante, hay modelos de Estado que han considerado otras formas de gobierno o que en su propia estructura son esencialmente diferentes a los Estados de “*democracia clásica*” o “*liberales de Derecho*” a los que nos hemos referido con anterioridad.

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ Paolo Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, página 297 y 299.

En este entendimiento, estos estados, a los que hoy podríamos considerar “atípicos”, con gobiernos con estructuras diversas a las descritas, si es posible encontrar una estructura político - orgánica que establezca la división funcional del poder público, de tal forma que se impida la concentración de poder, cumpliéndose, de esta manera, uno de los objetivos fundamentales de nuestro principio de separación. El *Quid* de la cuestión se encuentra en que, si bien es cierto que los lineamientos que conducen a estos estados no son los que consideraríamos apropiados para que se estableciera la división o separación de poderes, esta institución encuentra su justificación o razón de ser en una adopción del principio por considerarse adecuado para el funcionamiento del estado y, adicionalmente, considerarlo necesario para mediar de mejor manera la relación entre los gobernantes y los gobernados, por lo que tales estados “atípicos” habrán emulado a los estados de Derecho con gobiernos “clásicos” y habrán incluido en su estructuración a la separación de poderes, habiendo optado por un sistema con ejercicio separado de las funciones del estado.

En esta circunstancia se encuentran diversos países europeos, asiáticos y africanos, los cuales de manera legítima poseen una organización política diversa pero con un sistema de separación de funciones gubernamentales; otros, de manera disfrazada, aún que poseen un gobierno cuyos poderes se encuentran separados para su ejercicio, ejercen un régimen dictatorial o un sistema de concentración de poderes, no obstante que en el papel sean repúblicas - democráticas - representativas. En los estados que han adoptado *a posteriori* un sistema con ejercicio separado de las funciones del gobierno, el principal criterio de distinción con los estados que describimos en la sección anterior estriba, además de la diferencia constitutiva de ambos estados, en el diverso grado de colaboración que guardan entre sí los diversos poderes, dándose origen a una diversidad de figuras políticas.

En todo gobierno, sin importar su naturaleza intrínseca o extrínseca, la determinación de adoptar un sistema con ejercicio separado de las funciones del Estado es la que, en el momento del acto constituyente, determina, independientemente del ejercicio político de cada gobierno, que estos dividan el ejercicio de sus funciones o no, convirtiéndose, con ello, en una de las decisiones políticas fundamentales de todo Estado, coetánea a la determinación sobre la titularidad particular de la soberanía y las formas de su ejercicio, de la determinación sobre el sistema de gobierno y sus lineamientos funcionales, la determinación del territorio y la determinación sobre los nacionales del estado de la importantísima parte dogmática sobre los derechos fundamentales del hombre, del nacional y del ciudadano, así como sus respectivas obligaciones; esta determinación fundamental de adoptar el ejercicio separado de funciones, queda expresada, en virtud de la actividad del originario poder constituyente, en la Ley fundamental constitucional de cada organización política estatal, lo que no es más que una de las prerrogativas del soberano, detentador del poder de la organización, que ha tomado tal determinación por la vía de sus representantes legítimos.

2.1.3 El poder super omnia del Estado.

Definida por un sinnúmero de doctrinarios, no sólo del ámbito jurídico, sino también de la sociología, de la ciencia política, de la filosofía y de otros campos del saber humano, el problema que plantea la soberanía de los Estados es fundamental en el estudio de estos y, adicionalmente, de instituciones como la que nos ocupa de división o separación de poderes, independientemente de las opiniones encontradas que en torno a este tema se suscitan entre los académicos.

Aún cuando diversos autores consideran que la idea de soberanía se encuentra, ya desde finales del siglo pasado, completamente acabada y la presentan como un osario representante de eras arcaicas de la teoría política, tachándola de “mito imprescindible”, de “resabio del medioevo”, de que algunos más radicales la atacan a tal grado que le niegan validez a la doctrina y consideran que debe desaparecer del ideario político de los pueblos⁴⁰, nosotros consideramos que la idea y el concepto mismo de soberanía, todavía hoy, tiene vigencia y aplicabilidad a la estructura jurídico - política de los Estados, estando de muchas y diversas formas relacionada con la institución de división o separación de poderes que nos proponemos estudiar, por lo que procederemos al análisis particular de su concepto y de sus elementos para poder llegar a una conclusión. El poder *super omnia* del Estado es la forma en que se conceptualiza el poder que es inherente a la existencia misma del ente estatal y que posee como un atributo fundamental, ontológico, consubstancial y constitucional del mismo y que deviene de las capacidades y potencialidades que pueden desplegar las masas humanas que componen a la nación o al pueblo de cada Estado.

Apunta Jellinek: *“Toda unidad de fines en los hombres, necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, que ha de cuidar de los fines de la asociación, es precisamente el poder de la asociación. Poder peculiar que aparece como una unidad distinta a la de sus miembros.”*⁴¹

Respecto a la noción de poder, el maestro Polo Bernal comenta: *“En su acepción general el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa. La capacidad para crear, modificar o destruir un derecho o una obligación u otra fuerza legal. El poder es a la vez una fuerza jurídica y una fuerza material. La primera lo encausa y lo justifica, la segunda le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes.”*⁴²

⁴⁰ Cfr. a León Dugit, H. Krabbe, H. J. Laski, F. W. Coker y E. Baker, citados por Felipe Tena Ramírez, “Derecho Constitucional Mexicano”, al pie de la página 2.

⁴¹ Citado por Polo Bernal, Efraín, “Derecho Constitucional”. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. Página 279.

⁴² Ídem., páginas 279 - 280.

El término "soberanía", yuxtaposición de los vocablos latinos "super", prefijo que expresa la cualidad de estar sobre o por encima y "omnia", declinación de "omnibus", referente a todos o a toda una grey o grupo, por lo que nuestros latinazgos expresan "lo que está por encima de todos" o "lo que está sobre todos". Esta palabra define la característica fundamental que define al poder del estado y que se distingue por ser un poderío que se impone sobre todos sus componentes y sobre cualquier otro poder o fuerza o grupo extendiéndose, como señala Andrés Serra Rojas, "al poder que no reconoce otro poder"⁴³; esta palabra se define de múltiples formas, de las cuales citaremos las siguientes:

Hermann Heller define a la soberanía como la "capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social - territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del estado, sino en principio, a todos los habitantes del territorio."⁴⁴

Hans Kelsen define a la soberanía diciendo que es "una propiedad del orden jurídico que se suponga como válido, o sea, vigente. Esta propiedad consiste en que sea un orden supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior."⁴⁵

Jorge Jellinek conceptualiza al Estado como una corporación territorial dotada de un poder de mando originario; ésta definición que puede considerarse ya célebre y que se haya contenida en su obra de Teoría General del Estado contiene, ya en sí misma, la noción de soberanía concebida por el autor, haciéndola consubstancial a la del Estado mismo.⁴⁶

Según explica Jorge Carpizo M., Jellinek asume al poder soberano como uno que no conoce ni reconoce a otro superior a él, al mismo tiempo que es independiente, ilimitado e ilimitable, señalando que es supremo por el hecho de que sobre él no puede existir ningún otro poder; independiente en sentido jurídico, ilimitado en cuanto a su capacidad para darse un orden jurídico determinado que, de acuerdo al maestro alemán, debe limitar el ejercicio de ese mismo poder, siendo ilimitado en cuanto monopolizador de la fuerza pública, más no en cuanto al ejercicio de sus potestades.⁴⁷

⁴³ Andrés Serra Rojas, op. cit., página 235.

⁴⁴ Heller, Hermann. "Teoría del Estado". Quinta edición en español. Fondo de Cultura Económica, México, 1963. Página 262.

⁴⁵ Loc cit. por Andrés Serra Rojas, op. cit., página 232.

⁴⁶ Loc cit. por Jorge Carpizo McGregor, "La Constitución. . .", página 177.

⁴⁷ Cfr. ídem., páginas 177 - 178.

Como afirma Andrés Serra Rojas⁴⁸, la idea de la soberanía aparece, como ya lo hemos apuntado, concordantemente y con anterioridad, desde que se forma un grupo político responsable o una forma política provista de un poder público, aún a pesar de que el término y su conceptualización teórica surgieran mucho tiempo después.

Para el maestro Serra, la soberanía de un pueblo se expresa mediante la realización de sus atribuciones, al través del ejercicio que de ellas se realizan mediante la actuación de sus diversos órganos agrupados en "poderes", siendo así que señala que ésta se manifiesta: *"en el derecho de darse leyes, emitir resoluciones administrativas y sentencias en los casos controvertidos."* Igualmente apunta que en un Estado (refiriéndose expresamente al Estado mexicano) *"no hay más poder que el que corresponde al pueblo, ejercido por medio de los Poderes de la Unión."*⁴⁹

Biscaretti di Ruffia⁵⁰ hace una distinción particular en cuanto a la naturaleza misma del Estado, al señalar que no puede entenderse igual a la soberanía si hablamos de la concepción de lo que él denomina "Estado - ordenamiento", que si hablamos del igualmente denominado por él como "Estado - persona", señalando que la noción de soberanía, en el sentido de "máxima potestad del gobierno" sólo es válida para el segundo tipo de estados, esto es, para los estados considerados como poseedores de personalidad jurídica.

El maestro Ríos Elizondo hace especial hincapié en que el poder llamado soberano es monopolio exclusivo del Estado en cuanto conjunto o unidad, refiriéndose a las tesis de la doctrina político - jurídica contemporánea de los órganos soberanos, y diciendo que tales órganos no pueden ni deben ser soberanos ya que ni siquiera existen gobiernos soberanos, sino Estados soberanos.⁵¹

Refiere el maestro Serra que *"El poder del Estado no es la única fuerza que se manifiesta en una comunidad, pero sí es la única fuerza exclusiva y preponderante sobre las demás fuerzas sociales, a las que considera como fuerzas limitadas y subordinadas a su poder supremo. El propio régimen de estas entidades es determinado por el Estado."*⁵² Con posterioridad, el mismo Serra define lo que, en su opinión, caracteriza al poder soberano: *"Cuando decimos que un Estado es soberano aludimos a que el Poder público tiene como carácter esencial, el de ser un poder soberano permanente o independiente, que no supone otros poderes que lo menoscaben o destruyan."*⁵³

⁴⁸ Cfr. a Andrés Serra Rojas, op. cit., página 233.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Cfr. a Paolo Biscaretti di Ruffia, op. cit., páginas 119 - 120.

⁵¹ Cfr. a Roberto Ríos Elizondo, op. cit., página 41.

⁵² Andrés Serra Rojas, op. cit., página 234.

⁵³ *Ibidem*.

Andrés Serra apunta que en todo Estado “*se manifiestan fuerzas muy diversas y de naturaleza diferente, tales como la Iglesia, los sindicatos, las comunidades agrarias, organizaciones comerciales e industriales, de partidos políticos, de universidades y demás entidades espirituales, económicas, políticas y sociales*”⁵⁴, ergo, no es el poder soberano del Estado el único que se manifiesta dentro de él mismo, pero sí el más influyente y el único reconocido como autoridad en el propio Estado, de tal suerte que el soberano es el único poder que actúa en nombre del Estado y el que tiene el monopolio de la acción estatal; apunta Andrés Serra: “*Estas entidades forman núcleos provistos de una mayor o menor fuerza social que en determinados procesos históricos se han enfrentado al poder del Estado, disputándose la supremacía del poder o limitándole o tratando de equipararse con él.*”⁵⁵ Este poder es definido por el autor, en forma de concepto, como “*la facultad para imponer sus determinaciones. . . , para reconocércele como tal, ha de existir una institución total y superior a la que corresponda la última palabra en las determinaciones sociales.*”⁵⁶

La idea de soberanía no fue conocida en el mundo antiguo (grecorromano) en virtud de la supremacía absoluta de los poderes establecidos y reconocidos como tales, existiendo una unidad por consenso entre todos los elementos que, en un momento determinado, adquirirían cierto poder, concentrándose todo en los órganos que detentaban autoridad en las diversas ciudades, *polis* o *civitas*: comenta atinadamente Jellinek que en la antigüedad no se dio “*la oposición del poder del Estado a otros poderes*”⁵⁷. Es hasta la edad media cuando, debido al surgimiento de grupos que disputaban el poder al interior de los nacientes Estados, cuando encontramos el primer intento de caracterizar el poder soberano.

Señalados por Serra Rojas, los poderes que en el medioevo se enfrentaron al poder público son, en primer lugar, el poder de la Iglesia, que pretendió la subordinación del Estado, tildándolo de “poder temporal”; en segundo lugar, los residuos del imperio romano, que no reconoció a las otras formaciones políticas ajenas a él, agrupándolas como “colonias”; y, en tercer lugar, los grandes señores terratenientes feudales, así como las corporaciones independientes con los títulos, recursos humanos y riqueza suficiente para enfrentarse al poder público disperso y fragmentado.⁵⁸

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ídem.*, páginas 234 y 235.

⁵⁶ *Ídem.*, página 235.

⁵⁷ *Loc cit.* por Felipe Tena Ramírez, “Derecho . . .”, página 3.

⁵⁸ *Cfr.* a Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, página 236.

La formación de los Estados nacionales plantea, por vez primera, el problema de establecer y justificar, sin lugar a dudas, el poder superior de cada organización política. La consolidación de los Estados Francés, Español e Inglés, herederos de los grandes imperios medievales como el carolingio, éste a su vez, receptor de gran parte del legado romano, atrae a la mente de los académicos una solución a tal conflicto y surgen propuestas que apuntan a señalar el derecho divino de los reyes, otras que juzgan que el poder es el mando heredado, generación tras generación, de los grandes reyes del pasado y otros, como Juan Bodino, proponen que el rey es el detentador de un poder que es inherente al Estado y del cual él es el titular irrestricto. Para sustentar su propuesta, Bodino desarrolla sus ensayos sobre la naturaleza de las organizaciones políticas y propone, en alguno de ellos, la primera teoría de la soberanía, la cual quedó expresada en la fórmula que reza "*Majestas est summa potestas in civies ac subditos legisbue, que soluta potestas*", lo cual se traduce en la siguiente explicación: "*El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana*"⁵⁹

Comentado por Serra, éste afirma: "*Sobre el principio feudal de que 'Cada barón es soberano de su baronía' la fórmula real será 'el rey no tiene soberano en asuntos temporales'. Si el rey era soberano sobre todos los demás poderes que se le oponían, la doctrina política ha de esforzarse por mantenerla y justificarla. La potestad plena del rey se extenderá ilimitadamente y el poder será absoluto. Decir que el monarca es soberano, es afirmar que su poder es indivisible y no lo comparte con ninguna entidad. Queda en esta forma legitimada la monarquía y la lucha de los siglos siguientes estará encaminada a destruir la titularidad del derecho de soberanía en la persona del rey.*"⁶⁰

A final de cuentas, las doctrinas que tratan de resolver el problema de encontrar los fundamentos de la soberanía, en opinión del maestro Serra⁶¹, se reducen a cuatro, a saber:

1. *Doctrina teológica de derecho divino.* Esta doctrina afirma que los fundamentos de la soberanía es de esencia divina, bajo la fórmula "*Omnis potestas Deo*".

2. *Doctrina del contrato social.* Formulada por Hobbes, Locke y Rousseau, en mayor o menor grado, todos los autores coinciden en señalar que, tras el abandono del estado de naturaleza, donde los hombre eran libres e iguales, los seres humanos celebraron un contrato social, al iniciar la vida gregaria, mediante el cual cedían parte de su libertad y de sus derechos para construir el nuevo orden emanado del contrato, para vivir así de una manera mejor, debido a la seguridad proporcionada por la colectividad.

⁵⁹ Ídem., página 237.

⁶⁰ Íbidem.

⁶¹ Cfr. ídem., páginas 238 - 239.

Esta teoría no fue capaz de explicar los fundamentos de la soberanía debido a que no fue posible explicar, mediante ella, fenómenos que ya existían en la sociedad. La gran aportación de Rousseau a esta escuela es la formulación de la teoría de la radicación popular de la soberanía.

3. *Doctrina del cuasi contrato social.* Propuesta por León Bourgeois, esta doctrina nos habla de que el Estado realiza una gestión de negocios sobre los derechos que posee la masa popular, que es el titular de la soberanía, lo cual genera, para los miembros de la colectividad, derechos y obligaciones tácitos.

4. *Doctrinas inspiradas en la verdadera naturaleza del poder.* En este inciso, reproduciremos lo señalado por el maestro Serra, al señalar: *"El verdadero fundamento de la soberanía hay que encontrarlo en la naturaleza social del hombre. La necesidad de un orden provisto de una fuerza que puede imponer a los demás, facilita el desarrollo de las comunidades y da al hombre el poder resultante de los beneficios de la vida social. Sometermos a una organización política es beneficiarnos con el trabajo de los demás, su cultura y su experiencia"*.

Queda así determinada la idea de soberanía que autores como Hobbes y otros desarrollarán a lo largo de los años, llegando hasta la concepciones propuestas en el siglo XIX, siglo en el que se determinó el concepto de soberanía como lo entendemos hasta nuestros días.

Refiere Fischbach lo siguiente: *"El poder del Estado es originario o primitivo cuando existe un derecho propio y no es de naturaleza derivada. Sólo un poder de tal condición posee la propiedad necesaria, a saber: la aptitud para la autoorganización, y para la distribución del poder entre los órganos del Estado. Una entidad colectiva que recibe su organización, de modo preceptivo, de un poder situado por encima de ella, no es Estado, por grande y poderoso que sea."*⁶²

Se han distinguido, principalmente, dos cualidades al poder soberano, coincidiendo los autores en señalar que el poder soberano es independiente y es supremo. Sobre el particular, apunta Tena Ramírez: *"La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano del Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. En la medida en que un Estado se encuentra subordinado a otro, su soberanía se amengua o desvanece. La independencia es, pues, cualidad de la soberanía externa"*

⁶² Citado por Andrés Serra Rojas, op. cit., página 238.

*La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado. La soberanía interior es, por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad.”*⁶³

De manera acertada y precisa, Carré de Malberg, en su obra *“Teoría General del Estado”*, confeccionó una frase que hasta hoy ha caracterizado al poder soberano y que delimita perfectamente sus dos facetas, la interior y la exterior, al decir que, respecto a la potestad soberana *“Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior.”*⁶⁴

Ya ubicados en una idea más contemporánea de la soberanía, los autores apuntan a distinguir dos formas fundamentales en que se manifiesta el poder soberano del Estado: su faceta interna y su aspecto externo. Veamos estos dos aspectos del poder soberano. El aspecto externo de la soberanía se refiere, en palabras del maestro Serra al *“derecho de un país para mantener y sostener su independencia.”*⁶⁵ En opinión de Jellinek, la llamada soberanía externa no es más que un reflejo de la faceta interna de la misma⁶⁶, pero, hoy en día, este aspecto de la soberanía cobra especial importancia, en virtud de que consideraremos que el aspecto externo al que nos referimos es el reconocimiento recíproco que entre los Estados se da de sus respectivas soberanías, reconociendo al mismo tiempo sus derechos al interior de las fronteras y concediéndose prerrogativas correlativas en ciertos ámbitos de su interrelación, especialmente en lo económico.

El aspecto interno de la soberanía es *“una propiedad del poder del Estado que consiste en que este poder es la única fuerza social organizada jurídicamente, que se impone a cualquier otra fuerza”*⁶⁷, considerando que estas otras fuerzas son grupos de poder que conviven dentro del mismo Estado, pero teniendo que estar sometidas al poder desarrollado por el Estado en cuanto unidad política.

Las características de este poder soberano interno son, en los estados democráticos, la autolimitación y la autodeterminación, cuestiones que ponen sobre la mesa la discusión sobre saber hasta donde debe llegar este poder del Estado.

⁶³ Felipe Tena Ramírez, “Derecho...”, página 4, con subrayado del autor.

⁶⁴ Loc cit. por Felipe Tena Ramírez, “Derecho...”, página 4.

⁶⁵ Andrés Serra Rojas, op. cit., página 240.

⁶⁶ Cfr. la opinión referida por Andrés Serra Rojas, op. cit., página 241.

⁶⁷ Ídem., páginas 239 - 240.

Otra característica es la unidad, inclusive en los Estados federales, en los que se reconoce la existencia de otros "estados" dentro de él, con capacidad de autodeterminación en cuanto a su régimen interior, pero formando todos un sólo cuerpo cediendo una porción de su propia "soberanía"; otras más son la eficacia y el ser un poder directo. Las facultades soberanas del Estado se manifiestan mediante la actividad misma del Estado, representadas por los que denominamos como "poderes", considerando a cada uno de ellos como el ejercicio de las tres más importantes atribuciones del Estado, a saber, la potestad legislativa, la potestad ejecutiva y la potestad judicial, siendo cada una de ellas las representaciones de algunas, pero quizás las más importantes, de las facultades que confiere la soberanía, esto es, el derecho de hacer las leyes, el derecho de aplicarlas y ejecutarlas y la facultad del ejercicio jurisdiccional para interpretar las leyes.

Por otra parte, Roberto Ríos no concuerda con esta tesis, al señalar que el concepto de soberanía interna no es útil más allá de su importancia histórica, ya que dice que expresiones tales como "soberanía popular" u otras similares no quieren expresar más que la voluntad de la nación se encuentra por encima de la voluntad del rey, del príncipe, del presidente, del monarca o, en general, del jefe de gobierno, pero señala que son intrascendentes en razón de que la noción de supremacía es consubstancial a la de Estado y se consagra en todas las constituciones, por lo que constituye principio del derecho positivo supremo de un Estado.⁶⁸

*"La noción actual de soberanía resulta, a nuestro juicio, útil tal sólo en relación a la coexistencia con los demás Estados, porque entonces significa, y nada más que eso, su libre capacidad de decisión frente a éstos. Ciertamente, decir que un Estado es soberano no indica, en modo alguno, que detente potestad, poder o imperio sobre otro u otros - los que, por ello, dejarían de ser soberanos - sino que es una indicación negativa, es decir, precisa que un Estado no depende de otro, que no le es sumiso, que es independiente en todos los órdenes. Nos oponemos, en consecuencia, a que todavía se utilicen frases dogmáticas como 'el poder del Estado es soberano', o bien el 'Estado es soberano', etc., y asimismo rechazamos la tesis de quienes sostienen que la soberanía tiene dos facetas: la interior y la exterior. Criterio que estimamos obsoleto a la vez que confuso, y por lo cual debe dejar de emplearse para reservar al derecho constitucional de cada Estado la declaración de que la voluntad del pueblo está sobre cualquiera otras, en el fuero interno, y de que el Estado es independiente en forma absoluta en cuanto al exterior, sin que por ello signifique, en modo alguno, que los diferentes Estados pierdan su libre autodeterminación, así sea en la más pequeña partícula, por sujetarse a las normas del Derecho internacional que regula precisamente la convivencia y las relaciones interestatales y que, por lo mismo, apuntalan esa independencia."*⁶⁹

⁶⁸ Cfr. a Roberto Ríos Elizondo, op. cit., página 41.

⁶⁹ Ídem., páginas 41 - 42.

El maestro Ríos Elizondo señala que tal concepción es inútil en razón de que la idea de la soberanía interna es elemento estructural del Estado e inherente al Estado mismo, por lo cual resulta ocioso regodearse en explicaciones al respecto; por nuestra parte, retomamos el concepto del maestro en relación a la inmediatez entre poder soberano y supremacía del Estado con las nociones de poder Constituyente y de Constitución y adoptamos la doctrina clásica por su claridad pedagógica y su sistemático análisis de los elementos de la soberanía; tales nociones las revisaremos más adelante, en lo conducente, al referirnos al poder Constituyente.

Para Paolo Biscaretti, la soberanía, equiparada por él a la *potestad de gobierno del Estado*, en cuanto es la de más alta jerarquía que puede detentar persona jurídica alguna dentro del mismo Estado, presenta las siguientes características: “... *es única (si bien se distingue en varias potestades especiales) y general (es decir plena y entera, y no parcial y fragmentaria). Pero tiene límites por obra del mismo ordenamiento jurídico estatal: se trata, por tanto, de una autolimitación, que tiene, sin embargo, eficacia real porque los límites mismos son puestos objetiva y genéricamente, y no ya de un modo subjetivo, en el momento en que el Estado actúa (tanto que muchos órganos estatales encuentran en su acción vínculos absolutos, que canalizan rigidamente, por decirlo así, sus posibilidades de movimiento). La potestad de gobierno del Estado puede, además, desarrollarse en numerosas y variadas formas (disposiciones abstractas y preventivas, órdenes concretas, acciones materiales), y sus manifestaciones se presentan en la forma de funciones.*”⁷⁰ Derivado de tales concepciones de la doctrina clásica de la soberanía, es donde surge el entroncamiento de la idea de soberanía con nuestra institución de división o separación de poderes, en virtud de que estos poderes son la manifestación de las facultades que el gobierno del Estado posee en virtud de su poder soberano, emanado del titular de la soberanía y delegado, para su ejercicio, en los órganos de gobierno.

Al maestro Felipe Tena dos problemas le ofrecen especial interés en derredor del poder soberano en cuanto al ejercicio que de él se hace; estos problemas, íntimamente ligados con el tema que nos ocupa, son, por un lado, el relativo al titular de la soberanía y, por el otro, el del ejercicio jurídico del poder soberano, temas relacionados estrechamente entre sí y con la institución que estudiamos. Sobre estas cuestiones en particular, señala el maestro Tena:

“La evolución histórica de la soberanía culminó al localizar al Estado como titular del poder soberano, con el fin de esquivar de este modo la peligrosa consecuencia a que llegó la doctrina revolucionaria cuando trasladó al pueblo el absolutismo del príncipe. El Estado, como personificación jurídica de la nación, es susceptible de organizarse jurídicamente. Más como el Estado es una ficción, cabe preguntarse quién ejerce de hecho la soberanía. Toda la doctrina europea moderna insiste en que el sujeto de la soberanía es

⁷⁰ Paolo Biscaretti di Ruffia, op. cit., página 213.

el Estado, pero fatalmente llega a la consecuencia de que tal poder tiene que ser ejercitado por los órganos. Dice Esmein: 'El Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica; es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de esta soberanía.' Este titular es el órgano u órganos en quienes se deposita el ejercicio actual y permanente del poder supremo, es decir, los gobernantes, como lo dice Carré de Malberg: 'Es la nación la que da vida al Estado al hacer delegación de su soberanía en los gobernantes que instituye en su Constitución' Así lo entendió Duguit cuando identificó soberanía y autoridad política: 'Soberanía, poder público, poder del Estado, autoridad política, todas esas expresiones son para mí sinónimas y empleo la palabra soberanía porque es la más corta y la más cómoda'.

De este modo la realidad se ha impuesto sobre la ficción. Y la realidad consiste en que son personas físicas, en reducido número, las detentadoras de ese poder sin rival llamado soberano, ejercido sobre una inmensa mayoría. Ante esa realidad, al fin y al cabo resultó estéril el esfuerzo de Jellinek en contra de la identificación de la soberanía del Estado y la soberanía del órgano, con el que trató de salvar a la teoría de Estado soberano del riesgo inminente de llegar a la dictadura organizada del gobernante, después de que aquella teoría había cumplido su misión de salvar al derecho de la dictadura anárquica del pueblo.

¿Cómo limitar, eficaz y jurídicamente, semejante poder que para Jellinek puede, por su calidad de soberano, mandar de una manera absoluta y estar en situación de coaccionar por la fuerza la ejecución de las órdenes dadas? He allí el problema con el que se ha encarado, hasta ahora sin éxito bastante, la doctrina europea. Todos señalan como móvil justificativo de la actividad soberana algún ideal enaltecedor: el bien común, la solidaridad social, la justicia, etc. Más la regla ideal no ata jurídicamente al Estado: 'Al decir que el poder soberano no tiene límites, se quiere indicar con ello que ningún otro poder puede impedir jurídicamente el modificar su propio orden jurídico.' 'Esto no significa - afirma Carré de Malberg - que toda decisión legislativa sea irreprochable por el solo hecho de provenir de una autoridad competente, pero sí significa que el derecho no podría, por sus propios medios, impedir de una manera absoluta que se produzcan a veces divergencias e incluso oposiciones más o menos violentas entre la regla ideal y la ley positiva.' A lo que podríamos agregar que la regla ideal, a su vez, no es acogida unánimemente por lo que la discusión trasladada al campo del ideal tendría que ser cortada por el poder público mediante la expedición de la ley positiva que acogiera algunas de las tesis del conflicto. " 71

⁷¹ Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", páginas 5 - 6.

Felipe Tena Ramírez considera que la doctrina europea ha fracasado al de justificar la soberanía de los estados al través de su concepción de la “soberanía del órgano”, pero, en cambio, elogia la labor y las conclusiones de la corriente doctrinal que el llama “americana”, conforme a la cual se destituye de la soberanía de la que se hallaban investidos a los gobernantes y se le reconoce y adjudica originariamente a la voluntad de los pueblos, externando este hecho por medio de un documento denominado constitución⁷², no obstante que algunos teóricos consideran que, por ejemplo, en los Estados Unidos de América, no existe ningún órgano que pueda considerarse como “soberano”, por lo menos de manera teórica, debido a los múltiples y excesivos frenos y contrapesos que existen entre sus diversos poderes, así como a las diferentes limitaciones que tienen cada uno de los órganos del gobierno. Tena hace las siguientes precisiones: *“Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su Ley fundamental, llamada Constitución, en la que - como materia estrictamente constitucional - consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades (los derechos públicos de la persona que nuestra Constitución llama ‘garantías individuales’). El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está determinado por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del propio pueblo. En los regímenes que, como el nuestro, no toleran la apelación directa del pueblo, el acto de autodeterminación representa la única oportunidad de que el titular de la soberanía la ejercite en toda su pureza e integridad.*

*De esta suerte los poderes públicos creados por la Constitución, no son soberanos. No lo son en su mecanismo interno, porque la autoridad está fragmentada (por virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos, cada uno de los cuales no tiene sino la dosis y la clase de autoridad que le atribuyó la Constitución; ni lo son tampoco en relación con los individuos, en cuyo beneficio la Constitución erige un valladar que no puede salvar arbitrariamente el poder público. A tales órganos no les es aplicable, por lo tanto, el atributo de poder soberano que la doctrina europea coloca en el órgano a través de la ficción del Estado. Ni siquiera es propio hablar de una delegación parcial y limitada de la soberanía, repartida entre los órganos, porque en este sistema, y hasta ahora, soberanía y límite jurídico son términos incompatibles, así ideológicamente como gramaticalmente.”*⁷³

⁷² Cfr. *idem.*, página 7.

⁷³ *Ídem.*, página 9.

De lo anteriormente citado, la conclusión a la que llegamos es que, efectivamente, los órganos de gobierno no son soberanos, en función de que, hoy en día, es aceptada la tesis doctrinal de que el detentador de la soberanía no es el mismo gobierno, sino otro de los componentes del Estado, que es la nación, razón por la cual, al momento de establecerse un poder Constituyente, este pueblo realiza un acto de autodeterminación originario que le da su propio gobierno, el cual debe someterse a los límites que se le han impuesto. Para lograr la fragmentación de la autoridad se establece el sistema de la división de poderes, instrumento mediante el cual se da a cada órgano la cantidad de poder o autoridad necesaria para el cumplimiento de sus funciones y no más, a efecto de evitar, por lo menos jurídicamente, la concentración excesiva de poder en los órganos constituidos.

Es así como se da respuesta a las interrogantes abiertas con anterioridad respecto a la titularidad de la soberanía y al ejercicio efectivo del poder soberano, abundando, con ello, en el tema que nos ocupa sobre la división del poder público y sus relaciones con el poder soberano originario del Estado.

2.1.4 El poder Constituyente.

Mencionado en nuestro apartado anterior, el poder Constituyente se perfila como el poder originario desarrollado por el titular de la soberanía para darse su estructura política gobernante, para crear los lineamientos jurídicos sobre los que debe conducirse la vida interior y hacia el exterior del Estado y definir todos aquellos aspectos que revistan importancia respecto a la acción política del gobierno del Estado.

Felipe Tena Ramírez equipara el concepto de poder Constituyente con el de "*autor de la Constitución*"⁷⁴. En este sentido, el poder Constituyente resulta ser el Congreso de representantes de la nación, reunidos a efecto de formular la letra de una nueva Constitución Política de un Estado, determinando su forma y órganos de gobierno, la sección dogmática sobre los derechos de la persona, los fundamentos organizativos de los respectivos elementos del Estado, proponiendo normas que regulen la nacionalidad, el territorio, al propio gobierno y, quizás más importante, la determinación de la titularidad de la soberanía y las formas concretas en que tal poder ha de ejercerse, ya que, como hemos apuntado con anterioridad, el poder soberano es una abstracción, una ficción jurídica que es reflejo de las potencias sociológicas que componen un Estado.

⁷⁴ Ídem., página 23.

Andrés Serra Rojas define al poder Constituyente al través de la función del mismo nombre, en los siguientes términos: "*El poder constituyente es el órgano inmediato al que se reconoce el derecho de elaborar el orden supremo de una nación o las transformaciones que ese orden requiera.*"⁷⁵ Este mismo autor señala dos facetas de este poder Constituyente, indicando primeramente que existe "*El poder constituyente originario o revolucionario*", el cual "*emana no del orden jurídico vigente, sino de un proceso político, que se inicia, por lo regular, con el desconocimiento del propio orden jurídico y el ofrecimiento de una nueva constitución, convocándose a representantes del pueblo para tal efecto.*" Por otro lado, existe el "*poder constituyente constituido, permanente, o función reformatora de la Constitución*", el cual "*es el sistema que establece una Constitución para reformarla.*"⁷⁶

Para George Burdeau el poder Constituyente es "*la potestad creadora del orden jurídico*" y se encuentra "*colocado en el punto de intersección entre la política y el derecho.*"⁷⁷

Para Carl Schmitt el poder Constituyente se define como "*la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal - constitucional. Las decisiones, como tales, son cualitativamente distintas de las normaciones legal - constitucional establecidas sobre su base.*"⁷⁸ Coetáneamente, Schmitt hace la distinción planteada anteriormente entre fuerza y autoridad refiriendo que "*al Poder (siempre efectivo por necesidad) le corresponden conceptos como soberanía y majestad; autoridad, por el contrario, significa un prestigio esencialmente basado en el elemento de la continuidad y contiene una referencia a la tradición y permanencia. Ambas cosas, fuerza y autoridad, son eficaces y vivas, una junto a otra, en todo Estado. La contraposición clásica se encuentra también para esto en el Derecho Político de Roma: el senado tenía auctoritas; del pueblo, por el contrario, se desprenden potestas e imperium. Según Mommsen, auctoritas es una 'palabra que se sustrae a toda definición rigurosa'; según Victor Ehremberg, la palabra designa algo 'ético - social'. una 'posición de rara mezcla entre fuerza política y prestigio social' que se base 'en la valía y efectividad social'.*"⁷⁹

⁷⁵ Andrés Serra Rojas, op. cit., página 329.

⁷⁶ Ídem, página 330.

⁷⁷ Loc cit. por Andrés Serra Rojas, op. cit., página 331.

⁷⁸ Carl Schmitt, op. cit., página 86.

⁷⁹ Íbidem.

Feliciano Calzada lanza su concepción del poder Constituyente, diciendo que es *"el aspecto jurídico que 'constituye o establece' un ordenamiento legal, en el que se origina una serie de normas que han de regir la vida jurídica de una comunidad, bien porque se trate de un reducido grupo o bien porque se refiera a toda una Nación."*⁸⁰

Íntimamente ligado el tema a muchos aspectos de la estructura misma del Estado, el poder Constituyente se encuentra seriamente emparentado con la Constitución misma que se da el Estado, ya que, por lo general, todas las constituciones políticas son obra de consejos reunidos para tal fin y erigidos en poder Constituyente, representante del conjunto denominado nación, que externa su voluntad y, al través de la técnica legislativa, se traduce en figuras jurídicas que han de constituir la cúspide de la famosa pirámide kelseniana de los ordenamientos jurídicos, cúlmen que da coherencia a todo el sistema y que constituye el derecho positivo supremo del Estado, al cual se subordinan todos los entes que lo conforman: pueblo, gobierno, órganos, actos legislativos, jurisdiccionales y, en *stricto sensu*, gubernativos, creando estas tres categorías el conjunto de la acción pública, acción privada; todo lo anterior subordinado en razón de la voluntad del soberano vertida en la Constitución.

Al hablar de la distinción entre poder Constituyente y poderes constituidos, apunta el maestro Tena Ramírez: *"En efecto, si como hemos visto, los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe de ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de 'poder constituyente' y a los segundos los llama 'poderes constituidos'."*⁸¹

Señalado por el mismo Tena, la distinción entre poder Constituyente y poderes constituidos se dio por primera vez en la organización político - constitucional norteamericana, aún a pesar de la inconformidad de algunos autores, que la reputan francesa⁸², en virtud de la aplicación de las teorías del preclaro Montesquieu. Refiere Tena: *"La teoría de la separación de los tres poderes de Montesquieu (que también tuvo su primera aplicación práctica en el suelo de Norteamérica), además de plantear ya de por sí la división del poder público, presuponia lógicamente la necesidad de un poder más alto que marcara a cada uno de los tres órganos su respectiva competencia. Esto no lo alcanzó a advertir Montesquieu, no se dio cuenta tampoco de que la unidad del Estado, quebrantada por la división de los poderes, se reconstruía en la obra del constituyente."*⁸³

⁸⁰ Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 154.

⁸¹ Cfr. a Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", página 10.

⁸² *Ibidem*; cfr. la nota al pie de la página 10.

⁸³ *Ibidem*.

Las diferencias entre el poder Constituyente y los poderes constituidos se dan no sólo en cuanto a la supremacía y separación del primero respecto a los segundos, sino también a que la actuación del constituyente es diversa cronológicamente y en cuanto a sus funciones. En cuanto a las diferencias de tiempo, el poder Constituyente es anterior a los poderes constituidos; cuando ha realizado su cometido, desaparece del ámbito político del Estado para que los órganos creados se subroguen en el ejercicio de las atribuciones que el mismo les asignó y de las que antes disponía casi ilimitadamente; respecto a sus funciones, el poder constituyente en ningún momento ejerce sus facultades de gobierno, esto es, no gobierna, sino se limita a expedir la Ley fundamental en virtud de la cual se conducen los órganos constituidos y estos, a su vez, en ningún momento pueden alterar la Ley que les dio origen y les atribuyó su competencia, ya que tiene que ceñirse a los límites y a los términos que ésta les señala y que emanó de poder Constituyente. Jorge Carpizo elaboró un cuadro donde apunta las diferencias entre el poder Constituyente y los poderes constituidos, cuadro que a continuación presentamos ⁸⁴.

CUADRO C2.1.4:

PODER CONSTITUYENTE	PODERES CONSTITUIDOS
1. <i>Es un poder originario, en sí.</i>	1. <i>Son poderes derivados de la Constitución.</i>
2. <i>Es un poder creador de todo orden jurídico.</i>	2. <i>Son poderes creados por el constituyente.</i>
3. <i>En principio es un poder ilimitado.</i>	3. <i>Están completamente limitados. No pueden actuar más allá de su competencia.</i>
4. <i>Es poder de una sola función: darse su Constitución.</i>	4. <i>Tienen múltiples funciones.</i>
5. <i>No gobierna.</i>	5. <i>Fueron precisamente creados para gobernar.</i>

Por otra parte, este concepto se entrelaza con el de la rigidez de la Constitución, tema en el que no penetraremos aquí, sino simplemente diremos que tal calidad se refiere a que los órganos constituidos no pueden, como ya dijimos, alterar el contenido de la norma suprema y se requiere de un procedimiento especial, que necesita la participación de muchas instancias, para reformar tal ordenamiento, ya que, si los poderes constituidos *a posteriori* pudieran reformar la estructura de la norma superior, esto acabaría con el orden constitucional; esto es lo que, doctrinariamente, se nos explica, de tal manera que entendemos que los poderes constituidos se subordinan a la Constitución, en especial el poder Legislativo, según referencia hecha por el maestro Felipe Tena. ⁸⁵

⁸⁴ Carpizo MacGregor, Jorge, en "El Derecho", segunda edición. Antología de textos jurídicos publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México/D.G.D.C., colección Las humanidades en el siglo XX, México, 1979. Página 112.

⁸⁵ Cfr. ídem., página 11.

Este mismo autor, refiere: *"En una síntesis del sistema descrito [del sistema constitucional americano] podemos decir que la soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que por eso y por ser la fuente de los poderes que crea y organiza, está por encima de ellos como ley suprema. La defensa de la Constitución consiste en la nulificación de los actos que la contrarian, la cual incumbe a la Suprema Corte de Justicia en instancia final. Los actos de la Suprema Corte, realizados en interpretación constitucional, son los únicos actos de un poder constituido que escapan a la sanción de nulidad. . ."*⁸⁶

Para el maestro argentino Humberto Quiroga, el poder constituyente resulta ser una relación social, del pueblo - nación, creando - recreando constantemente a su gobierno. Para explicar su concepto, explica primeramente su noción de poder, que en sus palabras es *"la relación social de mando y obediencia. Sólo hay poder cuando el mandato de un sujeto A es obedecido por un sujeto B (cualquiera sea la motivación de la obediencia): si no hay obediencia no hay poder. La obediencia integra el poder, tanto como la capacidad de mando."*⁸⁷ En lo que refiere a la calidad de "constituyente" de este poder, refiere el mismo autor que *"es el poder (relación social de mando y obediencia) que, sin estar constituido, constituye, o que estando constituido cambia la constitución. Constituir significa dar forma y, cuando del derecho se trata, equivale a determinar (formar) el sentido objetivo de lo jurídico (porque en la sociedad hay otros sentidos objetivos: el moral, el religioso, el usual), vale decir, a establecer las reglas de funcionamiento y distribución (competencias) del monopolio de la fuerza (capacidad de mando)."*⁸⁸

Agesta Sánchez señala que el poder Constituyente es la manifestación de la soberanía del pueblo, base de la construcción jurídica nacional y que tal poder se caracteriza por su naturaleza originaria, por su eficacia y por su carácter creador; es originario, porque no tiene su origen en ningún orden jurídico prevalente anterior y porque, finalmente, es un acontecimiento histórico que, al través de su propio voluntad primigenia, crea el ordenamiento jurídico existente, ordenado y jerarquizado a partir de una constitución que representa el producto final y concreto de una convención volitiva de los integrantes de la nación; su eficacia radica en que es una fuerza histórica que invariablemente realiza los fines para los que fue creada, que son el alumbramiento de un nuevo orden legal. De la plena consumación de este hecho dependerá el estado jurídico existente; es creador en cuanto tiene por objeto el dar a luz dicho orden y no preservarlo, conservarlo o defenderlo.⁸⁹

⁸⁶ ídem., páginas 13 - 14.

⁸⁷ Quiroga Lavie, Humberto. "Derecho Constitucional". Primera reimpresión. Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1987. Página 43.

⁸⁸ ídem.

⁸⁹ Cfr. la cita hecha por Efraín Polo Bernal, op. cit., página 48

De todo lo anteriormente dicho, queda establecido que los llamados “poderes” del gobierno del Estado son poderes constituidos por una voluntad superior a ellos mismos, voluntad que la doctrina suele atribuir a los pueblos en su conjunto y que constituye una de las manifestaciones del poder soberano de los mismos Estados.

2.1.5 Estudio de las funciones del gobierno del Estado.

El siguiente punto de nuestro estudio consistirá en dilucidar lo referente a las funciones del gobierno del Estado, en virtud de que tales funciones constituirán la materia primordial con que se hilará la actividad de cada uno de los poderes constituidos como legislativo, ejecutivo y judicial, ya que uno de los parámetros para tal división ha sido, precisamente, el de tales funciones, razón por la que forman parte integral de nuestra investigación. Para tal efecto, debemos distinguir, como lo hace de común la doctrina, entre el género y la especie, esto es, entre la atribución y la función, términos que, aunque similares, son disímiles en cuanto a su significado, concepto y aplicación y, aún a pesar de que de común se les usa indistintamente, he aquí algunas precisiones que cabe hacer.

Comenzaremos por definir lo referente a las atribuciones del Estado. De acuerdo al significado de tal palabra en el castellano, atribución es *la acción y efecto de atribuir o la facultad derivada de un cargo*. A su vez, atribuir es *aplicar hechos o cualidades a una persona, asignar una cosa a alguien como de su competencia; achacar, imputar*.⁹⁰

Refiere el maestro Gabino Fraga que la actividad del estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Estas atribuciones son el conjunto de facultades positivas posibles para el gobierno, previstas en el ordenamiento legal específico, ejercidas al través de los diferentes órganos que lo conforman. De igual manera, estas atribuciones son el producto de ejercer el poder soberano del estado al través de su gobierno, reflejados en potestades específicas.⁹¹

El concepto de la atribución corresponde al contenido de la actividad del Estado, siendo aquello que el mismo puede o debe hacer⁹², conformando grupos que están diversificados entre si por tener cada una de ellos un contenido diferente.

⁹⁰ Diccionario Porrúa de la Lengua Española, preparado por Antonio Rahuy Poudevida y revisado por Francisco Monterde. Décimo séptima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1979. Página 73.

⁹¹ Cfr. a Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”. Décimo octava edición. Editorial Porrúa, .S.A. de C.V., México, 1978. Páginas 13 - 14.

⁹² Cfr. *idem.*, página 26.

El mismo maestro Fraga señala que las atribuciones estatales se pueden agrupar en las siguientes cuatro categorías:

a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y la protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

c) Atribuciones para crear servicios públicos.

d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

En torno a la relación del Estado con los particulares, Bonnard⁹³ señala tres criterios para distinguir las atribuciones estatales, tomando como referencia la relación de tales atribuciones con la actividad de los particulares, siendo esos criterios los siguientes:

1. Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.

2. Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada.

3. Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Debemos considerar que atribución define, en forma general, aquellas prerrogativas que el Estado tiene en relación a los gobernados y conferidas por estos al través del acto constituyente, cuyo fin último es que el Estado pueda llevar a cabo con los fines que le son propios y que se le han encomendado y con las cuales habrá de cumplir dentro de ciertos límites igualmente impuestos por el constituyente; de esta forma, estamos ante un sistema dual de derechos y obligaciones que, contemplados por la norma fundamental, conforman el régimen de atribuciones del Estado. Respecto a estos fines del Estado que hemos mencionado, la doctrina kelseniana de la teoría pura del Derecho ha ahondado profundamente en este tema, del cual haremos una breve mención. En razón de su naturaleza sociológica, los fines que persigue el Estado se encuentra íntimamente relacionados con la estructura de sus propios elementos.

⁹³ Cfr. la cita hecha por Gabino Fraga, op. cit., página 15.

Andrés Serra los define como *“las metas o propósitos generales que la evolución política ha venido reconociéndole y que se incorporan a su orden jurídico general. Estos fines se señalan en forma expresa en la legislación o ellos resultan del engranaje político - administrativo.”*⁹⁴ De esta manera, las atribuciones y funciones del Estado son la forma de lograr la consecución de los fines del mismo, lo que nos permite establecer una relación de causa a efecto.

En cuanto a las funciones del Estado, su concepto se refiere a la forma de la actividad del Estado, constituyendo la forma de ejercicio de sus atribuciones y sirviendo a la realización de atribuciones específicas.⁹⁵ En opinión del maestro Fraga, en concordancia con el maestro Serra Rojas,⁹⁶ la teoría de las funciones del Estado es una consecuencia de la tesis de división o separación de poderes, de la cual deriva en razón de la lógica integral de tal sistema. Respecto a este punto, refiere el maestro Fraga lo siguiente:

“El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de Poderes que es de donde aquella deriva.

La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos. Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría: a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos. Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia de crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

⁹⁴ Andrés Serra Rojas, op. cit., página 323.

⁹⁵ Cfr. a Gabino Fraga, op. cit., página 26.

⁹⁶ Cfr. a Andrés Serra Rojas, op. cit., páginas 324 a 328.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente."⁹⁷

Bonnard define las funciones del Estado en los siguientes términos: *"se entiende por funciones del Estado las diferentes formas jurídicas que reviste su actividad. Las tres funciones esenciales del Estado son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional."*⁹⁸

Como podemos observar en la cita anterior, el autor hace una clara identificación entre las funciones del Estado y los poderes del mismo, quedando así establecida la relación que referíamos en líneas anteriores. Es claro que, para efectos de poder cumplir con las atribuciones que son propias de su competencia, el Estado tiene que realizar ciertas funciones debidamente determinadas antes de su realización, esto es, establecidas *a priori*, que serán ejercidas por medio de los órganos del Estado, agrupados dentro de la organización denominada comúnmente como "gobierno", entendiéndose este término como el conjunto de órganos, autoridades, personas físicas o morales, que ejercen las funciones encaminadas a llevar a cabo las atribuciones del Estado. Andrés Serra Rojas establece que debe distinguirse a los órganos superiores de tal agrupación, denominándolos como *"órganos políticos del Estado"*, definiendo a estos como los *"órganos superiores, aquellos que elaboran las directivas de conjunto aplicables a toda comunidad nacional."*⁹⁹ De conformidad a los criterios doctrinales más comunes, el régimen de funciones de los órganos del gobierno del Estado están determinados por el sistema establecido en la Constitución y por otras leyes especiales emanadas de ella, organizándose para que cada órgano ejerza un determinado conjunto de funciones establecido previamente. Para Roberto Ríos esas funciones significan el ejercicio del poder del Estado para casos generales y para casos concretos, según se trate de crear el derecho o de aplicarlo a situaciones concretas y específicas.¹⁰⁰

Para Gabino Fraga, existe una necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías fundamentales, a efecto de distinguir las de mejor manera; tales categorías serían las siguientes:

"a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

⁹⁷ Ídem., páginas 28 - 29.

⁹⁸ Loc cit. por Andrés Serra Rojas, op. cit., página 323.

⁹⁹ Ídem., página 324.

¹⁰⁰ Cfr. a Roberto Ríos Elizondo, op. cit., página 300.

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos cómo las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse, como lo demostrarán los ejemplos que más adelante se estudiarán, funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen, entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo. Esta circunstancia es precisamente la que impone la adopción de dos puntos de vista diferentes para apreciar las funciones del Estado, pues, como vamos a ver más adelante, la eficacia de estas se regula a la vez por el criterio formal, o sea por el carácter del órgano que las realiza, y por el material, o sea por el contenido mismo de la función. Además, siendo la regla general que coincida el carácter formal con el carácter material, para que un Poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en substancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional, y esta base de interpretación es, por sí sola, bastante para justificar la necesidad de hacer el estudio de las funciones desde los dos puntos de vista a que nos hemos estado refiriendo." ¹⁰¹

Respecto a lo anteriormente comentado, el maestro Daniel Moreno refiere que "Lo que se ha dado en llamar zonas mixtas, o sea interrelaciones estrechas entre dos poderes, es lo que determina que haya dos criterios para hacer la clasificación de las funciones del Estado [equiparando el concepto de poder al concepto de función]: el formal y el material. Por el primero toda función independientemente de su contenido, tiene la clasificación del órgano que la ejecuta: así, un acto realizado por el legislativo, formalmente es una función legislativa, aunque materialmente no lo sea. Digamos, entre otras, las tareas administrativas, como el nombramiento de empleados que se realizan en las cámaras. Formalmente se trata de actos de la función legislativa; sin embargo, materialmente no tienen este sentido, sino el administrativo. Y esto ocurre con todos los poderes." ¹⁰²

¹⁰¹ Gabino Fraga, op. cit., página 29.

¹⁰² Daniel Moreno, op. cit., páginas 380 - 381.

La mayoría de los autores han coincidido en esta clasificación de las funciones del Estado, en razón de que el criterio empleado representa de manera gráfica el funcionamiento de los órganos del gobierno del Estado, ya sea formal o materialmente, al mismo tiempo que refleja un axioma del funcionamiento gubernamental, expresado por Hauriou, que define la incapacidad de un órgano para hacerse cargo de todas las atribuciones propias de una función.¹⁰³ Roberto Ríos considera, por su parte, que este criterio no debe emplearse para explicar las funciones gubernamentales en atención a la gran dinámica y a la enorme complejidad de las funciones de los gobiernos de los Estados modernos, pero reconociéndole, sin embargo, gran calidad explicativa, ya que refiere que los actos legislativos, judiciales y administrativos tienen una naturaleza intrínseca que los caracteriza, define y distingue unos de otros.¹⁰⁴

El italiano Biscaretti realiza un estudio de la naturaleza jurídica de las funciones estatales, equiparando su concepto al de *potestades públicas*; al respecto, nos refiere lo siguiente: "*Se conocen como potestades públicas las que caen dentro de la amplia potestad de gobierno del Estado (subdivisibles, a su vez, en diversas secciones menores), o aquellas propias de los sujetos auxiliares del mismo Estado y complementarias de las potestades estatales, así como las que aparecen de alguna manera relacionadas con las anteriores (como la potestad de los ciudadanos de actuar ante los tribunales que provoca el ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado). Se debe, además, subrayar como las potestades públicas han de definirse como funciones, en cuanto que se ejercen no por un interés propio, o exclusivamente propio, sino, más bien, por interés ajeno, o, por lo menos, objetivo (en interés de la colectividad humana, que es la misma base del Estado, o en interés del mismo Estado a la tutela efectiva de la Ley en orden a la función jurisdiccional penal). Y esto explica como, en cierto sentido, todas las funciones del Estado aparecen libres y vinculadas al mismo tiempo: libres, porque, consideradas en su conjunto, encabezan la plena y entera potestad de gobierno soberana del Estado, y vinculadas, porque, concretamente, todo órgano estatal no puede rebasar los límites que le son señalados (y que constituyen su competencia) y debe ejercer las mismas funciones cuando y con las modalidades que requieren los correspondientes intereses públicos que han de tutelarse. No obstante, se suelen distinguir específicamente en libres y vinculadas, considerando, en el segundo caso, los límites particulares y restringidos de naturaleza generalmente interna que caracterizan algunas de ellas (teniendo en cuenta que también cuando un órgano es provisto de poder discrecional jamás éste se identifica con el arbitrio, ya que es necesario que el órgano cumpla siempre una cuidadosa y preventiva estimación de aquellos intereses para cuya defensa y logro debe ejercerse el mismo poder)."*"¹⁰⁵

¹⁰³ Cfr. la cita hecha por Andrés Serra Rojas, op. cit., página 327.

¹⁰⁴ Cfr. a Roberto Ríos Elizondo, op. cit., páginas 303 - 304.

¹⁰⁵ Paolo Biscaretti di Ruffia, op. cit., páginas 103 -104

En opinión de Biscaretti, deben ser tres los criterios que sirvan para clasificar las funciones del Estado, considerando como tales los siguientes:

"I) La clasificación material u objetiva se refiere al contenido de la actividad realizada en el desarrollo de las distintas funciones, que, para el caso, suelen diferenciarse en: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional."

"II) La clasificación orgánica, o subjetiva, arranca del problema de la distribución de las mencionadas funciones, entendidas en sentido material, entre los diversos órganos (especialmente constitucionales) del Estado, o bien entre los diversos sujetos que están en su vértice (cuando excepcionalmente, el Estado, en su conjunto, no goza de personalidad jurídica). Y el problema, dada la complejidad de las funciones, puede plantearse, en cierto sentido, también en un Estado de Gobierno absoluto: ya que, aún encontrándose en el mismo vértice un sólo órgano constitucional, no obstante, las diferentes funciones, por necesidades prácticas, deberán desarrollarse por numerosos órganos dependientes, aunque sea dentro de los límites de la obediencia jerárquica."

"III) La clasificación formal se refiere a las diferentes formas adoptadas por los actos realizados por los distintos poderes, y en buena parte se identifica con la orgánica ya que, normalmente, todo poder emana los propios actos con una forma típica - esencialmente: la ley formal para el legislativo (o la Ley constitucional para el constituyente), el decreto para el ejecutivo y la sentencia para el judicial -, que suele también revestir con aquellos realizados por él, pero que, dada su materia, corresponderán a la competencia de otro Poder. Así, por ejemplo, el legislativo aprueba el presupuesto del Estado, o establece cambios en la circunscripción de una provincia valiéndose de una ley formal, y el ejecutivo emana bajo forma de decreto sus provisiones normativas. Añádase a esto que, por lo general, todos los actos emanados por un Poder, además de adoptar su forma típica, adquieren, al mismo tiempo, la eficacia propia de los actos formales del mismo Poder (la llamada eficacia formal), salvo disposición en contrario: y así, por ejemplo, los diversos decretos y sentencias resultarán siempre subordinadas a la ley formal (advirtiendo, además, que lo establecido por una sentencia firme adquiere carácter inmutable y es normalmente irrevocable)." ¹⁰⁶

El maestro Biscaretti señala que la teoría de la división de poderes se ha mantenido en la teoría política en atención a los que el llama "*reparto de funciones*" reparto que se daría entre los diversos órganos del Estado y que obedece a criterios prácticos de funcionamiento del mismo.

¹⁰⁶ *ídem.*, páginas 213 - 221.

José Antonio Martínez de la Serna hace hincapié en los dos criterios de clasificación de las funciones del Estado, formal y material, manifestando: “El primer criterio formal o de la formalidad nos indica que todo acto de autoridad atiende siempre a la procedencia del órgano, así ejemplificativamente todo acto del Ejecutivo formalmente será ejecutivo , todo acto del Legislativo será siempre formalmente legislativo y todo acto judicial formalmente será judicial.

El criterio material o de la materialidad atiende siempre a la esencia, sustancia, naturaleza o materia misma del acto de autoridad. Por ejemplo, si el Ejecutivo expide un reglamento que por ser éste general, abstracto e impersonal, tratase de una ley, entonces ese acto de autoridad que creó el reglamento es materialmente un acto legislativo aún cuando formalmente sea Ejecutivo. Cuando la Corte - Poder Judicial -, expide su reglamento interno, éste, desde el punto de vista material será un acto legislativo y desde el punto de vista formal será un acto de autoridad judicial.”¹⁰⁷ De esta manera, es posible apreciar la igualdad que muchos autores establecen entre el concepto de función y la noción de poder, igualdad sobre la que debemos hacer ciertas precisiones. Es importante para nuestro estudio hablar acerca de la divergencia que actualmente existe entre poder y función; esta divergencia se manifiesta en que, en los gobiernos de los Estados modernos, no existe, debido a las múltiples y diferentes atribuciones que tiene que realizarse al través del régimen constitucional, una coincidencia entre la clásica división de poderes y la división o distribución de funciones establecidas ambas en las constituciones contemporáneas, de tal suerte que existen ocasiones en que un poder desarrolla funciones que, originariamente, no debieran corresponderle, pero, sin embargo, las detenta en orden a lo establecido en la Constitución, lo cual podría explicarse a partir de la necesidad de establecer órganos fuertes capaces de afrontar situaciones extremas, o quizás la necesidad de poseer un gobierno dotado de órganos autosuficientes que, en virtud de esa característica, formen el sistema de contrapesos que puedan llegar a frenar la máquina gubernamental en su acción hacia el particular; cualquiera de las dos hipótesis puede actualizarse atendiendo a los requerimientos que tenga el gobierno, considerado como ente “separado” del Estado, y que le exijan una respuesta ante alguna situación límite.

De esta divergencia entre poder y función es la que, principalmente, hace indispensable la instauración de los criterios de diferenciación de las funciones gubernativas y la búsqueda de la verdadera naturaleza intrínseca de los actos, disquisición doctrinal que quizás presente más interés académico que práctico en el actual estado de las relaciones entre los diferentes ámbitos de ejercicio de las funciones del gobierno de un Estado, pero que, sin embargo, puede acercarnos más al funcionamiento de las corporaciones estatales modernas.

¹⁰⁷ Cfr. a José Antonio Martínez de la Serna, op. cit., página 160.

En vista de lo anterior, pasaremos al estudio somero de cada una de las funciones de Estado, complementando lo referido con anterioridad. En opinión de Biscaretti, los caracteres de cada una de las tres clásicas funciones estatales, equiparadas por él a la noción de “poderes”, son los siguientes:

“A) La función legislativa es aquella en la cual el Estado ‘establece las normas del propio ordenamiento jurídico’ (o sea, las llamadas leyes, tomando, por antonomasia, la expresión en un sentido puramente material). Tales ‘normas jurídicas’ se concretan en ‘prescripciones abstractas, innovadoras del derecho positivo vigente, que atribuyen a uno, o a más hechos, carácter jurídico determinado’. Como una especificación particular de la función legislativa (de la que no se diferencia salvo por la importancia fundamental de las normas formuladas) se plantea, además, la función constituyente, con la cual el Estado pone, o modifica, el propio ordenamiento supremo (mientras que suele hablarse, en sentido propio, de una función de revisión constitucional, sólo cuando se ha introducido una diferencia formal en la elaboración de las normas correspondientes)

B) La función ejecutiva se extiende bastante más allá de los que da a entender su denominación, ya que no se ciñe a abarcar las diversas actividades realizadas para ejecutar las leyes, sino también, y más específicamente, indica toda “la compleja y multiforme acción desarrollada, sin interrupciones, por el Estado para alcanzar los propios fines inmediatos y concretos”. Más bien puede observarse que tales actividades deben moverse dentro de límites señalados por las normas jurídicas emanadas para el despliegue de la función legislativa y debe mirar al logro de fines, que tienen, igualmente, en la Ley, alguna determinación, ya específica o sólo genérica (y la mencionada denominación es, por tanto, adoptada aquí no ya para una efectiva respuesta terminológica, sino sólo en homenaje al uso más común). La función ejecutiva debe, además, distinguirse en: a) una función administrativa (con la cual el Estado dirige, a cada momento, y anima los innumerables y pequeños mecanismos de su organización), y b) una función política o de gobierno (la cual se explica por medio de los llamados actos políticos, con los cuales los órganos estatales realizan las medidas de importancia más vital para la actividad interna y externa del mismo Estado, como: nombramiento de miembros del Gobierno, convocatoria y disolución de las Asambleas legislativas, mociones parlamentarias de confianza y desconfianza, estipulación de tratados internacionales, declaraciones de guerra, etc.). Y en tal función de gobierno, debe encajarse la fijación de la orientación política: que llega a repercutir, mediante la determinación de los fines últimos y generales, sobre toda la multiforme actividad de los órganos estatales, orientados, de tal modo, unilateralmente hacia la concreta realización armónica de un particular programa político.

C) La función jurisdiccional, en fin, indica 'la actividad del Estado encaminada a comprobar y hacer valer concretamente, en los casos particulares, el ordenamiento jurídico estatal'. Y el Estado, a través de su solicitada intervención objetiva (que se realiza especialmente, aunque no únicamente, mediante un procedimiento apropiado que se denomina proceso), tutela, al mismo tiempo, los intereses, que, aún siendo protegidos por normas de derecho objetivo, han quedado insatisfechos, sea porque hay incertidumbre sobre los términos de la norma que debiera tutelarlos, sea porque esta última, aun siendo desconocida por todos en su exacto valor, ha sido incumplida en el caso supuesto." ¹⁰⁸

El mismo Biscaretti hace una crítica de la división de poderes respecto al esquema tradicional de funciones del Estado, diciendo: "A menudo, en el pasado y hace poco, se ha discutido vivamente la exactitud de la tripartición hasta aquí expuesta. Así, por ejemplo: 1) se ha pretendido anular una de las tres categorías indicadas, encajando la función jurisdiccional en la ejecutiva (considerando la primera sólo como un modo particular de seguir las leyes: por ejemplo, Laband, Triepel); 2) se han considerado, además, las tres funciones tradicionales sólo como momentos sucesivos de un proceso único y continuo de formación derivada del derecho (en el cual, respecto a la norma superior, toda creación de normas sucesivas representa un acto de ejecución, desplegándose de formas más abstractas a otras cada vez más concretas: por ejemplo, Kelsen y la escuela de Viena); 3) se ha intentado, en cambio, a veces crear una cuarta función de gobierno (que se diferencia intrínsecamente de la ejecución auténtica en la medida que reasume en sí los actos más significativos de las tres funciones - por ejemplo, Lessona, Cereti, Sandulli, Virga -, mientras que parece más bien que ésta sea, más simplemente, con bastante frecuencia, desarrollada también por órganos que no pertenecen al Poder ejecutivo); 4) finalmente, se ha configurado una contraposición más simple y diferente entre una función primaria y otra secundaria o derivada (comprendiendo en la primera la función de gobierno y la legislativa, y en la segunda la función administrativa y jurisdiccional - por ejemplo, Burdeau -, pero con criterios sistemáticos diferenciadores que no parecen satisfactorios), etc. Parece, no obstante, que la clásica clasificación tripartita expuesta puede todavía afrontar dignamente cualquier crítica, aunque sea rigurosa, encaminada tanto a restringir el número de sus términos como a aumentarlos o variar su consistencia. Está claro, además, que la clasificación enunciada presenta valor universal: en cuanto también es un Estado de Gobierno absoluto, en donde todas las funciones estatales corresponden al único órgano constitucional, sin embargo, se podrán diferenciar siempre conceptualmente, en orden a su contenido material, de la manera ya indicada."

¹⁰⁹

Para el maestro Fraga, la diferenciación de las funciones radica únicamente en los criterios tradicionales de clasificación de las funciones gubernamentales; de esta manera; el nos dice:

¹⁰⁸ Paolo Biscaretti di Ruffia, op. cit., páginas 213 - 215.

¹⁰⁹ Ídem., páginas 215 - 216.

"La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo." ¹¹⁰

Esta función también puede apreciarse desde el punto de vista material u objetivo y, considerada de esta manera, la función legislativa se caracteriza *"por la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la Ley."* ¹¹¹

Respecto a la función jurisdiccional y considerada desde el punto de vista formal *"... está constituida por la actividad del Poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial."* ¹¹² *"Como función considerada materialmente, algunos autores expresan la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión 'judicial' sólo evoca el órgano que la realiza, debiendo, por lo tanto, reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal"* ¹¹³. El maestro señala que la naturaleza intrínseca del acto judicial se encuentra en aquel acto que la caracteriza y exterioriza, esto es, la sentencia.

Respecto de la función administrativa, Fraga nos dice: *"Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad del Estado realizada por medio del Poder Ejecutivo."* ¹¹⁴

Tratándose de la función administrativa en sentido material, muchas son las opiniones que se han vertido al respecto, de entre las cuales citaremos algunas relevantes. Se han agrupado los doctrinarios que emiten tales opiniones en derredor de ciertas corrientes de opinión, de tal forma que tenemos, por ejemplo, a quienes definen a la función administrativa en relación directa con la realización de la finalidad estatal cuya consecución se requiere, esto es, consideran la función administrativa del gobierno del Estado en relación con el fin que persigue. A esta corriente se ha adherido Barthélemy, quien considera que la función administrativa como aquella actividad desarrollada por el poder Ejecutivo tendiente a la ejecución de la Ley. ¹¹⁵

Respecto a este término de "ejecución", Fraga refiere dos acepciones técnicas de este vocablo, señalando que *"ó se quiere indicar que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien se entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica de la norma legislativa."* ¹¹⁶

¹¹⁰ Gabino Fraga, op. cit., página 37.

¹¹¹ Ídem., página 41.

¹¹² Ídem., página 46.

¹¹³ Ídem., páginas 46 - 47.

¹¹⁴ Ídem., página 53.

¹¹⁵ Cfr. la cita hecha por Gabino Fraga, op. cit., página 54.

¹¹⁶ Gabino Fraga, op. cit., página 54.

Hauriou es otro de los doctrinarios que se adhiere a la corriente que considera la función administrativa conforme al fin que persigue, al señalar que ésta *"tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder público que ha asumido la empresa de la gestión administrativa."*¹¹⁷ En esta misma línea de opinión se encuentra Otto Mayer que considera que *"la administración es la actividad del Estado para la organización de sus fines y bajo un orden jurídico."*¹¹⁸

Refiere Jellinek, respecto de la función administrativa, que *"las funciones materiales resultan de la relación existente entre la actividad del Estado y los fines del Estado. En razón del fin jurídico del Estado, una parte de su actividad tiende al establecimiento y a la protección del derecho; esta parte de su actividad se separa de las otras funciones que tienen por fin afirmar la fuerza del Estado y favorecer la civilización . . . la administración realiza tareas concretas obedeciendo al impulso dado por las reglas jurídicas."*¹¹⁹

Otro de los criterios de los anteriormente referidos es el de considerar a la función administrativa en relación con la actitud especial o determinada preferente que adopta el Estado en su realización. Tal es la corriente a la que se adhiere Laband al indicar que *"la administración pública es la acción del Estado"*¹²⁰, contraponiéndola, como señala Fraga, al elemento volitivo del Estado, representado por la legislación y por el pensamiento del Estado, corporeizado en la función jurisdiccional.¹²¹

Una tercera corriente de opinión señala que lo que caracteriza a la función administrativa es ser una función que se distingue de cualquiera otra por los diversos efectos jurídicos que son producidos como consecuencia de su actividad. Dentro de los que se afilian a esta tendencia está León Duguit, quien señala que el acto - regla forma el contenido de la función legislativa; el acto subjetivo y el acto condición, de la función administrativa y la función jurisdiccional se distingue por la compleja naturaleza del acto que la exterioriza y caracteriza y que consiste en *"el acto de orden jurídico hecho por un agente público, como consecuencia lógica de la comprobación que ha hecho de que ha habido o no violación del derecho objetivo o ataque a una situación objetiva o a una situación subjetivo."*¹²² Esta tesis del maestro francés no necesariamente explica la naturaleza intrínseca de la función administrativa, refiriéndose necesaria y finalmente, como señala Fraga, a la noción del fin para resolver su ecuación teórico - jurídica.

¹¹⁷ Loc cit. por Gabino Fraga, ídem., página 56.

¹¹⁸ Loc cit. por Gabino Fraga, ídem., página 57.

¹¹⁹ Loc cit. por Gabino Fraga, ídem., página 58.

¹²⁰ Loc cit. por Gabino Fraga, íbidem.

¹²¹ Cfr. a Gabino Fraga, op. cit., página 58.

¹²² Loc cit. por Gabino Fraga, ídem., página 59.

Bonnard y Jéze también plantean sus tesis alrededor de la función administrativa, siendo de destacarse la del primero de los nombrados, en atención a que considera que las funciones legislativa y administrativa comparten, como carácter común, el de ser actividades encaminadas hacia la elaboración y realización del orden jurídico existente en un Estado como consecuencia del orden constitucional preestablecido, incluyendo los actos legislativos a los actos - regla y los actos administrativos a los actos condición y los actos subjetivos. Como nota interesante sobre esta tesis, Bonnard considera "anormal" a la función jurisdiccional, ya que es una consecuencia de la situaciones anormales - contenciosas que se dan en los casos particulares y que son motivo de las resoluciones del poder Judicial.¹²³ Podemos apreciar que, respecto a las funciones del estado, la mayor parte de los autores coinciden en que la teoría que las explica de acuerdo a su participación en la consecución de los fines del Estado es la que mejor soluciona el problema de la naturaleza intrínseca de la función, ya que la mayoría de ellos se refiere a ella de una forma u otra, por lo cual, debemos considerar la teoría del fin como la más idónea para ser aplicada a las funciones del estado o, por lo menos, a la función administrativa, la cual es, quizás, la más compleja de las funciones del Estado.

2.1.6 El acto de gobierno: diversas modalidades de actuación del gobierno del Estado.

En opinión del maestro Ríos Elizondo ¹²⁴, los actos jurídicos provenientes de los órganos del gobierno de un Estado deben considerarse como actos de gobierno, actos que, de acuerdo a su naturaleza, serán considerados actos legislativos, actos jurisdiccionales, actos administrativos y actos políticos o propiamente de gobierno, clasificación que, dada su precisión y especificidad, adoptaremos como complemento para la explicación del régimen de las funciones gubernamentales. En torno a la cuestión de lo que el autor en cita llama "acto de gobierno", comenta él mismo lo siguiente: *"Es natural que en un régimen de derecho se suponga que los actos del Estado - persona moral - sean 'actos jurídicos', es decir, manifestaciones de voluntad ajustadas a la constitución, directa o indirectamente, y por ello significan el ejercicio de un poder legal. Como toda expresión volitiva, el acto jurídico involucra una finalidad que no es otra que la de producir un efecto jurídico, bien sea al crear una situación jurídica, invistiendo a una persona con esta situación (status) o legalizando una situación jurídica preexistente. También debe considerarse que en todo acto del Estado se encuentra inmerso otro fin que adquiere un carácter axiológico, en tanto que, en última instancia, procura el bien común en su más amplio y cabal sentido social. La suma de estos actos constituye lo que la doctrina ha dado en llamar 'la actividad del Estado'."*¹²⁵

¹²³ Cfr. la cita hecha por Gabino Fraga, *Idem.*, página 60.

¹²⁴ Cfr. a Roberto Ríos Elizondo, *op. cit.*, Páginas 299 y siguientes.

¹²⁵ *Idem.*, página 299.

Este acto de gobierno se traducirá en la actuación de las diversas competencias del gobierno del Estado, equiparando cada una de esas competencias a cada uno de los componentes de la triada tradicional de poderes gubernamentales, dando como resultado un desglosamiento sistemático de cada una de las funciones atribuidas a los diversos órganos del gobierno: el resultado se expresa en la final exposición de tres tipos de actos gubernamentales, esto es, actos legislativos, actos jurisdiccionales y actos administrativos, añadiéndose un nuevo elemento, función compartida por los tres poderes, que sería el acto político o propiamente de gobierno.

Al hablar de acto de gobierno, debemos aclarar qué es lo que debe entenderse por "gobierno"; al respecto, Maurice Duverger apunta tres sentidos del término, a saber: "1º. puede designar el conjunto de órganos políticos del Estado, incluyendo al Parlamento; 2º. puede designar un órgano de gobierno particular, que corresponde a la noción de poder ejecutivo en la teoría liberal, en oposición al Parlamento, que encarna al poder Legislativo; 3º. también puede designar sólo un elemento de este Ejecutivo, al ministerio o gabinete ministerial, por oposición al Jefe del Estado." ¹²⁶ para Adolfo Posadas, "el gobierno es la suma organizada de representantes del Estado." ¹²⁷

2.1.7 Modalidades que adopta la división del poder del gobierno del Estado.

Al hablar de alguna cuestión y sugerir sus diversas modalidades, nos remite inmediatamente al concepto de multiformidad o diversidad de criterios para contemplar el mismo fenómeno y, en este sentido, la institución que tenemos bajo el cristal no escapa de tal consideración, ya que debemos considerar tales modalidades como formas de expresión de nuestra teoría y, como tales, nos corresponderá el estudiarlas.

El problema planteado al estudiar lo concerniente al poder soberano despejó las dudas sobre el tema de si era posible o factible dividir el poder del Estado y, apoyados en la exploración realizada en las opiniones doctrinales y, aunado a nuestro propio criterio, llegamos a la conclusión de que existe unidad en el poder del Estado y de que este poder no puede ni debe dividirse, ya que el poder del Estado es y debe ser una unidad de acción que confluya en el mismo sentido y encamine sus esfuerzos en igual trayectoria, con el objeto de realizar los fines del Estado; es por lo anterior que no podemos hablar válidamente de "división" del poder público sin hacer las precisiones técnicas necesarias que nos lleven a comprender las diversas formas o modos en que se da la institución que tradicionalmente se ha caracterizado de tal manera.

¹²⁶ Maurice Duverger, op. cit., página 179.

¹²⁷ Loc cit. por Efraín Polo Bernal, op. cit., página 211.

Diversos autores han examinado el tema terminológico y gramatical de expresiones como “división de poderes”, “separación de poderes”, “poderes”, esta última como alusión a la noción de poder manejada respecto a estos temas. Como ya habíamos advertido con anterioridad, la técnica jurídica exige que se distingan tales conceptos, pues no son ni deben ser equivalentes. En el habla cotidiana o en lenguaje común, la equiparación de tales términos puede ser tolerada en razón de evitar la monotonía en la denominación de la institución que nos ocupa, al nombrarla reiteradamente, como ha sido el caso de la presente investigación; en apego a una correcta y pura técnica jurídica, tales locuciones deben ser consideradas como “modalidades” de una misma tesis doctrinal, aquella que postula la no concentración de todas las facultades de gobierno en un sólo órgano directivo y que Burgoa considera debe denominarse como *“Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado.”*¹²⁸

De esta manera, no es ya factible asumir la división de poderes como fue concebida por Locke y Montesquieu, porque, sencillamente, las estructuras de los Estados y de sus gobiernos han cambiado radicalmente y las necesidades políticas y sociales son otras. Tal es el criterio del maestro Ríos Elizondo al hablar de la diferencia técnica - jurídica existente entre “división” y “separación” de poderes.¹²⁹

Es por lo anterior que debe considerarse que la división del poder público es una figura teórica, una tesis doctrinal que, al momento de aplicarse a la realidad política de los Estados, debe ser considerada dentro de ciertas consideraciones previas para no fracasar en su tránsito al mundo físico de la dinámica estatal, razón por la cual tal tesis se atempera o se transforma, para dar lugar a nuevas modalidades.

Estas modalidades que adopta la división o separación de poderes pueden referirse a varios aspectos de la misma; podemos encontrar modalidades en su aplicación, en su concepción, en su regulación, en la forma en que es instituida en el texto constitucional y en la manera en que es reinterpretada para su puesta en práctica. De esta manera, haremos algunos comentarios respecto a estos puntos específicos.

La tesis de división de poderes se ha manifestado en muy diversas maneras, dependiendo las diferentes formas de gobierno o de estado dentro de las cuales ha sido aplicada, encontrándonos con que ha sido aplicada no sólo en los estados con gobiernos republicanos, democráticos, representativos y, resumidamente, “liberales modernos de Derecho” como los nombra extensamente Biscaretti, sino en gobiernos monárquicos, centralistas e inclusive, en gobiernos populares socialistas como el Chino o el extinto soviético. Sobre estos dos últimos puntos, podríamos referirnos, a guisa de ejemplo, a la

¹²⁸ Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., página 582.

¹²⁹ Cfr. a Roberto Ríos Elizondo, op. cit., página 236 y siguientes.

Constitución de la República Popular China, que en opinión del referido Biscaretti, admite la división de poderes al presentar una cierta diferenciación entre el legislativo y el ejecutivo, siendo el Presidente de la República el jefe de éste último poder. Sun - Yat - Sen proclamó, en dos de las Constituciones chinas del Kuomintang, las de 1931 y 1946, el principio de los cinco poderes, adicionando a la triada tradicional dos poderes más, denominados poder de control (el cual controlaba la actividad de los órganos estatales al través de mecanismos administrativo - financieros) y poder de examen (para el ingreso de personal a los órganos administrativos).¹³⁰

De la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.) y del estatuto del Partido Comunista de la Unión Soviética (P.C.U.S.) parece desprenderse que el Estado Soviético abandonó la teoría de división de poderes, para ceder paso ante nuevas teorías que establecían sistemas de control del pueblo sobre sus gobiernos; sin embargo, en el último lustro de existencia de la Unión y en cuanto a su funcionamiento interno fáctico, el gobierno de la U.R.S.S. se articulaba por medio de la separación de facultades entre los diversos órganos del Estado, al estilo tradicional de occidente, dándose el ejercicio del poder Legislativo a los soviets, el ejercicio del ejecutivo residía en el Presidente del P.C.U.S. y en el Primer Ministro o Premier y, finalmente, el poder judicial quedaba apendicitado al poder Ejecutivo; de esta manera se terminó, por lo menos en la realidad sociológica, con el sistema que venía dándose, en el cual existía un ente que, en cada competencia, reunía en sí mismo todos los poderes ("todo el poder a los soviets"). Evidentemente, el sistema gubernativo soviético y, en general, los sistemas de gobierno de los países socialistas, era mucho más complejo que lo anteriormente explicado, pero en atención al tipo de trabajo que nos ocupa, no podemos extendernos aquí en este tema que no incumbe directamente a nuestra investigación: sólo queda referir lo anterior como una de las modalidades adoptadas por la división de poderes. Dentro de estas modalidades, como hemos podido apreciar, se pueden dar un gran número de combinaciones y recombinaciones sucesivas que dan pie a nuevas formas de convivencia en el ámbito de las estructuras jurídicas existentes. De esta forma, procederemos al estudio de tres de las más importantes modalidades que ha adoptado la tesis de división de poderes a lo largo de su trayectoria histórico - política - jurídica, en cuanto a su concepción teórica y en relación estrecha con lo referido en el capítulo anterior.

2.1.7.1 División del poder del Estado.

Básicamente, esta es la multirreferida teoría de Locke - Montesquieu, la cual fue adoptada por la constitución norteamericana de 1787 y plasmada en la celeberrima *Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano*, promulgada en Francia en pleno estupor revolucionario. Esta teoría, que ya hemos analizado someramente en puntos

¹³⁰Sobre el particular, cfr. a Biscaretti di Ruffia, op. cit., páginas 218 - 219.

precedentes¹³¹, proponía, en concordancia con las circunstancias específicas que correspondieron al momento histórico en que los autores postularon sus tesis, una división, una fragmentación del poder concentrado en la persona y en las atribuciones del monarca reinante en cada uno de los Estados a los que pertenecieron tanto Locke, inglés, como Montesquieu, francés. El despotismo y la concentración de todas las atribuciones gubernamentales en la persona del rey (al cual se llamaba, sin temor a errar, “soberano”), necesitaron, para su derrocamiento, de una ideología, sustentada por la pujante clase burguesa que se encontraba en pugna con el sistema político imperante; a ese requerimiento ideológico respondieron los teóricos Locke y Montesquieu.

Al respecto comenta Biscaretti: *“La teoría de la división de poderes tuvo un éxito extraordinario, debido a su simple y clara formulación, y fue acogida por los constituyentes revolucionarios de Norteamérica, en 1787, y de Francia, en 1789-91. Mientras que, en efecto, la Constitución Federal de los Estados Unidos reprodujo con fidelidad en su articulado esta tripartición (y la ciencia de derecho público de aquella nación desarrolló, en armonía con los mismos principios, su clásica doctrina de los ‘checks and balances’, o sea, de los ‘frenos y contrapesos’), en la Declaración de Derechos francesa de 1789, en el artículo 16, se enunció, un poco enfáticamente, que todo Estado que no acogiese en su ordenamiento la garantía de los derechos individuales y el principio de la división de los poderes carecería de Constitución (queriendo, más exactamente, significar que los presupuestos indicados resultan indispensables para todo Gobierno basado en el consentimiento de los ciudadanos libres).”*¹³²

Esta tesis, de manera sintética, resulta ser la atribución de una parte del poder del Estado a cada uno de tres distintos órganos o conjuntos de órganos, denominados *poderes*; cada una de estas partes de poder se identifica con las más importantes atribuciones del Estado: la resultante es que la soberanía estatal queda fraccionada en tantas partes como poderes existan, quedando este poder soberano fragmentado y dislocado, ya que no existirá unidad en la acción estatal dada la convergencia de atribuciones en la realización de actos concretos encomendados al gobierno nacional y la imposibilidad de correlacionar tales atribuciones; característica sobresaliente de este sistema es que tal división de atribuciones es inflexible y no permite la colaboración de los poderes, en estricto apego a las circunstancias especiales que se daban en el momento en que fue postulada y que requerían de tal mecanismo, con el fin de que, en palabras de Montesquieu, *le pouvoir arrête le pouvoir*.

¹³¹ Vid supra, capítulo I, tema 1.3

¹³² Paolo Biscaretti di Ruffia, op. cit., página 217.

Esta modalidad de fragmentar el poder del Estado (que para algunos autores resulta ser único, unitario y unidireccional) no fue muy bien acogida aún desde el siglo XVIII, ya que aún el mismo Montesquieu vivió para ver las acres críticas hechas a algunos de sus postulados, debidos a las consecuencias que su sistema atraía sobre el poderío del Estado. Como ya se mencionó¹³³, ni Bentham ni Rousseau la admitieron y estas críticas llegan hasta nuestra época en lo que toca a la aplicación que de la tesis Locke - Montesquieu se hace aún en el sistema de gobierno de los Estados Unidos de América.¹³⁴ Es por lo anterior que falla la teoría montesquieuana de división de poderes y es por lo que tal tesis ha sido descartada o tan profunda y acremente criticada y posteriormente abandonada, por lo que las tesis que proponen la separación de las funciones de gobierno del Estado han tenido que optar por nuevas modalidades para explicar y proponer las formas de ejercicio del poderío gubernamental.

2.1.7.2 División de las funciones del Estado.

La modalidad de dividir las funciones del Estado es, virtualmente, la forma más común en que se practica la división o separación de poderes, atribuyendo a cada uno de los conjuntos de órganos gubernamentales, denominados poderes, un determinado grupo de funciones, a efecto de ejercerlas separadamente entre sí, cada uno en su ámbito, creándose un sistema de competencias para cada uno de los poderes, comúnmente tres, desde el siglo XVIII.

A diferencia de la modalidad referida en el punto anterior, ésta se distingue de aquella por proponer la división de las funciones del gobierno del Estado, funciones que, como hemos visto antes, corresponden a las diversas atribuciones que el Estado detenta como manifestaciones jurídicas de su calidad de soberano; en esta modalidad no se persigue la división del poder soberano en fracciones, sino lo que se pretende dividir es el cúmulo de funciones estatales, asignando cada una de las partes resultantes a un determinado "poder".

En virtud de tal división de funciones, cada órgano de gobierno recibe un conjunto de prerrogativas legales que puede realizar o debe cumplir, dentro del cual debe realizar las actividades que les son propias sin poder salirse de ese marco de referencia, ya que, en caso de hacerlo, se estará transgrediendo el principio de funcionamiento en poderes y, concomitantemente, se podrían transgredir los derechos de particulares.

¹³³ Vid supra, capítulo I, tema 1.4

¹³⁴ Sobre lo relacionado en esta párrafo, vid supra, vid supra, capítulo I, tema 1.3.

Una nota característica de ésta modalidad puede ser la no invasión de funciones de un órgano o de un poder a otro, de tal forma que si un órgano tiene asignada legalmente alguna función gubernamental, ningún otro poder puede realizar funciones iguales o semejantes, aún cuando en su ámbito de competencia se presentare algún supuesto que actualizara la hipótesis de aplicación de funciones que corresponden, por efecto de la Ley, a otro poder: esto es, no existe la cooperación de poderes ni la multiaplicación de funciones; sistema en el que debe existir una clasificación rígida de las prerrogativas que corresponden a cada órgano o conjunto de órganos o poderes.

La mayor parte de las constituciones pactadas u otorgadas durante la segunda mitad del siglo XIX consagraron en sus partes orgánicas esta modalidad de la tesis de división o separación de poderes, el cual se considera una atemperación, una forma menos drástica de explicar, de aplicar y de considerar la tesis de Locke - Montesquieu.

En numerosas ocasiones, al explicar esta modalidad de la institución que estudiamos, nos encontraremos con que la nota característica de tal sistema es el grado de interacción o colaboración que exista entre los diversos poderes, principalmente entre el ejecutivo y el legislativo, dándose variadas combinaciones alotrópicas de la modalidad original; así, muchos autores consideran que la diferencia existente entre los sistemas parlamentario y presidencial es precisamente de grado de colaboración, de acercamiento o alejamiento o uno y otro caso, entre el poder Legislativo y el Ejecutivo, respectivamente; esta será una cuestión que deslindaremos más adelante, ya que ahora sólo cabe mencionar tales diferencias y consideraciones como una manera de considerar la modalidad que nos ocupa.

Considerados como formas de ser de esta modalidad, el parlamentarismo se caracteriza por la estrecha relación que existe entre los órganos que ejercen primordialmente facultades legislativas y aquellos que ejercen prioritariamente facultades ejecutivas, de acuerdo a la distribución de funciones realizada por la Ley, estrechez que se presenta en tanto que el Primer Ministro como los miembros del gabinete son integrantes todos de las Cámaras que conforman el Parlamento, depositario éste principalmente de las facultades legislativas del gobierno estatal. Lo concerniente al sistema parlamentario será analizado brevemente en el tema correspondiente.

Para la maestra Aurora Arnaiz, la característica distintiva de este sistema es la de frenar los abusos de poder de las autoridades gubernamentales; sobre el particular nos dice: *"La división de funciones del Estado ha variado entre división tripartita y bipartita. La primera división nos la dio Aristóteles en su Política (asamblea, magistrados y tribunales, Libro VI. cap. XI). Cuando aparece el dualismo entre Estado e individuo, en Roma, Polibio y Cicerón nos hablan de la división de funciones, no como actividad del Estado (Aristóteles), sino como un freno a la tendencia al abuso del poder. En Grecia no pudo haber división de funciones como un freno al abuso del poder porque no existió*

el referido dualismo. En la polis imperó la democracia directa y al ser los gobernantes los mismos gobernados, no se podía hablar de 'abuso de poder'. Por primera vez en Roma con los doctrinarios Polibio (204 - 122 a. de C.) y Cicerón (104 - 43 a. de C.) aparece el Estado con una división de funciones para frenar la tendencia al abuso del poder de las autoridades. Recordemos que Bodino organiza el Estado y las funciones del mismo teniendo en cuenta no la actividad del Estado ni la tendencia al abuso del poder de la autoridad, para cuyo freno se dividen las funciones, sino como un derecho soberano o de majestas. Las diversas funciones delegadas por el soberano están hechas por transmisión de autoridad, pero no de soberanía, pues esta es indelegable. Pero Marsilio de Padua, en su defensor pacis (defensor de la paz), organiza el Estado en relación con sus funciones, legislativa y ejecutiva, para evitar el abuso de poder. Y por primera vez Tomas Hobbes en su Leviatán organiza el Estado por los fines; los del soberano están supeditados a los del Estado (en este autor, los fines del Estado consisten en la seguridad y la paz del individuo o de los particulares). En el siglo XVIII Locke nos da una división tripartita de las funciones del Estado, en legislativa, ejecutiva y federal. Pero no hace la división ni por los fines ni por la soberanía, ni por la actividad del Estado, sino teniendo en cuenta la necesidad de frenar el abuso del Poder. En aquellos tiempos llega a Londres un francés llamado Montesquieu, autor de El espíritu de las leyes; se compenetra con la teoría del constitucionalismo inglés, que sistematiza y divulga en sus escritos políticos y aparece como el innovador de la división de poderes. Ya en el siglo XIX empiezan a surgir las monarquías constitucionales. Advienen en Europa las grandes repúblicas centralistas y unitarias como formas simples de Estado. En estas divisiones que a través de la historia se van organizando, predomina el concepto de Locke y el de Montesquieu." ¹³⁵

Como podemos apreciar, el sistema de división de funciones se encuentra íntimamente ligado a las teorías de división de poderes, a tal grado que hay autores que no hacen distingo entre uno y otras; es claro que el estudio de las funciones del gobierno del Estado que realizamos anteriormente es fundamental para estos y posteriores temas. Al margen de esto último, observamos que todo sistema de división en poderes implica, en alguna manera, una división pura y simple de funciones, lo que varía es la forma en que tal sistema se aplica o la forma en que se regula, tal y como veremos en nuestro siguiente tema.

¹³⁵ Arnaiz Amigo, Aurora. "El Estado y sus fundamentos institucionales". Editorial Trillas, México, 1995. Página 291.

2.1.7.3 División de funciones para el ejercicio del poder del Gobierno del Estado.

Éste es uno de los sistemas de aplicación más modernos que encontramos como modalidad de la tesis de separación o división de poderes y es el sistema que encontramos en la Constitución política de nuestro país y en razón del cual, expresamente se señala que se divide el poder gubernamental exclusivamente para su ejercicio, en atención al principio de unidad de poder estatal y a la adjudicación de su titularidad al pueblo mexicano.

En otros ámbitos diferentes al de nuestro país, diversas naciones han adoptado el sistema escogido por el constituyente de Querétaro para el funcionamiento de los órganos estatales, agrupando a estos en “poderes”, cada uno, titular primordial de sendas funciones gubernamentales, consideradas estas en la forma tradicional, esto es, por una lado la función legislativa, por otro la ejecutiva y, separadamente, la función jurisdiccional; la notación característica de esta modalidad es que los órganos no poseen fracción alguna de poder estatal, sino que cada “poder” representa únicamente al órgano o al conjunto de órganos que ejerce, con las atribuciones legales concedidas, las facultades inherentes a la función determinada. Este sistema de “separar” o “dividir” el poder soberano únicamente respecto a su ejercicio, implica, por una parte, la conservación de la unidad del poder estatal, esto es, no se fragmentará dicho poder para dotar a cada órgano de una parte específica del mismo para cumplir con las encomiendas legales que le sean propias; por otro lado, el reconocimiento de la división del trabajo como principio rector de la actividad gubernamental queda asegurado mediante este sistema; al mismo tiempo, se deslinda perfectamente la cuestión acerca de la titularidad del poder del Estado, quedando establecido que éste no pertenece al órgano o al conjunto de órganos, sino a otra entidad.

Con esta modalidad, versión mucho más atemperada de la tesis Locke - Montesquieu y concepción más acorde con la conceptualización contemporánea del Estado, permite el ejercicio del poder al través de los órganos, “confinando” a estos a su papel de órganos constituidos y limitados por el marco de sus atribuciones específicas, cada una orientada al cumplimiento de ciertos fines y al través de un cierto conjunto de funciones asignadas a cada órgano o a cada conjunto por el ordenamiento jurídico gubernamental integral; de igual manera, esta modalidad permite que las diferentes funciones estatales sean ejercidas por los diversos órganos, sin la rigidez establecida por otras modalidades, por lo que un órgano ejecutivo puede ejercer facultades materialmente judiciales o legislativas, así como un órgano perteneciente al poder Legislativo puede poseer y ejercer funciones materialmente administrativas, ejecutivas o judiciales, de igual modo que el poder Judicial puede poseer no sólo funciones jurisdiccionales, sino también funciones materialmente administrativas, ejecutivas o legislativas, todo ello dentro de su marco legal de prerrogativas y atendiendo a las características básicas del sistema.¹³⁶

¹³⁶ Sobre el tema de funciones del gobierno del Estado y criterio material de clasificación de las funciones gubernamentales, vid supra, tema 2.1.5.

Sobre la división de funciones, el argentino Dromi refiere lo siguiente:

"Los órganos del Estado ejercen y titularizan las diversas funciones del poder, con la inteligencia necesaria para hacerlo efectivo e impulsarlo. En otros términos, son los que van a hacer funcionar el poder, manifestando su actividad y su voluntad. Es imposible separar al Estado de sus órganos por los que actúa y pone a descubierto el poder político; por ello se distingue entre el órgano jurídico - institucional y órgano físico - individuo que es la persona llamada a ejercer la competencia del primero, manifestando su voluntad orgánica en cuanto desempeña la competencia estatal. El propósito fundamental del constitucionalismo ha sido instrumentar en una ley suprema la desconcentración de las funciones del poder y asignarle a diversos órganos su ejercicio. El hecho de que estuvieran divididos los poderes no era nuevo; si lo era el sentido de la división, que consiste en disponer la adecuada detención del poder con el poder. Los órganos del Estado se reducen a individuos físicos y se procura que no sea la voluntad de uno sólo el árbitro de todas las determinaciones estatales, por aquel aforismo de Montesquieu, de que 'todo hombre que tiene poder tiende al abuso de ese poder'.

Históricamente, el propósito de la división de funciones ha sido evitar la omnipotencia estatal y el abuso del poder, derivado de la concentración de todas las funciones en un sólo órgano. En efecto, la formación de las asambleas de ancianos (Estado judío), la constitución de la magistratura militar (Esparta), el sacerdocio de las castas (la India), el senado, la asamblea (en Atenas), el senado - consultor en el Imperio Romano, las asambleas laicales o eclesiásticas y los concilios en los estados germanos, las cortes en algunas monarquías medievales (Castilla - Aragón), el Parlamento en Inglaterra, etcétera, van señalando una teoría de la distribución del poder que la posterioridad revolucionaria y liberal cristalizará normativamente. Hoy en día se dice que el poder del Estado es uno solo; lo que se divide no es el poder, sino que son sus funciones las que se separan y distinguen. Lo esencial es la división de funciones, la sola división en órganos no es una auténtica garantía ni responde a la finalidad política buscada para la defensa de la libertad, de los gobernados, de los administrados. El poder es uno, el hecho de su supuesta partición no produce variaciones de sustancia, aunque es cierta y fluye la crítica que dice: si el Estado es uno y tiene un solo poder, decir que hay tres poderes, ¿significaría decir que hay tres Estados? La respuesta, en verdad, se omite por obvias razones.

Como dice Jean Dabin, la separación consiste en que no todos los órganos del Estado ejerzan juntos, solidaria e indivisiblemente todas las funciones, sino que, por el contrario, cada una o alguna de éstas sea ejercida por distintos titulares especializados.

*El significado fundamental de la división es que, en principio, cada órgano estatal tenga a su cargo una sola función específica, aunque no se encuentre inhibido de concurrir en el ejercicio de otras no específicas o interorgánicas. No hace falta entender por virtud de tal principio que haya entre los órganos una separación o independencia terminante y absoluta, ni tampoco que sus relaciones se reduzcan a un mero equilibrio de carácter mecánico, a través de la llamada balanza de los poderes o sistemas de los pesos y contrapesos [sic]; ello estaría en contradicción con la unidad viviente del Estado, la cual no tolera fracturas ni interrupciones en su desarrollo. Las funciones del poder, lejos de aparecer como actos inconexos, guardan entre sí relaciones necesarias que les permiten limitarse y complementarse mutuamente. Toda la actividad funcional del Estado es una estructura unitaria superior, que refleja la unidad del poder estatal. El constitucionalismo ha elevado el principio a la categoría de dogma, pues ya en el art. 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre de agosto de 1789, se dice 'toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée et la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution'; por su parte, la Asamblea Constituyente del mismo año, decía que tenía que haber tres poderes separados 'un pouvoir unique finira necessairement par dévorer tout. Deux se combattraient jusqu'a l'un aurait écrasé l'autre. Mais trois se maintiendraient dans un parfait équilibre. . .'. Esta formulación tradicional, instrumentada por el liberalismo, se materializa en estos tiempos como una simple separación de funciones, como reconocimiento de una técnica política de división del trabajo que tiene en la libertad el telos ideológico de su construcción. La llamada división de poderes es en realidad una distribución de determinadas funciones estatales entre diversos órganos. El concepto poderes es erróneo, meramente figurativo, está superado por la realidad normativa y existencial."*¹³⁷

Este sistema quedará mayormente explicado cuando tratemos los temas específicos del sistema gubernativo mexicano y al explicar las diferentes tesis doctrinales sobre la división de poderes.

¹³⁷ Dromi, José Roberto. "Instituciones de Derecho Administrativo". Segunda reimpresión. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1983. Páginas 78 a 80.

2.2 ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS TESIS DOCTRINALES SOBRE DIVISIÓN DE PODERES.

Como hemos visto anteriormente, el desarrollo conceptual de la tesis de división de poderes está aparejado al desarrollo y a la evolución política de la humanidad, ya que el absolutismo o las tendencias totalitarias son menos valoradas hoy por los pueblos (aún en contra de la presión de grupos particulares o de camarillas político - económicas), por lo que aquellas tesis de que de manera clara, racional y concordantemente con la realidad y las circunstancias específicas de la era y del pueblo de que se trate, proponen la separación o, dicho de la manera tradicional, la “división” en poderes del cuerpo del gobierno estatal, son de particular importancia en el ideario jurídico - sociológico de todos los países del orbe.

La importancia de delimitar adecuadamente los alcances de las más relevantes propuestas doctrinales sobre la división o separación de poderes radica en llegar a comprender sin lugar a dudas la institución que nos ocupa, en tanto que al comprender su evolución en el plano de las ideas y su aplicación en el mundo de los hechos, estaremos en aptitud de comprender mejor la aplicación actual de tal tesis y, en consecuencia, entender el ejercicio que de ella se hace en la práctica política de nuestro país, en concordancia o en oposición a lo establecido en nuestro sistema jurídico integral.

Como pudimos apreciar durante nuestra exposición histórica, la evolución y desarrollo de la doctrina de división o separación de poderes se precipitó durante el periodo caracterizado por la ilustración francesa y por ser la era de las grandes revoluciones burguesas, de tal forma que las propuestas de Locke y de Montesquieu, unidas por un filo hilo ideológico e historiográfico, han evolucionado notoriamente desde el siglo XVIII hasta nuestros días y más aún, se han transformado para pasar a formar parte del “*bagage*” político de los Estados contemporáneos, con todo y sus bemoles de cambio, por supuesto.

Para Lucas Verdú, son tres las interpretaciones posibles de los diversos sistemas de los postulados de separación de poderes, a saber:

- *La interpretación presidencialista, o estricta, cuyo modelo es la Constitución norteamericana de 1787.*
- *La interpretación parlamentaria o flexible, donde el gabinete depende de la mayoría parlamentaria.*
- *La interpretación del sistema directorial típico de Suiza, de acuerdo a la Constitución de 1848 reformada en 1874.*¹³⁸

¹³⁸ Pablo Lucas Verdú, op. cit, páginas 137 - 138.

Ahora pues, nos disponemos al análisis y estudio de cada una de las distintas tesis que sobre "división" de poderes se han propuesto por los autores, tesis que de una forma u otra ya han quedado esbozadas con anterioridad, tanto en nuestra revisión histórica como en los temas precedentes al presente; la innovación aquí será anotar los elementos de cada una de las hipótesis doctrinales particulares, a efecto de comprender mejor y cabalmente la estructura de la institución jurídico - política que nos ocupa, separando las diversas propuestas según se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro C2.2:

TESIS DOCTRINALES SOBRE DIVISIÓN O SEPARACIÓN DE PODERES
<ul style="list-style-type: none"> • División de poderes clásica. (Tesis de Locke- Montesquieu)
<ul style="list-style-type: none"> • Separación de poderes. (Teoría pura de Montesquieu)
<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio de poderes. (Teoría de Bolingbroke) • "Checks and balances" del sistema constitucional norteamericano. (Teoría de Madison)
<ul style="list-style-type: none"> • Distinción de poderes. (Teoría de Carl Schmitt).
<ul style="list-style-type: none"> • División funcional y orgánica del poder Soberano de la Unión para su ejercicio. (Sistema de la constitución mexicana)
<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración de poderes. (Tesis contemporánea)

2.2.1 División de Poderes.

Caracterizaremos esta propuesta doctrinal, de acuerdo al momento de su aparición y a sus contenidos específicos, como la tesis de Locke - Montesquieu, tesis que ya ha sido tratada por nosotros en otros temas de esta misma investigación, siendo ahora el momento de anotar sus características distintivas.

En primer término, esta tesis se caracteriza por ser la primera formulación doctrinal sistemática del controversial punto de la división de los poderes que conciernen al soberano, a efecto de distribuir tales poderes y evitar su concentración en unas pocas o en una única mano: tal era la situación imperante, jurídica y políticamente en la Europa del siglo XVIII, tal y como la hemos caracterizado, de acuerdo a los autores jurídicos y a los historiadores de tales temas.¹³⁹

En palabras de Montesquieu, la intención de su propuesta es que sea tal la disposición de las cosas que *le pouvoir arête le pouvoir*, que el poder contenga al poder, frenando, con ello, el abuso de un poder que el rey, encarnación soberana del Estado, usaba y disfrutaba a su libre albedrío o con ayuda de sus ministros.

La visión del francés complementa en el tiempo, en la historia y en la doctrina política, los postulados del inglés John Locke, el cual, teorizando y volviendo teoría filosófico - jurídica la experiencia política inglesa en cuanto a las relaciones entre la Corona y el Parlamento y la distribución de competencias y atribuciones que entre ambas instituciones se había realizado, más por la fuerza que por el consenso, pero al fin realizado, obtiene como resultado una brillante exposición de una tesis que propone, para los gobiernos de los Estados, una división y separación de atribuciones y funciones, a efecto de evitar su concentración a manos del monarca o del propio Parlamento (no hay que obviar que Locke fue testigo no sólo de la actuación de la monarquía bretona, sino también del ejercicio de poder de la dictadura parlamentaria de Cromwell).

Al respecto de Locke, nos refiere Lucas Verdú: *"John Locke, justificador de la Revolución Gloriosa de 1688, en Inglaterra, distingue al poder legislativo, al que otorga primacía del poder ejecutivo y del poder federativo. Considera, como consecuencia de la primacía de la Ley sobre los otros poderes, que el poder legislativo no puede delegarse. El poder federativo para el autor de los Two Treatises of Government (1690) versa sobre las relaciones exteriores (alianzas, tratados, guerra y paz). En cuanto a la prerrogativa, es el conjunto de facultades atribuidas al rey que no entran en los poderes anteriores y una vez que se deducen las limitaciones impuestas por el Parlamento. La prerrogativa la ejerce libremente el Monarca, salvo esos límites, en vista del bien común."*¹⁴⁰

¹³⁹ Vid supra, capítulo I, tema I.3.

¹⁴⁰ Pablo Lucas Verdú, op. cit., página 135.

La recombinación de los elementos tradicionales del poder estatal, al dividir los poderes del gobierno del Estado para atribuirlos a diferentes órganos del mismo, paliada la drasticidad de las tesis de Montesquieu al ser unificadas con los postulados Lockeanos, con la precisa y urgente necesidad de evitar el abuso y derroche de poder, limitando las facultades que posee cada órgano, estableciendo un sistema de controles recíprocos, es la cualidad fundamental que distingue a esta tesis de otras semejantes, al mismo tiempo que, como ya señalamos líneas arriba, se constituye en la primera en exponer tal fundamentación de manera sistemática, aún a pesar de autores que señalan que, ya desde la antigüedad, tal era el fin de preceptos similares, como los del mismo Aristóteles, Polibio y Cicerón, Marsilio de Padua y alguno más, anteriores todos a Locke y al autor de *"Las cartas persas"*.¹⁴¹

La fusión, en la historia de las doctrinas políticas, de los postulados hechos por Locke y por Montesquieu, da como resultado una doctrina más conciliadora y más acorde con las estructuras del Estado liberal contemporáneo, produciéndose una síntesis a partir de dos tesis diversas, ya que las teorías puras del francés, en atención al momento de su postulación, resultan excesivas si son consideradas aisladamente, por lo que debemos considerar afortunada su mixtura con los postulados lockeanos en tanto que atemperan las propuestas y las consecuencias de las tesis del galo. Esto lo referimos en razón de que, si bien para Montesquieu, en vía de ejemplo, existe la necesidad de separar las funciones del gobierno atribuyendo estas a distintos órganos del mismo, fuera del alcance de la competencia del monarca, no es menos cierto que él mismo considera a la función jurisdiccional como nula; considera que cada "poder" es la manifestación de cada una de las atribuciones de la soberanía y, por lo mismo, es la soberanía la que, finalmente, debe seccionarse; estas y otras propuestas no están de acuerdo con los señalamientos de los teóricos sobre las capacidades estatales, en tanto que los postulados del bretón, quizá por menos eruditos, no poseen alcances tan amplios y trascendentales en cuanto a las potencias del Estado mismo.

No hay que perder de vistas que para el inglés, el poder judicial debía formar parte de las atribuciones concedidas al ejecutivo al través de la Corona, mientras que para el galo debían formar una unidad autónoma y separada, formando un tercer poder, el Poder Judicial, aun cuando lo considerara *"en cierta forma nulo"*.

Multitud de constituciones de las que aparecieron durante el siglo XIX adoptan la tesis resultado de la fusión de los postulados de Locke y Montesquieu, tesis que finalmente coincide con la modalidad de división de funciones del gobierno del Estado, razón por la cual ha sido asimilada de tan buena manera por la mayoría de los pueblos y de los pactos constitucionales de los mismos.

¹⁴¹ A este respecto, cfr. a Aurora Arnaiz Amigo, "El Estado. . .", página 291.

2.2.2 Separación de poderes.

Esta tesis, de la que muchos autores señalan es la teoría pura de Montesquieu, no presenta la flexibilidad y la facilidad para ser adoptada por los ordenamientos constitucionales modernos, ya que, en virtud de sus postulados, resulta ser incompatible con el funcionamiento del Estado, en cuanto a su exigencia de que existan tres “soberanías” diversas en el mismo, cada una identificada con su respectiva función de gobierno, a saber, legislativa, ejecutiva y judicial.

Esta noción de las “tres soberanías” es una conceptualización *a posteriori* de las consecuencias de los postulados montesquieuanos, ya que se establecerán, en virtud de él, tres esferas de poder, independientes entre ellas y con capacidad para conocer únicamente los asuntos que, materialmente, se hayan determinado como de su incumbencia, formando así un orden de “poderes” separados fatalmente y sin capacidad para conocer de situaciones que, aunque le sea propias, no caigan dentro de las características de la función que se ejerce, razones por la cual se fragmenta la unidad de poder estatal y no se encaminan los esfuerzos gubernamentales al cumplimiento cabal de los fines del Estado, en atención a su falta de coordinación y de su imposibilidad de funcionar unificada o separadamente. Esta fragmentación del poder soberano, de la cual ya hemos hablado con anterioridad, resultó ser el factor decisivo para que esta tesis fuera rechazada por los autores que teorizaban sobre el poder soberano y por lo que, con el tiempo, terminó por fusionarse con una tesis similar propuesta por el inglés John Locke, contemporáneo de Montesquieu y, además, teórico liberal que propuso su sistema de división o separación de poderes fundamentado en el sistema político que, igualmente, sirvió de faro y modelo al galo, el sistema inglés de distribución de competencias.

Sobre las tesis del Barón de la Brède, comenta el maestro Ríos Elizondo: “*¿Qué significado atribuirle a eso de que la naturaleza misma de las cosas ponga límites al poder? Carlos de Secodant explica lo anterior al señalar que en todo Estado existen tres funciones fundamentales y distintas entre sí: dictar las leyes, ejecutar las resoluciones públicas, y juzgar los delitos o los pleitos entre particulares y cuyo ejercicio determina la constitución de Poderes que es necesario separar para que se limiten entre sí y guarden el debido equilibrio; pues 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 poder legislativo y el poder ejecutivo. Si no está separado el poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos, como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejercitara los tres poderes.*”

Desde luego que la distinción entre las funciones esenciales del Estado no constituye una idea original de Montesquieu; es más, ni siquiera se ocupa en precisar la razón política y jurídica de que existan esas diferentes funciones; ni menos aun, en determinar la naturaleza específica de cada una de ellas. En efecto, ya Aristóteles había explicado que el Estado para el cumplimiento de sus fines se valía de tres "elementos", de los cuales uno 'debe ser el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir, cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, y el tercero es cuál debe ser el cuerpo jurídico.' o tribunales de justicia. Sin embargo, el admirable pensador griego muestra completa indiferencia a que las mismas personas puedan o no sentarse en el Senado, en el Gobierno, que en el Tribunal.

Después del Estagirita la mayor parte de los filósofos y juristas continuarán apreciando la distinción existente entre las tres funciones clásicas estatales; de modo que en este aspecto el Barón de la Brède no ha aportado gran cosa.

Pero en lo que nadie había reparado, como lo hizo Montesquieu, fue que el ejercicio de cada una de esas funciones constituye un poder, una fuerza, y que para salvaguardar la libertad política es menester que no se concentren totalmente en un solo órgano público, esto es, el Parlamento o el monarca; así como en la necesidad de la separación de poderes (*séparations des pouvoirs*) si están unidos, a efecto de ser ejercidos por diferentes órganos públicos: por la representación popular, si se trata de la función legislativa, y por el monarca, en el caso de que la función consista en aplicar a casos concretos las disposiciones normativas provenientes de aquel poder.

Por lo que se refiere al poder de juzgar, Montesquieu lo considera 'casi nulo' - que para Carl Schmitt resulta una opinión misteriosa - ,sin que se preocupe en justificar ese criterio, que repite en dos ocasiones:

'De este modo se consigue que el poder de juzgar, tan terrible entre los hombres, no sea función exclusiva de una clase o de una profesión; al contrario, será un poder, por decirlo así, invisible y nulo. . .De los tres poderes de que hemos hecho mención, el de juzgar es casi nulo.'

Y es que el genial pensador se daba plena cuenta de que, en rigor, se gobierna ejerciendo dos clases de potestades: una es legislar y otra aplicar las leyes. En otras palabras: la que consiste en formular las normas jurídicas, lo cual corresponde al pueblo a través de sus representantes en la cámara de diputados; y la que se encarga de aplicarlas a casos concretos, potestad que compete al monarca o Jefe del Estado, quedando comprendida dentro de ésta la judicial, puesto que también consiste en aplicar la ley a casos individualizados.

A menudo se incurre en el grave error de confundir la separación de poderes con la división de los mismos, con lo cual se desnaturalizan una y otra idea de derecho constitucional. Conviene, entonces, precisar que procederá la tesis de la separación de poderes en los casos en que éstos se encuentren reunidos bien en manos del parlamento o bien del monarca, con grave peligro para la libertad política, porque ello origina el despotismo y la tiranía, y es necesario que le pouvoir arrête le pouvoir, para obtener un equilibrio entre éstos. De lo que se desprende necesariamente que cada una de las tres grandes potestades se defiendan contra todo intento de invasión por parte de las otras dos. Como lo dice Carré de Malberg, la teoría de Montesquieu se popularizó con la denominación de 'frenos y contrapesos' o de 'balanza y del equilibrio de los poderes' designaciones que derivan de las siguientes frases de Montesquieu:

'Para constituer un gobierno moderado, hay que combinar las potestades, regularlas, atemperarlas, hacerlas actuar: dar, por decirlo así, un lastre a cada una para ponerla en condiciones de resistir a las otras; es una obra maestra de legislación que raramente se consigue por la suerte y que muy pocas veces se deja realizar a la prudencia'." ¹⁴²

En torno a la teoría del ilustre galo, Hauriou, Gicquel y Gelard consideran que deben realizar su correcta interpretación, postulando que Montesquieu ya visualizaba la colaboración de poderes y que, por lo tanto, no existe la consecuencia de la fragmentación del poder estatal derivada de sus propuestas; sobre estos temas, vierten las siguientes consideraciones:

"a) Se percibe claramente la necesidad de un control del poder, es decir, en la época, del rey y sus ministros. Bien entendido que la expresión moderna de 'censores de los gobernantes' no se encuentra en los escritos de Montesquieu. Esta expresión parece haber sido utilizada por primera vez por Raymond Aron. Pero, al hablar de la necesidad de frenar el poder con el poder, el autor del Espíritu de las Leyes lo está diciendo sin emplear la palabra. Comprende que la libertad exige, para estar protegida, que se desligue el poderoso haz de los derechos del rey; que las diversas partes componentes sean confiadas a diferentes titulares y que estos titulares tengan la facultad de 'frenarse' o 'impedirse' mutuamente, sobre todo cuando uno de ellos intente aventurarse en el camino del despotismo. Montesquieu enuncia más bien un precepto de arte (o de sabiduría) política que un principio jurídico. El autor formula una receta práctica, no un principio místico. En definitiva, lo que él propone no es tanto un sistema de organización del Estado como un medio de evitar que el poder adquiera un carácter totalitario.

¹⁴² Roberto Ríos Elizondo, op. cit., páginas 234 - 237.

b) *La lista de poderes formulada por Montesquieu comprende tres titulares: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La inclusión del Judicial entre los poderes políticos, que nos sorprende en la Francia actual, se comprende fácilmente, teniendo en cuenta la situación francesa en la época en que Montesquieu escribía. En la Francia del siglo XVIII, los Parlamentos, es decir, los cuerpos judiciales que poseían, además de la jurisdicción, el derecho de registrar las ordenanzas (es decir, las reglas de derecho de alcance general, establecidas por el rey), pretendían servirse de esta prerrogativa para limitar el arbitrio real. De hecho, los cuerpos judiciales mostraron vivas resistencias a las ordenanzas reales, obligando al rey a tener los llamados 'solios de justicia' para que éstas fuesen registradas.*

Pero esto se hacía más bien en interés de la clase que ellos representaban, la nobleza togada (que formaba en cierto modo el nexo de unión entre la nobleza de espada y la burguesía), que en el verdadero interés del país. Ello no era óbice para que, a los ojos de la opinión pública, los cuerpos judiciales representasen más o menos y frente al poder del rey, el papel de censores. Por lo demás, ¿no califica Montesquieu, incluso de una manera particularmente afortunada, a los cuerpos intermediarios, entre los que éstos figuran en buen lugar, como 'los canales medios por donde discurre el poder'? Montesquieu inscribe, pues, al poder judicial, a diferencia de Locke, entre la lista de poderes, pero advierte al propio tiempo que el diálogo fundamental tiene lugar entre el Ejecutivo y el Legislativo. Lo menciona, incluso expresamente, algunas páginas más adelante, en el mismo capítulo acerca de Inglaterra, diciendo: 'De los tres poderes que hemos mencionado, el de juzgar es en cierto modo nulo. No quedan más que dos.'

c) *Pero estos dos poderes restantes, los únicos que realmente cuentan en el plano político, Montesquieu los ve como dotados ambos de la facultad de frenar o impedir: el Poder Legislativo debe tener la posibilidad de inhibir, en caso necesario, al Ejecutivo, pero éste último deberá poseer la misma facultad con respecto al Legislativo; el derecho de censurar o impedir está repartido por igual. Esto conduce a admitir una visión mecánica de los poderes públicos. Ninguno de ellos podrá tender, de este modo, a la omnipotencia por el hecho del 'encadenamiento mutuo de fuerzas'. La fórmula del autor es sorprendente. Aquí se señala una cierta diferencia entre su concepción y la que parecería resultar, lógicamente, de la distinción entre gobernantes y censores de los gobernantes. Pero la experiencia ha demostrado que era Montesquieu quien tenía razón, y que también es preciso poner límites al derecho de censurar, puesto que puede convertirse en abusivo. En un régimen parlamentario, el gobierno puede, ciertamente, ser derribado por sus censores; pero a su vez, debe tener el poder de destituir a sus censores ante los electores de éstos, por el ejercicio del derecho de disolución.*

d) Debemos, por último, hacer notar que el pensamiento de Montesquieu es ambiguo en lo que se refiere al carácter que debe adoptar la separación entre Ejecutivo y Legislativo, o sea, entre Gobierno y Parlamento. Esta separación, ¿debe ser tajante y categórica, ocupando cada uno de los poderes posiciones compartimentadas, cerradas, por decirlo así, en una función determinada? ¿O bien deberá tratarse de una separación flexible de poderes, que les permita colaborar entre ellos? ¿SEPARACIÓN TAJANTE O MATIZADA DE PODERES? En su época, se interpretó a Montesquieu por lo general como si aconsejase más bien una separación orgánica de las funciones, que una distinción de los poderes. Sus contemporáneos creyeron comprender que el Gobierno, el Parlamento y, en su caso, los Cuerpos judiciales eran, cada uno de ellos, un órgano del Estado destinado a estar aislado en una función particular: el Parlamento o poder legislativo, la función de hacer las leyes; al Gobierno o Poder ejecutivo, la función de ejecutarlas; a los Cuerpos Judiciales, la función de reglar los litigios susceptibles de producirse en el curso de la ejecución de las leyes. La consecuencia de tal concepto es que se desemboca fatalmente en una separación rígida entre los diversos poderes. Si cada uno de los poderes no se justifica en su existencia más que por la función que ejerce, debe limitarse estrictamente en ella y debe impedirsele invadir la función del poder vecino. De hecho, las primeras Constituciones escritas de finales del siglo XVIII, tales como la Constitución americana de 1787 o la francesa del 3 de septiembre de 1791, establecen una separación rígida entre los poderes políticos y, en particular, entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pero no es seguro que sea esa la lectura correcta de Montesquieu. En todo caso, puede uno preguntarse si nuestro autor no había observado que, ya en Inglaterra, los poderes comenzaban a colaborar. En el capítulo referente a la Constitución inglesa, hablando de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno del rey, declara: 'Estos poderes deberían producir una situación de reposo o una inacción (debidas a la facultad de frenarse y controlarse mutuamente, que les pertenece según Montesquieu); pero, dado el movimiento necesario de las cosas, esos poderes se verán forzados a moverse, y se verán forzados a concertarse'.¹⁴³

A pesar de lo señalado por estos grandilocuentes franceses del Derecho Constitucional, nosotros nos adherimos a la opinión vertida por el maestro Tena al considerar que sólo torturando textos aislados del ilustre Montesquieu y con enormes esfuerzos de interpretación dialéctica se puede llegar a las conclusiones de Hauriou y compañía¹⁴⁴, en virtud de que, quizás y aún a pesar de que el gallo ya dilucidaba la colaboración *interórganos* existente en el gobierno de Inglaterra, el conjunto de su obra "*Le Esprit des Lois*" no delata que para él fuese necesaria la colaboración entre los diversos poderes y sí, en cambio, dadas las circunstancias de concentración de poder de la corona francesa, era indispensable, su opinión, ejercer las facultades públicas con la mayor autonomía posible, dándose, con ello, la fragmentación de poder de la que hemos hablado.

¹⁴³ André Hauriou y otros, op. cit., páginas 262 - 265.

¹⁴⁴ Cfr. a Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", página 209.

Retomaremos algunos comentarios acertadísimos que hace el maestro Mario de la Cueva sobre la obra del insigne francés: *"La doctrina de la separación de los poderes está planteada, con una gran claridad, en el inicio del capítulo sexto: 'En cada estado hay tres clases poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.'* En el párrafo siguiente explica nuestro autor en qué consiste cada uno de los poderes: *el poder legislativo es la potestad de dictar y derogar las leyes. El segundo, al que da el nombre de poder ejecutivo, comprende la guerra y la paz, el servicio diplomático, la seguridad pública y la defensa contra el exterior. El último, que es el poder judicial, permite castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares.*

Tampoco se ha indagado suficientemente sobre el significado que atribuye Montesquieu al concepto poder; casi nos atrevemos a decir que los exégetas lo han pasado por alto, no obstante que es una noción básica para la comprensión cabal del pensamiento: creemos que el término significa función o actividad, de lo que se desprende que lo que ofrece el autor francés en el capítulo que comentamos es el señalamiento o la clasificación de las funciones que cumple o debe cumplir el Estado, cualquiera que sea la forma de gobierno e independientemente de que el cumplimiento de esas funciones se efectúe por una o varias personas; y que es después cuando plantea la necesidad de que dichas funciones se encomienden a órganos distintos. Esta interpretación se apoya, ante todo, en la manera como están construidas las frases del capítulo sexto: por el poder legislativo, el príncipe o magistrado hace las leyes, esto es, el poder legislativo no es el príncipe, ni el magistrado encargado de hacer las leyes, sino la potestad de hacerlas, de lo que se infiere que el término poder no significa persona u órgano, sino lo que hace la persona u órgano encargado de la función legislativa. Podría continuarse la ejemplificación con las frases dedicadas a los poderes ejecutivo y judicial, pero sería una repetición inútil. Creemos, asimismo, que nuestra interpretación corresponde a la opinión corriente en la primera mitad del siglo XVIII, especialmente a las ideas de Samuel Pufendorf: el iusnaturalista alemán, cuyas obras principales fueron traducidas al francés por Barbeyrac, enseña que la soberanía es unitaria, pero, no obstante, está compuesta por partes potenciales, cuya enumeración concuerda con las atribuciones que en aquel entonces ejercían los reyes, titulares de la soberanía; Montesquieu, que se pronunció en favor del gobierno de las leyes, clasificó esas partes potenciales en dos: hacer las leyes y ejecutarlas, función esta segunda que subdividió nuevamente en dos, y a fin de salvaguardar la libertad, llegó a la conclusión de que era preciso que se encomendaran a personas u órganos distintos. Por lo tanto, el profesor francés coincide con Pufendorf en la unidad de la soberanía y en su composición por partes potenciales, pero se aparta de él por cuanto cree que el ejercicio de las partes potenciales, ya reducidas a tres, no obstante lo cual y de acuerdo con su idea del gobierno de las leyes, son una sola: hacer y ejecutar las leyes, debe encomendarse a autoridades distintas.

*Pensamos, en atención a las consideraciones que anteceden, que la doctrina que analizamos puede resumirse en las frases siguientes: Montesquieu parte del hecho real de que todos los estados han cumplido y cumplen tres funciones, esto es, que en todos los estados las funciones, en número de tres, son las mismas; pero se da cuenta, al mismo tiempo, de que en las monarquías europeas y en los pueblos de oriente, una sola persona ejerce la autoridad; este acaparamiento de las funciones es la causa verdadera de la ausencia de libertad. De lo expuesto se deduce que el párrafo transcrito líneas arriba es meramente descriptivo, pues explica lo que han hecho y hacen los estados, en tanto la estructuración tripartita de los órganos estatales, a fin de que cada uno ejercite una sola función, es un programa por realizar, o lo que es igual, es un acto de futuro, una transformación por operar en las estructuras políticas, una revolución que se propone substituir el absolutismo por el gobierno moderado de las leyes; o expresado con otras palabras: Montesquieu se propuso separar las funciones y crear un sistema constitucional en el que cada una de ellas se encomendara a un órgano distinto.”*¹⁴⁵

Señalado por Pablo Lucas, la teoría de Montesquieu presenta las siguientes características: *“Según Montesquieu, los tres poderes, por el movimiento necesario de las cosas han de actuar concertados, de suerte que cada poder detenga los intereses desmesurados de los otros mediante las facultades del derecho de ordenar por sí mismo (faculté de statuer) y de impedir las determinaciones adoptadas por los otros poderes (faculté d’empêcher).”*¹⁴⁶

Es importante señalar que cuando Lucas Verdú habla de “actuar concertados”, es probable que ya vislumbrara, como algunos autores señalan y por influencia directa de las ideas de los teóricos ingleses, el equilibrio de poderes.

Refiere el maestro Jorge Carpizo, respecto a la tesis de Montesquieu, lo siguiente: *“Si bien las críticas han sido demoledoras, y hoy día se considera que el poder público es indivisible, y que lo divisible son las funciones, o las facultades, o el ejercicio del poder, etcétera, no ha faltado algún teórico, que con el propósito de rejuvenecer la teoría de Montesquieu, haya afirmado que en el pensamiento del autor francés los poderes no están separados, sino coordinados, y que cada uno de los poderes colaboran con el otro. Creemos, y con fundamento, que aunque el pensamiento de Montesquieu sí implica la separación de poderes, las ideas modernas se inclinan por una colaboración de funciones orientadas hacia un fin común”.*¹⁴⁷

¹⁴⁵ Mario de la Cueva, “Teoría de la Constitución”, páginas 199 y 200.

¹⁴⁶ Pablo Lucas Verdú, op. cit., página 136.

¹⁴⁷ Jorge Carpizo McGregor, “La Constitución. . .”, página 199.

Compartimos el pensamiento del maestro Carpizo en cuanto a que señala que la teoría pura de Montesquieu es una separación de poderes y, por ende, un sistema de competencias rigidamente separado que la historia y la práctica política han confirmado es ineficiente para coordinar los esfuerzos de los gobiernos de los Estados existentes en el presente siglo.

Alrededor de las hipótesis montesquieuanas, Pablo Lucas Verdú comenta lo siguiente: *“La teoría de Montesquieu fue objeto de negaciones y críticas. Sea porque se consideró que se atacaba con ella ña indivisibilidad de la soberanía (Rousseau), sea porque se rompe la unidad orgánica del Estado. Respecto a la primera crítica razona, acertadamente, PASSERIN D'ENTREVES que ‘el problema que se plantearon Locke y Montesquieu no fue un problema de soberanía, sino de constitución. La cuestión no era para ellos - o no lo era solamente - dónde reside la soberanía o a quién pertenece en último término, sino como puede ejercitarse la soberanía del mejor modo posible por diferentes agentes de la misma’.*

En cuanto a la segunda objeción, observa Gaspare AMBROSINI que ese reproche no tiene en cuenta que si bien la potestad del Estado es única en su esencia, opera concretamente mediante múltiples actividades y por medio de diversos órganos. Al atribuir las funciones del Estado a tres grupos distintos de órganos, a los llamados tres poderes, no se fracciona la unidad orgánica estatal ya que cada uno de los tres poderes actúan siempre como órgano del Estado.

También se ha acusado a la tesis de la separación de poderes de anti - histórica, de ser una posición ideológica en beneficio de la burguesía. Contra esta objeción, argumenta PASSERIN D'ENTREVES, que ‘esta doctrina, con su mimuciosa descripción de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no era una abstracta deducción de un esquema preconcebido (lo que hoy llamaríamos una ‘ideología’); al contrario, la división de poderes se presentaba - implícitamente en Locke y explícitamente en Montesquieu - como la propia de una concreta realidad constitucional que, con razón o sin ella, Montesquieu creía ver realizada en Inglaterra’.

A mayor abundamiento, cuando la Declaración de Derechos de 1789 sancionó la separación de poderes, se condenaba el hecho concreto de la concentración de los mismos en la Monarquía del Antiguo Régimen y se estableció como principio estructurador del Estado constitucional liberal. Respecto a que la separación de poderes sea una institución de origen burgués, es innegable. Como también es cierto que favoreció los intereses de la burguesía. Ahora bien, el hecho de que una institución haya sido creada por y en beneficio de una clase social determinada no abona automáticamente para condenarla porque cabe su adaptación a otra situación sociopolítica.

La idea de la limitación del poder, del control del abuso del poder es aceptable y justa, y lo mismo puede esgrimirse contra el Antiguo Régimen, contra los intereses capitalistas o frente al totalitarismo fascista y comunista. No se me oculta que la burguesía ha mostrado particular inteligencia y astucia para utilizar dicha institución, pero igualmente la rechazó - y abandonó - en beneficio de sus intereses, admitiendo el autoritarismo y el totalitarismo. En consecuencia, ¿hasta qué punto la separación de poderes es una institución de la burguesía si esta, llegado el caso, la rechaza estableciendo dictaduras, Estados autoritarios y totalitarios de derechas?

Conviene precisar más, diciendo que la separación de poderes es una institución liberal encaminada a delimitar el poder evitando su abuso. Sin embargo, en la medida que liberalismo y burguesía coinciden, el reproche anterior queda en pie."¹⁴⁸

2.2.3 Equilibrio de poderes.

Esta teoría bien puede revisarse bajo la premisa de haber sido propuesta por Sir Henry Saint John de Bolingbroke, uno de los ideólogos de la burguesía agrario - mercantil inglesa del siglo XVIII y del cual ya hemos hecho mención en nuestro capítulo anterior¹⁴⁹.

Lo anterior lo afirmamos con fundamento en lo señalado por uno de los constitucionalistas alemanes más prestigiados, el maestro Carl Schmitt, cuyas opiniones se orientan en tal sentido y con el peso de una autoridad en la materia. Dice este autor: "*La idea de un equilibrio, de un contrapeso de fuerzas opuestas, domina al pensamiento europeo desde el siglo XVI; se manifiesta en la teoría del equilibrio internacional (primero, de los cinco Estados italianos entre sí, después del equilibrio europeo); del equilibrio de importación y exportación de la balanza del comercio; en la teoría de afectos egoístas y altruistas en la filosofía moral de Shaftesbury; en la teoría del equilibrio de atracción y repulsión en la teoría de la gravitación de Newton, etc.; . . . El autor efectivo de la doctrina teórico - constitucional del equilibrio de poderes es BOLINGBROKE, que por lo demás divulgó la idea de un equilibrio y control recíproco sólo en escritos polémicos de carácter político y memorias, pero no en una exposición sistemática. Las expresiones empleadas por él son: frenos recíprocos, controles recíprocos, retenciones y reservas recíprocas, etc.*

¹⁴⁸ Pablo Lucas Verdú, op. cit., páginas 140 - 141, con resaltado en versales del citado.

¹⁴⁹ Vid supra, capítulo I, Tema 1.3.

De especial significación para las construcciones ideales de la Constitución inglesa es su pensamiento del triple contrapeso y del equilibrium of powers, de donde resulta el Gobierno libre o liberal: Rey, Cámara alta y Cámara baja; entre el Rey y el Parlamento (es decir, aquí, Cámaras alta y baja tomadas en conjunto); entre legislativo y ejecutivo, entre las prerrogativas del Rey y la libertad del pueblo debe tener lugar el equilibrio. Como escrito más importante hay que considerar: The idea of a Patriot King, 1738; además, la dissertation On Parties, 1733. ^[150] Los escritos aparecieron en su mayor parte en el semanario The Craftsman, 14 tomos 1726 - 1736. . . Otras muestras se encuentran en las obras filosóficas y varias (1775 y 1779). El 'Rey Patriota', según lo concibe Bolingbroke, es ya en alguna medida el jefe del Ejecutivo apoyado en la confianza del pueblo, una idea que según Richard Schmidt, hay que referir a Defoe, quien veía en la pública opinión del pueblo una fuerza que podía sostener a los Ministros frente al Parlamento. Todas estas ideas tienen gran significación para la construcción de la moderna democracia; . . .

Bajo el influjo de BOLINGBROKE ha desarrollado MONTESQUIEU, en el célebre capítulo VI del libro XI de su Esprit des Lois (1748), un cuadro ideal de la Constitución inglesa. La finalidad de su división de las distintas ramas de la actividad del Estado consiste en que un poder frente a los otros dos [sic]. Le pouvoir arrête le pouvoir, de este modo ha de alcanzarse un equilibrio, un contra - balanceo.” ¹⁵¹

Señala Virga que “Montesquieu cargó más el acento sobre el equilibrio que sobre la separación de poderes” ¹⁵², de donde podríamos inferir el peso que las propuestas de los ideólogos de la burguesía inglesa tuvieron sobre él.

Carl Schmitt realiza una brillante exposición del sistema de distinción de poderes (como el denomina a nuestro principio en estudio) en relación con la teoría de los frenos y los contrapesos propuesta por Bolingbroke y llevada a sus últimas consecuencias por Montesquieu, teorizando las consecuencias de un sistema rígido de separación de funciones en el que los poderes no tuviesen relación alguna:

1. El esquema de una separación rigurosamente practicada lleva a concebir la Legislación, el Ejecutivo y la Justicia como tres organizaciones de la actividad del Estado aisladas entre sí. Ninguna autoridad ni ningún miembro de uno de estos sectores podría pertenecer al mismo tiempo a otro sector, existiendo así la más rigurosa incompatibilidad entre el puesto de un diputado de la Corporación legislativa y el de un funcionario de la Administración del Estado, incluso un ministro; ningún funcionario administrativo puede

¹⁵⁰ Que algunos autores aseveran se denominaba “Dissertation Upon Parties”; al respecto, cfr. con Mario de la Cueva, “Teoría de. . .”, página 194.

¹⁵¹ Carl Schmitt, op. cit., páginas 213 y 214, con versales del autor citado.

¹⁵² Loc cit. por Pablo Lucas Verdú, op. cit., página 136.

actuar como juez; ningún juez como funcionario administrativo; ninguna autoridad de un sector puede ejercer una competencia que con arreglo a su contenido objetivo pertenezca a otro sector. Consecuencia de esta separación rigurosamente practicada sería la de que los Cuerpos legisladores podrían tener influjo ninguno en el Gobierno parlamentario, es decir, dependiente de la confianza de la mayoría de la Corporación legislativa; contradiría esta rigurosa separación, y por tal causa está excluido de la Constitución de los Estados Unidos de América. Se podría obtener también de la necesidad de la separación la consecuencia de que tampoco podría tener lugar ningún control judicial sobre actos del Legislativo, así que la comprobación judicial de la constitucionalidad de las leyes, según la práctica del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, frente al legislativo, es contraria al esquema que después se hace de una separación de poderes. En estos ejemplos se muestra que con el sistema de una 'separación de poderes' no tratamos de una organización histórica completa que se hubiera practicado en cualquier sitio con todo detalle, sino sólo de un esquema teórico cuya construcción aclara el principio de organización."

"En lo que sigue se tratará de presentar un tal esquema teórico. Designaremos por L = Legislativo, E = Ejecutivo (es decir, gobierno y administración juntos o uno de ambos; gobierno, por su parte, puede significar el Jefe de Estado - Rey o Presidente de la República - o el Gabinete) y J = Justicia.

Consecuencias teóricas de una rigurosa separación:

Influencia nula de E sobre L
(Gobierno frente a Parlamento)

- a) Ningún derecho de convocatoria del Gobierno.*
- b) Ninguna iniciativa de Ley del Gobierno.*
- c) Ninguna aprobación en común de la Ley.*
- d) Ningunas leyes de autorización y ninguna delegación de competencia legislativa.*
- e) Ningún veto ejecutivo.*
- f) Ningún acuerdo de referéndum adoptado por E frente a una resolución de L.*
- g) Ninguna expedición o promulgación de la Ley por E.*
- h) Ninguna disolución del Congreso por E.*
- i) Ningún derecho de gracia de E.*
- j) Inviolabilidad e inmunidad de los diputados frente a los tribunales y otras autoridades.*
- k) Riguroso establecimiento de incompatibilidades."*

"Influencia nula de L en E.
(Parlamento frente a Gobierno o administración)

- a) Prohibición general de la adopción por L. de actos del Ejecutivo.
- b) Ninguna elección de Jefe de Estado, o del Gobierno, por L.
- c) Ningún derecho de acusación y ninguna facultad de enjuiciar, de L frente a E.
- d) Ninguna dependencia del Gobierno respecto de la confianza del Parlamento (ningún voto de desconfianza).
- e) Ninguna propuesta de L para la deposición del Jefe de Estado mediante votación popular.
- f) Ninguna necesidad de la anuencia de L para perseguir criminalmente al Jefe de Estado."

"Influencia nula de E en J.
(Gobierno y administración, frente a Justicia)

- a) Garantías de inamovilidad de función y destino y de independencia judicial."

"Influencia nula de J en E.
(Justicia, frente a administración)

- a) Institución de Tribunales administrativos especiales.
- b) Institución de Tribunales especiales para fallar los conflictos de competencia.
- c) En el caso de procedimiento penal o reclamación civil contra funcionarios, planteamiento del llamado conflicto."

"Influencia nula de L en J.
(Parlamento frente a Jurisdicción)

- a) Garantía constitucional de la independencia judicial.
- b) Concepto de Ley propio del Estado de Derecho.
- c) Ningunas facultades judiciales para las comisiones del Parlamentarias del investigación.
- d) Ningunas facultades judiciales a favor de una Cámara legislativa."

"Influencia nula de J en L.
(Justicia frente a Parlamento)

- a) Los tribunales no tendrían competencia ninguna para comprobar las leyes expedidas por el Parlamento."

2. *El esquema de un contrapeso en los poderes distinguidos o, incluso, en separados, conduce a intervenciones e influencias reciprocas, con las cuales se llega a compensar las facultades contrapuestas y a llevarlas a un equilibrio. Todo robustecimiento de una parte ha de contrapesarse por la otra, y así, no se romperá el equilibrio por ninguna de las dos partes. En el actual Estado de Derecho se procura con este sistema compensar el predominio de los cuerpos legislativos, del Parlamento. Pues, a consecuencia del imperio de la Ley, el Cuerpo Legislativo, aún garantizado el concepto de Ley típico del Estado de Derecho, tiene un natural predominio. Cooperan todavía a ello la dependencia del Gobierno respecto de la confianza del Parlamento y las facultades presupuestarias de éste, de modo que tal predominio puede convertirse fácilmente en un absolutismo sin freno ni control. Para impedirlo, una construcción del parlamentarismo 'auténtico' trata de poner en equilibrio la relación de Parlamento y Gobierno. Tales construcciones de equilibrio son de especial significación para la Constitución de Weimar, porque su organización del Ejecutivo se basa en pensamientos semejantes.*"¹⁵³

Ya se ha hablado en este trabajo de los "checks and balances" que prevé el sistema organizativo de funciones del gobierno de los Estados Unidos América,¹⁵⁴ sistema que fue la primera aplicación práctica de los postulados de Montesquieu, asumiéndolos hasta el límite de establecer una separación *interpotestas* que hasta la fecha perdura. Sobre este sistema, Carl Schmitt presenta la siguiente visión general:

*"En la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787 se ha acogido y puesto en práctica conscientemente el sistema de diferenciación, y en verdad se introdujeron no sólo reciprocos frenos y controles, sino también, en gran medida, efectivas separaciones. El Legislativo (éste, a su vez, dividido en dos Cámaras: Cámara de Representantes y Senado, que juntas forman el Congreso, es decir, la Corporación legislativa) fue separado del Ejecutivo (Presidente) y excluida la posibilidad de una relación directa entre ambos; el Presidente (el Gobierno o Ejecutivo) no tiene, pues, una propia iniciativa de Ley; aun cuando ha de someterse el proyecto de Ley y él puede oponerle reparos que solamente serán superados mediante votación, por dos tercios de mayoría de la Cámara de donde el proyecto ha emanado. El presidente carece de un derecho de disolución frente a ambas Cámaras; no depende de la confianza de esta corporación legislativa, etc."*¹⁵⁵

¹⁵³ Carl Schmitt, op. cit., páginas 215 - 227.

¹⁵⁴ Vid supra, capítulo I, tema 1.3.

¹⁵⁵ Carl Schmitt, op. cit., página 215.

Cito a Feliciano Calzada cuando dice que “entre las corrientes constitucionalistas o políticas que influirían en la Constitución de Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a la división de poderes, la interpretación o desarrollo elaborado por Montesquieu habría de obtener suma importancia.”¹⁵⁶

Sobre el particular, comenta el español Pérez Serrano: “. . . el influjo de Montesquieu resulta de hondo alcance. Su interpretación de la Constitución Inglesa, si defensa de un criterio de fraccionamiento y ponderación del poder público como garantía de libertad, cristalizan en el régimen norteamericano; (. . .) Es lo cierto que el principio de la división de poderes obtiene carta de naturaleza en el constitucionalismo norteamericano, aunque es la forma peculiar que enseña *The Federalist*, no en el sentido de impedir que un poder intervenga alguna vez en la esfera del otro, sino para evitar que uno cualquiera pueda usurpar toda la esfera asignada a los demás.”¹⁵⁷

Es evidente que los conceptos vertidos por Madison en “*El Federalista*” son de capital importancia en la transición entre Montesquieu y la Constitución federal norteamericana. Esta propuesta se fundamenta principalmente en el desarrollo realizado de las teorías montesquieuanas respecto al control recíproco entre los diferentes poderes, de la manera que se ha descrito con anterioridad, concentrándose en éste único aspecto y separándolo del conjunto integral de la tesis del autor de las “*Cartas Persas*”, tesis que a la sazón representaba la avanzada de la concepción del gobierno liberal que se deseaba para los Estados Unidos de América. Algunos autores, como Woodrow Wilson, hacen acres críticas al sistema de distinción de competencias plasmado en la Constitución norteamericana del 87, hay autores que señalan que este estricto sistema de separación tajante de funciones y competencias no opera en la realidad tal como lo imaginó el Asambleísta de Pennsylvania; sobre esto el maestro Lanz Duret comenta lo siguiente: “*La verdad es que en los Estados Unidos la colaboración entre los Ministros o Secretarios del Despacho y las Cámaras se ha establecido de hecho y fuera de la Constitución por medio de los Comités permanentes del Congreso, los cuales sólo deben su existencia a los reglamentos de las Cámaras, pues es por medio de ellos como los Ministros, privados del derecho de iniciativa y de la concurrencia a las asambleas y del de discutir en ellas, han adquirido el hábito de ponerse en relación frecuente e ininterrumpida con los Presidentes y miembros de los Comités congresionales, con el objeto de hacer aprobar los proyectos de leyes que desea promulgar el gobierno, carente como está de toda iniciativa legislativa. De este modo se encuentra establecida una cierta colaboración entre las autoridades legislativa y ejecutiva, y la separación casi absoluta y sin relaciones entre ambos poderes ya no subsiste en la práctica, sino solamente en el texto de la Constitución.*”¹⁵⁸

¹⁵⁶ Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 25.

¹⁵⁷ Citado por Feliciano Calzada Padrón, ibídem.

¹⁵⁸ Miguel Lanz Duret, op. cit., página 115.

2.2.4 Distinción de poderes.

Esta es la tesis del alemán Carl Schmitt, quien hace una clara definición de los conceptos que en teoría jurídica corresponden a los términos “división” y “separación”, llegando a la conclusión de que la denominación más apropiada para el sistema de organización con ejercicio separado de funciones gubernamentales que nos ocupa es el de “Distinción de poderes”.

El autor define a este principio de la manera siguiente: *“La distinción de poderes contiene el segundo principio del elemento de Estado de Derecho propio de toda Constitución Liberal burguesa. Es el principio orgánico destinado a asegurar, al ponerse en práctica, la moderación y controlabilidad de todos los órganos de poder del Estado.”*¹⁵⁹ Más adelante, abunda en lo anterior de la siguiente forma: *“De esta ojeada se desprende ya una gran variedad de expresiones y de puntos de vista para el principio general de organización de la distinción de poderes. la expresión más general y compendiosa es la forma aquí propuesta ‘distinción de poderes’. Separación significa un aislamiento completo que sirve tan sólo como punto de partida de la ulterior organización y después, es decir, en la posterior regulación, consiente, sin embargo, algunas vinculaciones. División significa propiamente una distinción en el seno de uno de los varios poderes, por ejemplo, la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, un Senado y una Cámara de Diputados. . . De este modo surge un típico esquema de organización con tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Administración de Justicia; esta división tripartita se ha aceptado en general, si bien quizás pueden constituirse y se han constituido otros ‘poderes’. No hay en todo caso ninguna Constitución del Estado burgués de Derecho cuya regulación orgánica no esté dominada por el principio de la distinción de poderes.*

*II. Separación y contrapeso de poderes. En la distinción de poderes hay que considerar dos puntos de vista: primero, la introducción de una separación de las autoridades superiores del Estado y de su competencia; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de estos ‘poderes’ diferenciados. Una cierta separación es necesaria, con ella se hace posible una diferenciación. Si bien no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento, por lo pronto es preciso considerarlo, no obstante, como punto de vista independiente dentro de este principio de organización.”*¹⁶⁰

¹⁵⁹ Carl Schmitt, op. cit., página 212.

¹⁶⁰ Ídem, páginas 215 - 216.

Para el autor alemán, su principio de "distinción" de poderes es la síntesis de las ideas que anteriormente se habían forjado respecto a la institución que desde Aristóteles está en la mente de los que se dedican a estudiar la naturaleza del Estado y de su Gobierno, en tanto que se establece como un principio organizativo de este Gobierno, señalando diversos ámbitos de actuación para cada conjunto de órganos, con una atribución específica de funciones a cada uno de ellos, admitiendo la colaboración y la interacción de los mismos para confluir todos en la realización de los fines propios del Estado, claro está, al través de la actuación de sus gobernantes, en relación con los gobernados y por medio del tamiz de la legalidad establecida al través de la Ley originaria del Estado y el subsecuente orden jurídico emanado de ella y siendo esta Ley fundamental expresión final de la actividad del Poder Constituyente, voluntad de la Nación al final de cuentas.

2.2.5 División funcional y orgánica del poder soberano de la unión para su ejercicio.

Esta tesis constituye uno de los principios de aplicación que nuestra Constitución Política ha adoptado como solución al problema del principio de división o separación de poderes y su ejercicio jurídico - sociológico - político. El constituyente de 1917 estableció en el artículo cuarenta y nueve de la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente:

"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 Poderes 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."

Este artículo, en su párrafo primero, señala que el poder soberano emanado de la nación mexicana se dividirá, *únicamente en razón de su ejercicio*, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, esto es, en los tres grandes y ya tradicionales conjuntos de órganos que están facultados legalmente para ejercer las funciones que les atribuye la Constitución, cada una en relación con las atribuciones que tiene encomendadas el Gobierno mexicano.

Este concepto de dividir el poder del Estado nacional mexicano *únicamente en razón de su ejercicio*, deviene como una fórmula que dispone, mediante otros artículos de la misma Constitución, que facultades ha de poseer cada conjunto de órganos; cada una de estas facultades atribuidas a efecto de dar a cada conjunto de órganos la capacidad material de ejercer determinado número de funciones gubernamentales, de tal suerte que cada conjunto de órganos recibe un *mandato constitucional* para ejercer ciertas prerrogativas a nombre del titular de tal poder, la nación en su conjunto, resolviéndose, en este caso, de ésta manera, el problema de la titularidad de la soberanía y conllevando la premisa de que en nuestro país no existen órganos soberanos, ni órganos que *per se* posean poder alguno, ya que tales facultades sólo se explican en razón de dos situaciones: primeramente, del *mandato constitucional permanente* que por vía de nuestra máxima Ley recae en cada uno de los tres grandes conjuntos de órganos denominados, respectivamente, Poder Legislativo Federal, Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal y Poder Judicial Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en segundo lugar, el *mandato constitucional temporal o transitorio*, encomendado a los representantes *físicos* de cada conjunto de órganos, en este caso y respetando el orden anteriormente citado, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretarios de Despecho y demás cabezas de la Administración Pública Federal y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este sistema de *mandatos constitucionales* es el reflejo de la adopción, por parte de nuestra Carta Magna, de un sistema de gobierno con ejercicio separado de las funciones del Estado, enunciando un sistema organizativo de funciones y esferas de competencia que elige como modalidad la división de funciones para el ejercicio del poder del Gobierno del Estado. Como se desprende de los estudios hechos sobre las diversas funciones que cada conjunto de órganos tiene asignadas, en nuestro país la división de poderes opera al través de un sistema de colaboración e interrelación más que de simple “división”, al grado que, junto con el maestro Lanz Duret, podemos afirmar que en México no existe el régimen de la “separación” de poderes.¹⁶¹

La anterior afirmación se sustenta en las diversas interrelaciones establecidas constitucionalmente entre los diferentes conjuntos de órganos constituidos, dotando a cada uno de ellos con ciertas facultades que materialmente corresponderían a alguno de los otros dos poderes, por lo cual, se desprende como corolario de lo anterior, que en nuestro país se da una colaboración *interpotestas* o interpoderes, todos ellos colaborando en el mismo sentido, para la realización de los fines del Estado: como atinadamente señala el maestro Tena, en México existe una “*coordinación de poderes*”.¹⁶²

¹⁶¹ Cfr. a Miguel Lanz Duret, p. cit., página 105, *in fine* del tercer párrafo.

¹⁶² Felipe Tena Ramírez, op. cit., página 211.

Sobre este particular, señala el maestro Tena: *“Tal tendencia a vincular entre sí a los órganos del Estado, la realizan las constituciones modernas con una gran variedad de matices, todos los cuales caen entre los dos sistemas colocados en los puntos extremos: el sistema parlamentario inglés, que realiza el máximo de colaboración, y el sistema presidencial norteamericano, donde la independencia entre sí de los poderes ha sido enérgicamente denunciada por Wilson.*

*Nuestra Constitución consagra la división de los tres poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero). Así, pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de los Poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.”*¹⁶³

Es necesario decir que nuestro sistema de distribución de atribuciones se complementa con otro de los principios adoptados por nuestra Ley fundamental, esto es, el principio de colaboración de poderes, el cual constituirá nuestro siguiente tema de estudio.

2.2.6 Colaboración de poderes.

Este principio, descriptivo desde su misma denominación, hace referencia a un sistema organizativo de los órganos gubernamentales del Estado, en virtud del cual éstos órganos colaboran e interactúan entre sí para la consecución de los fines que les son propios y constituye una de las decisiones políticas fundamentales que debe tomar, en su momento, el poder Constituyente.

En nuestra constitución, que es uno de los ejemplos más tangibles de tal sistema, se establece, primeramente, el sistema de “división” de poderes, en su artículo 49; Este mismo ordenamiento fundamental prevé en sus artículos 50 al 79 al Poder Legislativo, siendo el artículo 73 el que enumera las facultades del Congreso, el artículo 74 señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, el artículo 76 las atribuciones exclusivas del Senado y los artículos 78 y 79 las facultades exclusivas de la Comisión Permanente; los artículos 80 a 93 regulan al Poder Ejecutivo Federal y los artículos 94 a 107 reglan la actividad del Poder Judicial de la Federación, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁶³ Ídem, páginas 210 - 211.

La tesis de colaboración de poderes se manifiesta como una modalidad de la división de poderes donde hay división de funciones para ejercicio del poder gubernamental estatal, siendo que la colaboración y coordinación que entre los diversos conjuntos de órganos que componen el gobierno se da, a efecto de no dislocar la acción estatal, para potenciar la capacidad del gobierno de responder a los requerimientos que se le planteen en la conducción del Estado; estos sistemas de colaboración y coordinación permiten optimizar la respuesta estatal a las problemáticas que se presenten, en tanto que conceden, a cada conjunto de órganos, facultades que de sí no corresponden a su tipificación doctrinal y que materialmente no debería poseer, pero que, teniéndolas atribuidas, sin vulnerar la sana distinción entre los conjuntos y sin afectar el espíritu montesquieuano y lockeano, permitan una mejor articulación jurídica y política de las diversas entidades de mando estatal.

Sobre las características especiales de nuestro régimen de distribución de atribuciones y funciones de los órganos gubernamentales en México y especialmente de la colaboración existente entre los diferentes poderes, comenta el maestro Miguel Lanz: *“Entre nosotros, y muy particularmente en las Constituciones de 57 y 1917, esa independencia entre los Poderes tiene caracteres menos absolutos, menos marcados, y nuestros textos permiten una mayor coordinación y cooperación en el desempeño de las funciones políticas de los órganos del Estado, pudiendo decirse que en nuestro Derecho Constitucional no existe el régimen de separación de Poderes.*

En efecto, en nuestro Gobierno los tres órganos del Estado o Poderes, como los designa la Constitución, no desempeñan sus funciones de una manera aislada e independiente respecto de cada uno de los otros, sino que la misma Ley Suprema los ha puesto en íntimo contacto, mezclando, por decir así, sus atribuciones en muchos aspectos y procurando, por medio de la cooperación continua y recíproca de los mismos, mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del gobierno.

Así pues, vemos que el Poder Ejecutivo no se concreta, como parece, a la función única de ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos que le incumben por la índole de su encargo, sino que tiene facultades legislativas y judiciales que lo ponen en íntimo contacto con los otros Poderes, en estrecha colaboración con los mismos, a la vez que lo hacen desempeñar funciones que no son propias de la potestad de ejecución que lo caracteriza.

El artículo 71 de la Constitución da el derecho de iniciar leyes al Presidente de la República, lo que no ocurre con el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, a quien está prohibida esta facultad por existir en dicho país una más completa y marcada separación entre los órganos políticos del Estado. El artículo 93 faculta a las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría, y obliga a los mismos Secretarios a que, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Estos deberes impuestos al Poder Ejecutivo lo ponen en más íntimo contacto con el Congreso, ampliando su radio de acción, puesto que además de la iniciativa de las leyes le da el derecho de información y discusión en el Parlamento, que es la segunda etapa del proceso para la confección de las leyes. Además, la obligación de informar anualmente sobre la situación de las negociaciones de las Secretarías de Estado, estrecha los lazos de cooperación y de unión, por medio del control indirecto que por ese procedimiento pueden adquirir las Cámaras sobre el Ejecutivo.

Los incisos a, b y c del artículo 72 dan el derecho de veto al Presidente de la República al establecer que aprobado un proyecto de ley en ambas Cámaras se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer lo publicará inmediatamente; pero si fuere desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen, donde deberá ser discutido de nuevo, y en caso de ser confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la Cámara revisora, para que si ésta lo sanciona por la misma mayoría, el proyecto se convierta en ley y vuelva al Ejecutivo para su promulgación. Como se ve, esta enorme facultad del veto concede al Presidente de la República el poder más eficaz que en materia legislativa sea posible otorgar a uno de los Poderes del Estado, pues equivale a un derecho de votación de las leyes, de aprobación de los mismos, que sólo puede ser destruido por la mayoría, difícil de obtener, de los dos tercios del número total de votos de cada una de las Cámaras colegisladoras. Esta es la única facultad concedida en materia legislativa al Presidente de los Estados Unidos, quien carece, como antes dijimos, de la de iniciativa y discusión y está privado oficialmente de toda clase de relaciones directas con el Congreso.

Por último, nuestro Poder Ejecutivo tiene la obligación según la fracción I del artículo 89, de promulgar las leyes, o sea el derecho de certificación de la autenticidad de los mandatos legislativos de las Cámaras para que puedan ser obedecidos en la República. Todas estas facultades, que dan una intervención directa al Presidente en la confección de las Leyes, hace que actúe en íntima colaboración con el Congreso, manteniendo de este modo la uniformidad en el programa legislativo de la Federación y conservando la unidad de voluntad del Estado en materia de legislación, lo cual viene a comprobar lo que afirmamos antes, de que en nuestro régimen constitucional no existe independencia absoluta entre los Poderes Públicos.

La función judicial reconocida al Poder Ejecutivo está autorizada en la fracción XIV del artículo 89, permitiendo conceder indultos, conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los Tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden Común en el Distrito Federal y Territorios. Además, para mantener más estrechas relaciones con el Poder Judicial, la fracción XII del mismo artículo 89 faculta al Presidente para facilitar a las autoridades judiciales los auxilios necesarios al ejercicio expedito de sus funciones.

Por lo que toca a las actividades judiciales del Congreso, podemos mencionar entre estas últimas la de conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación, de acuerdo con la fracción XXII del artículo 73; la de conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y la de erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar para proceder contra alguno de los funcionarios pública que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden Común. Todo esto es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción V del artículo 74; y facultad exclusiva del Senado, conforme a la fracción VII del artículo 76, la de erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios expresamente designados por la Constitución. En cuanto a las facultades ejecutivas son numerosas y de gran importancia, y en ninguna de ellas, como se verá, desempeña el Congreso los poderes propios que le corresponden como órgano legislativo, es decir, los relativos a legislación por medio de disposiciones de carácter general e impersonal y obligatorias para lo futuro sino que desempeña actos verdaderamente de carácter ejecutivo que tienen más íntima relación con la marcha política y administrativa del Estado. Nos referimos a las facultades dadas por las fracciones I, II y III del artículo 73 para admitir nuevos Estados o Territorios en la Unión Federal; para erigir los Territorios en Estados y formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, de acuerdo con la fracción XI del mismo artículo; para declarar la guerra, fracción XII; para constituirse en colegio electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional, fracción XXVI; para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República, fracción XXVII; para examinar la cuenta que anualmente deba presentar el Poder Ejecutivo, fracción XXVIII; todas éstas, fracciones del mismo artículo 73. Añádase que además de otras múltiples facultades ejecutivas menos importantes que las anteriores, la Cámara de diputados tiene como facultad exclusiva, de acuerdo con la fracción VI del artículo 74, otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios que le someta el Presidente de la República.

Por último, es facultad exclusiva del Senado, de acuerdo con la fracción VIII del artículo 76, otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le someta el Ejecutivo Federal.

El Poder Judicial, por la naturaleza muy particular de su instituto, especialmente consagrado a la aplicación de la ley a los casos concretos en que haya que decidir conflictos de derechos o de intereses de los gobernados, son menos numerosas y menos típicamente marcadas las facultades de carácter ejecutivo o legislativo que le corresponde ejercer. Sin embargo, por la designación que toca hacer al Ejecutivo de los principales funcionarios judiciales (artículo 89, fracciones XVII y XVIII), y por la autorización o aceptación que debe dar el Poder Legislativo con el objeto de que los mismos queden capacitados constitucionalmente para ejercer sus facultades, no existe separación absoluta entre el Poder Judicial y los otros órganos políticos del Estado, sino que se mantienen entre ellos contactos y relaciones de colaboración, aunque debe hacerse constar que es la esencia del Poder Judicial conservar una absoluta, una inquebrantable independencia, en lo que respecta al desempeño de su función principal: la interpretación de las leyes y la aplicación de las mismas a los particulares. En México especialmente, por la delicada misión constitucional que le ha sido conferida al Poder Judicial, de mantener el estado legal, amparando a los gobernados contra los actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales consagradas en la Constitución (artículo del 1 al 29); y de conservar o restablecer en caso de ruptura el equilibrio de nuestro régimen federal de gobierno, cuando la Federación vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o cuando éstos invadan la esfera de la autoridad federal (artículo 103); por estas consideraciones nuestro Poder Judicial, aunque en estrecha cooperación con el Gobierno, debe conservar, para los fines antes especificados, una absoluta independencia y la dignidad más respetable.

Y si queda demostrado que no existe independencia completa entre los órganos del Estado, sino que es indispensable una colaboración eficaz y la existencia de relaciones entre ellos más o menos íntimas, es igualmente cierto que ni en el terreno de los hechos, ni en el legal puede aceptarse la igualdad política de las funciones constitucionales de dichos órganos. Tampoco de las personas o titulares que representan a estos últimos, puesto que admitida la necesidad de dividir entre varios Poderes el ejercicio de la soberanía para su mejor desempeño y para proteger la libertad política de los gobernados, es necesario conservar la unidad del Estado y de la voluntad estatal. Es preciso que haya en la nación organizada políticamente 'un centro único de voluntad, es decir, un órgano superior cuyo papel sea preponderante, ya en el sentido de que dicho órgano renga el poder de imponer de una manera inicial su voluntad a las demás autoridades estatales, ya, por lo menos, en el que nada podrá hacerse sin el concurso de su libre voluntad. Sólo bajo esta condición podrán mantenerse la unidad del Estado, pues en caso contrario quedaría destruida si coexistiesen en él dos centros principales, dos voluntades distintas e iguales'. 'Debemos ir más lejos y aplicar lo anterior aún a las Constituciones de tendencias democráticas que sólo tienen órganos surgidos de la elección popular, pues aún en ellas el equilibrio no puede ser mantenido absolutamente igual entre las diversas autoridades electas.

Sería, en efecto, contrario a la unidad estatal que el Poder Legislativo y el Jefe del Ejecutivo electos pudieran sostener cada uno por su parte dos políticas diferentes: para evitar semejante dualismo es preciso que la Constitución haya reservado a una de esas dos autoridades un poder especial que le permita en caso necesario hacer prevalecer sus puntos de vista y su voluntad.

De lo anterior no hay que deducir, sin embargo, que porque los diversos órganos del Estado se coordinen de manera que produzcan la unidad de voluntad del mismo, y que porque sea necesario que haya un órgano preponderante, haya que creer que el poder del Estado se tenga que concentrar en un órgano único. Todas las Constituciones y todos los tratadistas siguen considerando indispensable, y en esto persiste todavía la influencia y el valor jurídico de las teorías de Montesquieu, que la soberanía, es decir, el ejercicio del poder de dominación del Estado, debe confiarse a varios órganos o titulares, tanto para el mejor desempeño de las funciones políticas especializadas en la Constitución, cuanto para evitar la arbitrariedad o despotismo de un poder absoluto y único dentro del Estado."¹⁶⁴

Lo anteriormente citado, nos muestra de manera por demás explícita, las formas de colaboración que se presentan en el sistema establecido por el constituyente de 1917 en la Constitución mexicana, sistema que con sus dos principios de aplicación, el de la división del poder soberano únicamente en razón de su ejercicio y el de colaboración y coordinación de conjuntos de órganos, establece las bases para nuestro sistema particular de división en poderes.

En estrecha relación con el sistema de colaboración de poderes se encuentra, como ya quedó apuntado, el sistema denominado de *coordinación de poderes*, denominación que, dicho sea de paso, muchos autores utilizan para el sistema diverso de la *colaboración de poderes*; Lucas Verdú, tras confrontar las ideas de dos doctrinarios, Pactet y Ambrosini, nos ofrece la siguiente elucubración: "*En el continente europeo, aparte el modelo convencional suizo, se aplicó la separación de poderes de modo flexible. Se trata, pues, de una coordinación entre los poderes de carácter más político que jurídico, de modo que su actividad se despliegue armónicamente conforme a una orientación política unitaria (aquí operan eficazmente los partidos victoriosos en las elecciones). Además, si bien, por lo regular cada poder se circunscribe en la órbita de su correspondiente función institucional, ello no obsta para que se den excepciones más o menos relevantes, de transmisión de funciones atribuidas a otros poderes. En realidad, en la misma exposición de Montesquieu se señalaban algunos de estos casos.*

¹⁶⁴ Miguel Lanz Duret, op. cit., páginas 115 - 120.

*Es indudable la disminución del influjo parlamentario por las razones apuntadas por PACTET y, además, porque las asambleas son menos adecuadas, por ser composición numerosa, y por razones técnicas, para la elaboración de la compleja legislación actual que los gobiernos, pues éstos cuentan con excelentes consejos y expertos. Sin embargo, subraya AMBOSINI, todavía está firme el sistema que confía las tres funciones del Estado a grupos de órganos distintos, a poderes distintos, cada uno de los cuales no puede sustituir o usurpar las funciones de los otros, y está obligado, cuando cumple su función, a concretar la manifestación de su voluntad en un acto que deberá tener forma característica y predeterminada: Ley para el poder legislativo; decreto para el ejecutivo, y sentencia para el poder judicial."*¹⁶⁵

Como corolario de lo anteriormente dicho a lo largo de estos temas, podemos apuntar que en los modernos sistemas de gobierno, el sistema de división en poderes se aplica de manera muy diferente a como lo postuló Montesquieu y tiende hacia la colaboración y coordinación de funciones; al respecto, veamos lo que señala Lucas Verdú:

"CARLO CERETTI observa, acertadamente, que la doctrina de separación de poderes ha de estimarse como principio de organización jurídica y de atribución no exclusiva, sino institucional y prevalente, a cada órgano, del ejercicio de sólo una de las diversas actividades fundamentales del Estado. Esta atribución normal de competencias, así como no excluye la coordinación armónica de diversos órganos y de sus funciones, dentro de la unidad estatal ni impiden el control general confiado a las Cámaras y al Gobierno, tampoco es óbice para algunas leves modificaciones aconsejadas que aseguren el cumplimiento efectivo de los fines del Estado. La especificación y distinción de las funciones no significa separación mecánica, ni enfrentamiento entre actividades diversas y órganos distintos, sino que es premisa necesaria para su mejor funcionamiento y coordinación, así como el equilibrio y paridad de los órganos constitucionales no obstaculizan que se ejerza de hecho una primacía de dirección y de impulso de toda la vida estatal por los órganos gubernamentales; tampoco prohíben que se atribuya a las asambleas legislativas cierta preponderancia, específicamente de control, del ejercicio de las demás funciones.

La crítica más seria - a juicio de Pietro VIRGA a la separación de poderes, tal como la concibió MONTESQUIEU, afirma que éste no tuvo presente que al lado de funciones tradicionales (legislativa, ejecutiva y judicial) existe una cuarta, la gubernamental, [¡el acto puro de gobierno de Ríos Elizondo que referimos líneas atrás!] encaminada a determinar fines políticos en los que se informa toda la acción estatal; esta función se confía, en Italia, a los órganos constitucionales (Parlamento, Gabinete, Presidente de la República, etc.) y se distribuye entre ellos mediante un sistema más o menos complejo de controles y de responsabilidades (sistema de Gobierno).

¹⁶⁵ Pablo Lucas Verdú, op. cit., página 145, con versales del citado.

Es esencial, en el sistema democrático, que la función gubernamental se distribuya entre un complejo de órganos constitucionales; si se concentrase en uno sólo no tendríamos un verdadero y estricto sistema de gobierno, sino la dictadura. MONTESQUIEU - según VIRGA - intuyó, exactamente, que para garantizar la libertad de los ciudadanos es menester instituir un control recíproco y, por consiguiente, un equilibrio entre los órganos que ejercen funciones distintas; en el Estado moderno, por el contrario, el equilibrio se instituye principalmente entre órganos que cumplen la misma función, esto es, la función gubernamental." ¹⁶⁶

¹⁶⁶ Ídem, página 246, con versales del citado.

2.3 PRINCIPALES POSTULADOS DE LA TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES.

Después de analizar algunas de las tesis que sobre división de poderes se han generado, ya sea por su relevancia o por su aportación teórico - doctrinal a nuestro estudio o por su ilustratividad, pasamos ahora al estudio de los corolarios que, en los gobiernos de los Estados modernos se extraen como consecuencia de la aplicación sistemática de un sistema de distribución de atribuciones y competencias, denominado "división" o "separación" en poderes, corolarios que, en sí mismos, constituyen postulados orgánicos y constitutivos de los gobiernos en los Estados que integran el mundo actual, siendo estos postulados parte misma de la idea o noción que del Gobierno tenemos, como parte del *bagaje* sociológico colectivo de nuestras sociedades (quizás como parte de aquello a lo que Jung y Adler denominaban "inconsciente colectivo").

Cuando nos referimos a "diversos postulados", estaremos aludiendo a todos aquellos aspectos que podemos considerar como "consecuencias" o resultados de aplicación del principio que nos ocupa, ya sea observados por la doctrina jurídica o por la práctica política; dentro de estos postulados *a posteriori* hay que apuntar a los legislativos necesariamente pluripersonales que conocemos, llámense Parlamento, Congreso General, Congreso de la Unión, Asamblea Nacional o como se les denomine; la diferencia fundamental entre estos cuerpos colegiados y los que existían en los albores del siglo XVIII radica en la capacidad de decisión que poseen, en la posibilidad de constituirse, por la vía del referendo, de la consulta o de la revolución, en Constituyente, a efecto de revolucionar el orden jurídico establecido y dar a luz una nueva Ley Constitucional; la capacidad que poseen para dar a cada pueblo las leyes que lo han de regir, en uso y ejercicio de la función legislativa primaria del Estado; este legislativo pluripersonal se constituye como el principal contrapeso (o, en algunos casos, complemento) de los poderes ejecutivos, representados por el Presidente, el Primer Ministro, el Premier, etcétera., conformando el otro indispensable plato de la balanza del equilibrio de poderes que Carré de Malberg creyó encontrar en Montesquieu.¹⁶⁷ Relacionado con este mismo problema de los necesarios contrapesos entre los conjuntos de órganos legislativos y ejecutivos, otro de los postulados *ergo propter hoc* de los principios organizativos de "división" en poderes es la necesidad de ejercer tales funciones de manera autónoma, acercándonos quizás un poco a la separación de poderes primitiva de Montesquieu pero considerando los temperamentos señalados respecto a la posibilidad de reconocer ciertas facultades legislativas en los órganos ejecutivos y, en sentido opuesto, ciertas facultades administrativas y ejecutivas en el órgano legislativo.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Sobre este punto, vid supra, páginas 25 y 111.

¹⁶⁸ Recordemos que las funciones del poder ejecutivo no se concretan, como su nombre lo indica, a las meramente ejecutivas, sino que se amplían igualmente a las administrativas; sobre este punto, vid supra, tema 2.1.5.

Otro de estos postulados *a posteriori* de nuestro principio en investigación resulta ser el llamado "imperativo", términos de naturaleza kantiana, legal, para ejercer separadamente la multitud de funciones propias del Estado, evitando la concentración de facultades y poder, limitando así, de manera orgánica e interna, el poder de los gobernantes titulares de los órganos del gobierno estatal. De igual manera, el establecimiento automático en la mayoría de las Constituciones modernas de tal principio organizativo, se presenta como un postulado surgido de la lucha de los pueblos por tener gobiernos que sean moderados en el ejercicio de las funciones que se les confieren y que, de cualquier manera, tengan el menor número posible de oportunidades de abusar de tal poder. Quizás uno de los postulados más relevantes de todos a los que haremos referencia sea el de que regularmente y a pesar del equilibrio de poderes que en teoría se presume debe existir, la práctica política y sociológica en el laboratorio del Estado ha demostrado que generalmente alguno de los poderes constituidos tiene primacía sobre los otros dos, quedando este lugar preponderante normalmente entre los poderes legislativo y ejecutivo, ya que la naturaleza propia de sus funciones los condiciona a adoptar el control parcial de las otras dos entidades orgánicas. De esta suerte, procederemos ahora al estudio particular de cada uno de estos postulados, a efecto de tener la capacidad de distinguirlos posteriormente, al momento de dilucidar las especiales características de aplicación del principio que nos ocupa en la práctica política de nuestro país.

2.3.1 Necesidad de un Poder Legislativo o Parlamentario pluripersonal o colegiado.

En los gobiernos de los Estados contemporáneos, lo usual es observar una diferenciación entre los diferentes conjuntos de órganos que ejercen este gobierno, resaltando, entre estos, particularmente dos: aquellos que ejercen primordialmente facultades administrativas y ejecutivas, esto es, aquel conjunto de órganos que representan al poder ejecutivo y, por otro lado, a aquel órgano depositario primordialmente de facultades legislativas. Estos órganos o conjuntos de órganos que ejercer el poder legislativo del gobierno estatal han cobrado especial relevancia a raíz del siglo XVIII, especialmente a partir de las grandes revoluciones burguesas que rompieron con los esquemas feudales de autoridad, los cuales ya no funcionaban bien ante la nueva perspectiva de los grandes Estados Nacionales y fueron el antecedente para el ensayo de nuevas formas de convivencia política y de conceptualización del gobierno. Así pues, las grandes asambleas que hasta entonces habían querido dar un cierto cariz "democrático" a las monarquías europeas, comenzaron a cobrar fuerza ante el empuje de sus miembros, muchos de los cuales lo eran también de la pujante clase burguesa. Baste recordar las acaloradas discusiones y los tremendos debates que en el seno de los *Estados Generales* de la Francia de las postrimerias del siglo decimotercero se daban, generalmente, desaprobandando las decisiones del Rey,

monarca que comenzó a notar como su autoridad se tambaleaba ante los embates de la naciente *Asamblea Nacional*.¹⁶⁹

En Bretaña las cosas no habían sido muy distintas unos cuantos lustros antes, a mediados del siglo XVII, la fabulosa lucha de los ingleses había derivado en una serie de dictaduras, primero la del *Lord Protector* y posteriormente, en la del Parlamento, cuerpo bien organizado y dispuesto a pelear y defender sus fueros, palmo a palmo, contra la corona: este Parlamento Inglés constituye uno de los más importantes precedentes de la preponderancia que actualmente tienen los diversos depositarios de la función legislativa estatal.¹⁷⁰

Hoy en día, la previsión constitucional de un Legislativo fuerte y autónomo constituye un elemento *per se* de los Estados modernos, considerado al momento del acto constituyente y que nos parece connatural a la existencia del gobierno. Como pudimos apreciar en nuestro recorrido histórico al través de los antecedentes estudiados, esta existencia de un Legislativo independiente, no ha estado siempre asegurada ni se dio en otros tiempos, siendo el período de las grandes revoluciones burguesas el que nos legó dicha herencia, entre otras causas, por la praxis y la fuerza con que el principio organizativo de división en poderes se puso en práctica.

La función legislativa se ha ejercido, en occidente y desde tiempos muy remotos, al través de la participación ciudadana en la toma de decisiones, ya sea directa o indirectamente: al hablar de esta modalidad "indirecta", nos encontramos en que la función legislativa ha caminado, desde hace ya bastante tiempo, al lado del principio de la representación política de los gobernados, herramienta que fue decisiva, como factor real de poder, en el proceso mediante el cual las Cámaras parlamentarias cobraron fuerza ante el Rey, la nobleza, la aristocracia y el clero, buscando una parte de los beneficios que el poder estatal representaba y guiado por su clase mayoritaria, la media y alta burguesía urbana y rural.¹⁷¹ Un mismo elemento se hace presente en todas las instituciones legislativas que hemos referido con antelación: *la pluralidad*, la característica de ser *órganos colegiados*, por necesidad y por exigencia social y que, en opinión de Paolo Biscaretti, señala uno de los tres aspectos característicos de estos institutos en la actualidad, junto con la *representatividad* y el bicameralismo.¹⁷²

¹⁶⁹ Sobre este punto en particular, *vid supra*, capítulo I, tema 1.3.

¹⁷⁰ Sobre este punto en particular, *vid supra*, capítulo I, tema 1.3.

¹⁷¹ Sobre el tema de representatividad, *vid supra*, tema 2.1.1.

¹⁷² Al respecto, *cfr.* a Paolo Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, página 289 y 305.

Al respecto, comenta el maestro Biscaretti: *"Hemos visto cómo la aceptación del principio democrático en los Estados modernos implica la participación del pueblo en la realización de las funciones estatales; pero se ha subrayado, al mismo tiempo, cómo (el amplio número de los ciudadanos al no permitir normalmente la actuación directa por parte de los mismos de tales funciones) hizo, luego, necesario recurrir al artificio de confiarlas sólo a algunos individuos, elegidos como representantes de toda la colectividad popular. De esto precisamente ha brotado tanto la tensión entre democracia representativa y directa (que casi ha desaparecido hoy en su más completa aceptación, y ha sido, por último, parcialmente introducida en algún Estado mediante las instituciones de la iniciativa popular y del referéndum) como la consiguiente figura jurídica de los órganos representativos. . ."*

"Sabido es que las Asambleas legislativas son usualmente designadas sirviéndose del vocablo Parlamento, empleado para indicar la única Cámara o, más frecuentemente, las dos Cámaras subsistentes en los distintos Estados, las cuales se diferencian, luego, a su vez, con nombres muy diversos (Cámara de Diputados y Senado de la República, en Italia; Asamblea Nacional y Consejo de la República, en la Cuarta República Francesa - ahora, en la Quinta, Asamblea Nacional y Senado -; Cámaras de los Comunes y de los Lores, en Inglaterra, etc.). A menudo las Cámaras asumen diversa y específica denominación cuando se reúnen excepcionalmente en conjunto para desarrollar una actividad común (y se tiene entonces, por ejemplo, la Asamblea Federal, en Suiza, formada por el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados; el Soviet Supremo, en Rusia, compuesto por el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades, etc.; aunque esto no sucede en otros Estados, como en Italia. . .); mientras las dos Asambleas legislativas de los Estados Unidos, por ejemplo (las cuales despliegan toda su actividad siempre en lugar separado, reuniéndose en común sólo en casos solemnes y ceremoniales), suelen también designarse colectivamente con el nombre de Congreso. Sólo en Inglaterra la expresión Parlamento ha tomado tradicionalmente un significado típico y más amplio, ya que así se designa todo el complejo de los órganos legislativos, comprendiendo también al soberano (que, además, se une, normalmente, como tal figura, a las Cámaras en todos los Estados monárquicos).

*Ahora bien, las primeras huellas de Asambleas legislativas representativas se encuentran en la Edad Media; si bien, luego, subsista generalmente una clara ruptura y una laguna temporal, más o menos extensa, entre aquellos cuerpos colegiados con base feudal y los modernos parlamentos. Excepto en Inglaterra, donde contadísimas contingencias locales permitieron a tales instituciones afinarse y perfeccionarse a través de los siglos, desarrollando lentamente, de este modo, un modelo constitucional, en el cual se inspiraron todos los legisladores e iuspublicistas desde finales de 1700 a nuestros días."*¹⁷³

¹⁷³ Ídem, páginas 289 a 291.

Después de una interesante disertación sobre los Parlamentos medievales, su origen y su trascendencia, el maestro italiano refiere lo siguiente: *“Con la Revolución francesa se establecieron las Asambleas representativas imitando, en el continente europeo, el modelo británico; pero, esta vez, con una nueva configuración jurídica. Y esto se dio primero en Francia, con las sucesivas Constituciones de este país, empezando en 1791, y, luego, en todos los demás estados contemporáneos, recorridos por los victoriosos ejércitos republicanos y napoleónicos. . .”*

*“Ahora bien, las últimas notas típicas mencionadas de la Cámara de los Comunes británicas - y en particular aquellas: a) de la representación de toda la nación, y b) la prohibición del mandato imperativo - fueron casi universalmente acogidas, con mayor o menor fidelidad de adaptación, por los nuevos Parlamentos surgidos en los siglos XIX y XX, caracterizándole, inconfundiblemente, su naturaleza representativa. Y las Cámaras elegidas así formadas surgieron como órganos constitucionales destinados a desarrollar, de modo absolutamente prevalente, aunque no exclusivo, la función legislativa.”*¹⁷⁴

La pluralidad o colegialidad de las instituciones legislativas obedece en gran parte a los principios de representatividad estudiados anteriormente, pero también son resultado de las exigencias de la puesta en práctica de un sistema con diferenciación y equilibrio de poderes, ya que el ejecutivo, representado por el Rey y sus Ministros, tiene su contrapeso ideal en un Parlamento o poder legislativo que por su capacidad de resolución, su mayoría de razón o por la fuerza de su potencia política, hagan frente al ejercicio del poder real y mantengan un equilibrio determinado entre la diversidad de fuerzas políticas gubernamentales. Aún hoy en día se presenta esta dicotomía entre legislativo y ejecutivo, conjuntos de órganos que permanecen estables, teóricamente, por el contrapeso que el respectivo poder político de cada uno de ellos realiza sobre el otro, nivelando la moderna *balanza de equilibrio de los poderes*.

Sobre el bicameralismo, aspecto que se liga con la característica y la necesidad de los legislativos modernos de ser colegiados, señala el mismo Biscaretti que tal sistema predomina absolutamente en los Estados de democracia Clásica, sobre el monocameralismo y sobre el pluricameralismo y que tiene su origen en la evolución histórica del Parlamento Inglés; tal solución implica por lo menos a una de tales Cámaras con carácter representativo¹⁷⁵ (hay que recordar que en nuestro país, tanto los miembros de la Cámara de Senadores como los de la Cámara de Diputados, son elegidos mediante sufragio universal popular y son, por ende, electos en virtud del sistema de representatividad).

¹⁷⁴ Ídem, página 292 y 295.

¹⁷⁵ Ídem, página 305.

2.3.2 Necesidad de ejercer separadamente la función legislativa de la función ejecutiva.

La gran mayoría de los teóricos que han tratado el tema de la división de poderes se han preocupado especialmente por esta separación entre el ejecutivo y el legislativo, esto es, entre quienes tienen la capacidad de dictar las leyes y aquellos con la capacidad de ejecutarla y declararla en casos concretos (recordemos aquí que algunos autores consideran que el poder Judicial es una ramificación del ejecutivo primordial representado por el Jefe de Estado y/o gobierno y sus ministros); recordaremos aquí un texto del preclaro Montesquieu, que apunta lo siguiente: *“Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes y las diferencias entre los particulares. . . En la parte mayor de los reinos de Europa el gobierno es moderado, porque el príncipe, que ejerce los dos poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero. Entre los turcos, ahí donde los tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reina un despotismo espantoso.”*¹⁷⁶

Claramente podemos percibir la forma en que el autor de *“grandeza y decadencia de los romanos”* percibe el problema de la aglutinación de facultades gubernativas en algunas o, inclusive, en una sola mano y los incontables obstáculos y restricciones que esto tiene para la convivencia social democrática al interior de las naciones de los Estados.

Es innegable que el conflicto planteado por la separación ejecutivo - legislativo ha sido la preocupación que más constantemente se encuentra entre los tratadistas e igualmente, podemos afirmar que esta idea, que hoy consideramos como parte integral de nuestros sistemas de gobierno, es un legado más del desarrollo de las teorías de división o separación en poderes.

Ahora bien, esta necesidad que hemos mencionado de mantener separadas las funciones ejecutiva y legislativa tiene su fundamento en las mismas condiciones de la naturaleza humana, pues, como ya notaba el imprescindible Montesquieu, nuestra débil naturaleza tiende al abuso del poder, si se nos permite concentrarlo, por lo que es menester frenar y limitar, desde la constitución misma del Gobierno, esta posibilidad de aglutinar funciones y facultades, que se traducirían en un inmenso poder para aquel que las detentara, llámese Asamblea, Rey, Ministro, Magistrado, Congreso o pueblo (parafraseando a Montesquieu diríamos, quizás atinadamente, *que no existe dictadura generosa ni opresión benéfica*); no en vano dice Montesquieu, en un conocido aforismo que *“todo hombre que tiene poder tiende al abuso de ese poder”*.

¹⁷⁶ Loc. cit., por Mario de la Cueva en *“La idea del Estado”*, página 97.

La separación de las atribuciones legislativas de las ejecutivas tiene sus orígenes en las doctrinas políticas aristotélicas, pero, como ya se ha apuntado con antelación, su conceptualización como una forma de limitar el ejercicio que del poder público hacen los gobernantes, se origina en las tesis de Locke - Montesquieu, de manera explícita y clara, los cuales explican los graves riesgos que corren las libertades civiles bajo un régimen que concentra estas dos funciones gubernativas en un sólo ente o persona y prevén, para lo futuro, un sistema con una clara distancia de ejercicio entre ambas.

Independientemente de las consideraciones elaboradas por Montesquieu, dentro de la práctica democrática occidental contemporánea hemos observado una tendencia a separar, en distintos grados y por distintas razones, el ejercicio de las facultades ejecutivo - administrativas del ejercicio de facultades legislativas, tendencia que ha sido marcada a partir del siglo XVIII, coincidiendo con la publicitación y aceptación general de las tesis de Locke y Montesquieu, en el campo que estudiamos; de Hume, Rousseau, Voltaire y los *enciclopedistas* franceses, así como de los *filósofos populares* alemanes, los anteriores en el abanico del movimiento de la ilustración. Es claro que tal separación se presenta como un postulado deducido de la praxis política y sociológica de la tesis de separación de poderes, considerada dentro del caldo maravilloso de las teorías llamadas liberales que florecieron durante el XVIII y que señalaron indeleblemente la historia de occidente a partir de la decimonona centuria.

2.3.3 Imperativo legal para que no se reúnan en una sola persona facultades ejecutivas, legislativas y judiciales.

Desde Aristóteles, la posibilidad de que un sólo ente reúna en sí mismo la capacidad de ejercer facultades legislativas, ejecutivo - administrativas y judiciales, remite a pensar en lo que el estragrita denominó como "*tiranía*", considerándola una forma impura de gobierno que se caracteriza por el mando supremo y superior del *tirano* (sea ser humano, colegio o institución) que aglutina en derredor suyo toda prerrogativa de gobierno que le permita ejercer el gobierno a la medida de su propia capacidad.

Esta realidad percibida por los filósofos, los pensadores, por el genial y visionario Maquiavelo, por Hobbes, por Locke, por los enciclopedistas, por Montesquieu y por otros humanistas de su época y por tantos más y que pone al descubierto una de las debilidades de la naturaleza humana, manifiesta en la tendencia a reunir grandes cantidades de poder, de fuerza, que le permitan dominar y mandar sobre otras voluntades y que le den la preponderancia sobre cualquier otro poder o potencia que pueda entrar en conflicto con él: *condición humana*, le llaman algunos estudiosos.

Pero bajando del campo del humanismo hacia la teoría política, la sociología y el Derecho y, en particular, a nuestra materia de estudio, las tesis de división en poderes, en cuanto principios organizativos que pretenden distinguir el ejercicio de las diferentes funciones gubernamentales del Estado, nos legan el postulado de institucionalizar el control intrínseco del poder de los gobernantes, al través de una limitación fundamental interna que, por lo menos en el *Espíritu de la Ley* (otra vez Montesquieu) y en la teoría del Estado, impongan un imperativo, al concebir kanteano, para regular la actuación del gobierno estatal, de tal forma que este imperativo, al ser consagrado en la Ley constitucional, se transforme en legal y constituya norma jurídico - política que regule la conducta de los gobernantes frente a los gobernados o que, como refiere Hauriou en el seno de la tradición democrática europea, proporcione una herramienta para poder censurar a los gobernantes.¹⁷⁷ La gran aportación de la institución que nos ocupa respecto a tal separación de funciones es haberla propuesto por primera vez como una forma de limitar a los gobernantes, en cuanto al poder que detentan, de una manera sistemática y orgánica, que implique un freno en el despliegue de la fuerza que como representantes y materialización del gobierno mismo del Estado poseen, poniendo de manifiesto tal situación de una forma conceptual y aportando una medida que sirviera para aliviar o transformar tal situación, en beneficio de los intereses de los gobernados (si bien v.g. Locke y Montesquieu, como ya mencionamos, hicieron tal propuesta en beneficio de su propia clase o grupo de pertenencia y filiación, la ascendente burguesía comercial y agraria, urbana y rural europea del siglo XVIII); es por ello que no podemos soslayar la importancia de este principio de sana separación ejecutivo - legislativo como una aportación del desarrollo conceptual de las tesis de división o separación de poderes, si bien este precepto se ubica más hacia la segunda tesis que hacia la primera.

2.3.4 Establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos para regular y moderar el ejercicio del poder gubernamental.

A éste respecto, las disquisiciones elaboradas sobre el punto en otros tema son válidas y las retomaremos aquí en lo que sea necesario. Si bien es cierto que algunos autores consideran que ya es absurdo y anacrónico hablar de frenos y contrapesos, la realidad política nos exige adoptar un sistema que, si no funciona de la manera prevista por Locke y Montesquieu, si debe articularse al través de un sistema en virtud del cual el gobierno se preserve como unidad de acción y que, con su distinción interna de funciones con ejercicio separado, mantenga un balance adecuado entre sus diferentes conjuntos de órganos, a fin de evitar que alguno de estos conjuntos quiera avasallar a los otros dos en aras de intereses ajenos o metalegales a los que el gobierno se debe como la más importante persona colectiva del Estado.

¹⁷⁷ André Hauriou y otros, op. cit., páginas 247 y siguientes.

Este sistema de “frenos y contrapesos” se ha manifestado, claramente enunciado y a partir del siglo XVIII, de muy distintas formas y venciendo las diversas ideologías, de tal suerte que encontramos este precepto con diversas denominaciones y con notables diferencias, pero conservando la esencia que ambicionaran los humanistas del siglo decimooctavo; en los Estados Unidos de América, Madison fue factor importante en la composición de su Constitución, señalando que el sistema de los “*cheks and balances*” era el mejor para organizar el gobierno del naciente Estado. Estos “*cheks and balances*” nunca permitirían que los gobernantes abusaran del poder que se les confería, ya que eran intensos y virtualmente no permitían ni establecían relaciones mutuas entre los diferentes conjuntos de órganos o poderes, por lo que cada uno de ellos gozaba de una gran autonomía que garantizaba que se convertiría, en un momento dado, en un *freno* a la actividad desplegada por alguno de los otros dos poderes y que contraviniera el espíritu del constituyente o la norma misma, en perjuicio de las libertades de los ciudadanos o de las prerrogativas del gobierno, preservándose así el *equilibrio o balance* orgánico estatal.

Actualmente ya no podemos ver con esa óptica a los diferentes gobiernos del mundo, cuanto más si consideramos el mundo integrado de nuestros días; las doctrinas de Locke y del Barón de la Bredè han evolucionado hacia la coordinación y colaboración de poderes, pero sí subsiste la necesidad de integrar, en la constitución orgánica y funcional del estado, el mecanismo de frenos recíprocos que se mencionan en su concepción del gobierno, sea bajo el nombre que sea, como lo han hecho la gran mayoría de las Constituciones nacionales desde el siglo XVIII y hasta el presente, siendo la nuestra de 1917 un ejemplo de tal situación, ya que las limitaciones internas representadas por la separación funcional del poder soberano en razón de su ejercicio considerada por el artículo 49 de la misma Carta, son la materialización de tal sistema de frenos y contrapesos recíprocos *intraórganos* que hemos referido, actualizada y adaptada a las necesidades de nuestra peculiar concepción del Derecho Constitucional.

Comenta el maestro argentino Bidart Campos: “*La misma teoría de la división de poderes ha sido calificada como sistema de frenos y contrapesos. La arquitectura tripartita del poder, distribuido en funciones y órganos, procura un equilibrio recíproco, y un juego de voluntades que, a su término, haya permitido la colaboración y el control. El poder es detenido por el mismo poder, o mejor, es frenado en el seno mismo del poder por el reparto orgánico y funcional que se instaura. Lo cual no significa descartar que, desde fuera del poder, otros controles sociales aporten su influencia en forma concurrente y supletoria, y a veces, hasta apelen a recursos extremos - como la resistencia o la revolución - cuando se obturan los caminos normales.*”

Este equilibrio tiene finalidad funcional, para un ejercicio útil del poder a través de una división del trabajo. Pero tiene como modalidad propia y novedosa, la que inspira a todo el constitucionalismo moderno, a saber: custodiar y garantizar la libertad de los derechos de los individuos frente al poder. " ¹⁷⁸

Más adelante, este mismo autor refiere lo siguiente: "El intento de impedir la unificación de la voluntad estatal en un órgano - individual o colegiado - se traduce, a continuación de la técnica divisoria, en la participación de más de un órgano en los procesos de adopción de las decisiones políticas. La función - por ejemplo - a cargo del Parlamento, puede ser precedida por la iniciativa del poder ejecutivo, o del cuerpo electoral en la forma semidirecta de la iniciativa popular, y seguida por la intervención ulterior del mismo ejecutivo con facultad de veto y de promulgación. En toda la dinámica parlamentaria aparece, además, el mismo poder ejecutivo que, según las formas gubernativas, convoca las sesiones, las proroga, disuelve las cámaras, etc. Y múltiples actos del ejecutivo requieren la participación del parlamento mediante aprobación de ambas cámaras, o el acuerdo de una de ellas para no citar el sistema parlamentario en que aquel poder ejecutivo es ejercido por un gabinete, agente del parlamento, que necesita de su respaldo y de su confianza." ¹⁷⁹

Es claro que Bidart comparte el criterio de las bondades de la coordinación de poderes y considera esta figura político - jurídica como un valioso sistema para lograr el establecimiento de estos "frenos y contrapesos" establecidos al interior de la actividad gubernamental por el constituyente, aun cuando para el autor en cita existen otros medios para lograr el equilibrio de poderes al interior del Estado, como por ejemplo, las formas mixtas de gobierno ¹⁸⁰, aquellas de las que hablaron Polibio y Cicerón en sus comentarios a la Constitución Republicana Romana. ¹⁸¹

2.3.5 Primacía de alguno de los poderes constituidos.

En todas las formas de organización política que ha desarrollado el hombre, desde el clan hasta el Estado y particularmente hasta los Estados liberales de Derecho surgidos durante el siglo XIX, siempre ha existido la necesidad o la tendencia a reconocer el liderazgo de alguna persona o ente, de tal forma que este liderazgo se identifica comúnmente con la jefatura del gobierno o, en la teoría constitucional contemporánea, con alguno de los poderes constituidos.

¹⁷⁸ Bidart Campos, Germán José. "Derecho Constitucional del Poder". 2 tomos. Editorial Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1967. Tomo I, página 30.

¹⁷⁹ Ídem, páginas 30 - 31.

¹⁸⁰ Cfr. Ídem, páginas 31 - 34.

¹⁸¹ Sobre este punto en particular, vid supra, Capítulo I, tema 1.2.

En los nacientes estados nacionales del último tercio del medievo, el monarca tenía un liderazgo indiscutido, asistido por sus nobles y su corte aristocrática. Posteriormente, en la transición a la era moderna, el rey representó, por excelencia, la quintaesencia del poder Ejecutivo del gobierno estatal. De esto deduciremos que, aun a pesar de que en Europa, durante la edad media, se dio un notable desarrollo de las asambleas deliberantes¹⁸² heredadas del Senado romano, la preponderancia del incipiente ejecutivo representado por el rey era definitiva; decimos incipiente en razón de que, en realidad, el "soberano" concentraba en su figura, como institución y como su denominación lo indicaba, las facultades gubernativas a la medida de la capacidad de su poderío, pero, sin embargo, la existencia de otros poderes que se agrupaban en derredor (y en ocasiones en contra) de la corona, provocaban un estado de cosas en el cual los diferentes cotos de poder se limitaban recíprocamente (v.g. la iglesia, la nobleza togada, los poderosos señores feudales, los grupos religiosos y militares, etc.) confinando al rey a su papel tradicional de ejecutor de la Ley, facultad que coexistía con su capacidad para legislar y para juzgar y sentenciar en causas sometidas a su consideración.

El advenimiento de cambios en la mentalidad de los pueblos y su concientización de las relaciones vivas dentro de la sociedad, llevaron a Europa por los caminos de la "Ilustración", corriente o movimiento de los pensadores galos, teutones y britanos que en su devenir de estudios, revalorizaba las instituciones detentadoras del poder en el viejo continente.

Siguiendo este mismo orden de ideas, debemos recordar la denodada lucha del pueblo español de Aragón por conservar sus fueros, aun en contra del papado, o la conmoción social que para los ingleses significó obtener y asegurar sus libertades y derechos¹⁸³; fue precisamente en Inglaterra donde surge por vez primera un poder, al interior de la estructura misma del gobierno del Estado con capacidad suficiente para hacer frente a la corona en pos de la defensa de sus propios intereses materiales y de clase: el Parlamento de la "Insula Angelorum".

Durante los siglos XVII y XVIII, las Asambleas congresionales adquirieron gran poder, convirtiéndose en el órgano más importante del gobierno del Estado y arrebatando a los reyes la facultad de legislar, apropiándose para conservarla hasta la actualidad; es de anotar que, *verbi gratia* en Francia, la *Asamblea Nacional* anterior a la revolución de 1789 y que dio origen a la *Asamblea Constituyente* ya poseía ciertas facultades legislativas o, en Inglaterra, la actividad del rey para dictar las leyes se denominaba "el rey en parlamento" de lo cual se infieren las capacidades legislativas de tales cuerpos colegiados; lo realmente trascendental fue la apropiación, por necesidad política y sociológica, de tal función por las asambleas deliberativas.

¹⁸² Al respecto, cfr. a Biscaretti di Ruffia, op. cit., página 291.

¹⁸³ Sobre este punto en particular, vid supra, Capítulo I, tema 1.3.

El maestro Lucas Verdú refiere lo siguiente: *“La Cuestión de la primacía política entre los tres poderes del Estado. LOCKE e incluso MONTESQUIEU concedieron la primacía al poder legislativo. Los sistemas parlamentarios continentales europeos en el periodo de entreguerras, y la IV República francesa (1946-1958), según la doctrina coetánea y la práctica política, mantenían el predominio del Parlamento. Empero, las transformaciones socioeconómicas, las crisis internas e internacionales condujeron, inexorablemente, al crecimiento de facultades y a la primacía del poder ejecutivo. En Estados Unidos, como es sabido, cada poder ha tenido su chance [sic]: Congressional Government, según W. WILSON; gouvernement des juges (LAMBERT): Leadership presidencial; pero el crecimiento del Ejecutivo, motivado por las dos guerras mundiales y por las consecuencias subsiguientes, han determinado la primacía política del Presidente. Asistimos, hace poco, al enfrentamiento entre el Presidente Nixon y el Congreso, y a los roces del primero con el Congreso. Las consecuencias que todo ello producirá en el sistema de separación estricta de poderes norteamericanos no pueden predecirse todavía.*

En cuanto al poder judicial, que para MONTESQUIEU era en quelque facon nul, después del breve predominio del Tribunal Supremo en Estados Unidos, que algunos exageraron, se contrajo a su esfera propia. Tras el conflicto entre el Presidente F. D. Roosevelt y el Tribunal Supremo, en la crisis de los años treinta, el segundo autolimitó sus funciones restringiéndose a la estricta órbita tecnicojurídica, es decir, abandonó los intentos anteriores de mezclarse en asuntos políticos. El establecimiento de Tribunales constitucionales en Europa en el periodo de entreguerras, y tras la Segunda Guerra Mundial, no politizó sus funciones, puesto que se circunscribieron al ámbito estrictamente tecnicojurídico de manera que continuó en los Parlamentos el ejercicio del control político. Como consecuencia de crisis continuadas, de la excepcionalidad [sic] política nacional e internacional, el poder ejecutivo incrementó su actividad.

El ejecutivo ha experimentado, en los últimos decenios, extraordinarias presiones, sea por parte de estratos sociales conservadores para mantener el orden público, sea de los económicamente débiles para que atendiese sus justos requerimientos. Ya hemos visto que el ejecutivo dispone de medios técnicos más eficaces y numerosos que los Parlamentos para desplegar la amplia y compleja política contemporánea: desarrollo, investigación científica, educación, obras públicas, defensa nacional, etc.

El Ejecutivo - escribe Marcello CAPURSO - al sintetizar, por la misma naturaleza de la actividad estatal, la función motriz de la vida política nacional y al responsabilizarse, además, de las decisiones políticas, ejerce necesariamente una acción compleja de estímulos y de vigilancia respecto a toda la organización estatal; de este modo adquiere primacía política. Así, pues, se replantean, en nuestros días, los riesgos antidemocráticos del poder ejecutivo.

Es menester conjurar tales amenazas mediante una conveniente delimitación jurídica del Ejecutivo que sin afectar a su necesario protagonismo proteja, al mismo tiempo, los derechos y libertades básicas. " ¹⁸⁴

En relación con lo anteriormente citado, se manifiesta el maestro Lanz Duret, quien dice al respecto: *"Hoy en todas partes, exceptuando la América Latina, tanto constitucionalmente como de hecho, predomina el Poder Legislativo, con una tendencia cada día creciente de controlar casi todas las funciones propias del Poder Ejecutivo, manteniendo al Poder judicial dentro de la esfera limitadísima del desempeño exclusivo y cada vez menos político de la función jurisdiccional. En Inglaterra, conforme a sus prácticas y tradiciones constitucionales consagradas por los siglos y por la aceptación del pueblo inglés, el Parlamento es soberano y puede dentro de sus facultades no sólo controlar de un modo absoluto como ocurre hoy, al Poder Ejecutivo, sino modificarlo radicalmente y aun hacerlo desaparecer si lo considera necesario para la Nación, mediante acuerdos o mandatos legislativos. En Francia, donde en el terreno de la teoría constitucional el Poder Ejecutivo tiene facultades expresas y funciones propias reservadas por la Constitución y que pudieran darle, en caso de ejercitarlas, cierta independencia y personalidad, de hecho las prácticas parlamentarias de los últimos 30 o 40 años han dado un poder supremo a las Cámaras, convirtiendo al titular del Poder Ejecutivo, es decir al Presidente de la República, en un funcionario borroso y secundario que sólo puede efectuar actos de representación para el exterior y de consejo para el desempeño de las atribuciones políticas del Gabinete o Ministerio, en quien en realidad se ha depositado la función ejecutiva del Estado.*" ¹⁸⁵

Señalado por Pablo Lucás Verdú, primeramente el predominio de alguno de los poderes residió en el órgano encomendado del legislativo, para transmigrar después al órgano depositario del ejecutivo, en virtud de su mayor capacidad de respuesta y su dinámica más acelerada de trabajo, dadas las necesidades actuales de los gobiernos de los Estados, ya que, en opinión de Bidart, existe una auténtica representación del Estado por el gobierno, especialmente dándose esta simbiosis entre Estado y Ejecutivo superior. ¹⁸⁶

Nuestra Constitución política es ambigua en cuanto a este punto en especial, ya que, por una parte, señala una gran cantidad de atribuciones específicas para el poder Legislativo Federal, Congreso de la Unión y, por otro, prevé un número también más o menos grande de facultades encomendadas al Ejecutivo Federal, Presidente de la República asistido por el llamado gabinete, de tal suerte que contamos, en México, con un Ejecutivo y un Legislativo fuertes, sin soslayar al poder Judicial que es el encargado del control de la constitucionalidad de todo acto de autoridad por la vía del *juicio de garantías* o *amparo*. No obstante lo

¹⁸⁴ Pablo Lucas Verdú, op. cit., páginas 150 y 151, con versalitas del citado.

¹⁸⁵ Miguel Lanz Duret, op. cit., páginas 110 - 111.

¹⁸⁶ Cfr. a Bidart Campos, op. cit., tomo I, página 49 y siguientes.

anterior, es el criterio unánime de los tratadistas de teoría constitucional nacional que por tradición histórica y por derecho constitucional vigente, corresponde el puesto de preponderante al Legislativo de la Unión, en tanto que por derecho positivo, tal preponderancia podría residir en el Ejecutivo Federal.

°El maestro Jorge Carpizo hace las siguientes consideraciones, que bien se pueden relacionar con lo dicho por nosotros en precedente tema 2.2.5, cuando dice: “. . . y toda nuestra historia constitucional (salvo en 1814, como dijimos) no acepta la tesis de la separación de poderes, entendiéndolo por esta, poderes independientes. la tesis que han seguido nuestras constituciones es que existe un sólo poder: EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN, el cual se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial (únicamente en 1836 se dividió en cuatro).

¿Qué significa la expresión: “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio”? La fórmula anterior proviene del liberalismo y nosotros afirmamos que es falsa, porque, generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria preponderancia. Así, en 1857, el órgano poderoso fue el legislativo, y de 1917 a nuestros días es el ejecutivo. En la actualidad la fórmula liberal subsiste únicamente “a título de disposición técnica en el cumplimiento de las tareas gubernamentales”.¹⁸⁷

Cita el maestro Carpizo al maestro Héctor Fix Zamudio al señalar que *“En el Constituyente de 1916 - 1917 se trató de reforzar al poder ejecutivo por considerarse que el predominio lo tenía el poder legislativo de acuerdo con la ley fundamental de 1857, y por esta razón, en varias direcciones se fortaleció al ejecutivo.”¹⁸⁸*

Para el maestro Carpizo el poder preponderante en nuestra organización constitucional (esto es, en nuestra Ley Suprema) es el Ejecutivo, lugar preeminente que, de acuerdo a otra de sus obras, se logra al través de la utilización de sus facultades constitucionales y de sus atribuciones metaconstitucionales o metalegales, las cuales habremos de analizar y estudiar debidamente en puntos posteriores.¹⁸⁹

El maestro mexicano Miguel Lanz Duret, que se caracterizó por sus acres críticas a las circunstancias que él consideraba vulneraban el espíritu de nuestra Constitución, nos habla sobre su personal visión acerca de las especiales características de preponderancia del poder Ejecutivo Federal en nuestro país, ilustrándonos el maestro de la siguiente forma, en lo referente al presente tema y en relación estrecha con el punto precedente anterior:

¹⁸⁷ Jorge Carpizo MacGregor, “La Constitución. . .”, página 201, con versales del citado.

¹⁸⁸ Loc cit., ibídem, pie de página número 94°

¹⁸⁹ Cfr., a manera de referencia general, de Jorge Carpizo M., “El presidencialismo Mexicano”. Décimo tercera edición. Siglo XXI editores, S.A. de C.V., México, 1996.

“Pero si en el terreno de la teoría constitucional no puede ponerse en duda la preponderancia del Congreso sobre los demás Poderes del Estado, como ocurre en todos o casi todos los países regidos por el Derecho Público moderno, no puede negarse tampoco que dentro del terreno de los hechos, en nuestra realidad política, el órgano supremo y preponderante es el Poder Ejecutivo; más claramente, como es corriente y vulgar afirmarlo en todas nuestras clases sociales: el poder lo tiene en México el Presidente de la República. Y esto mismo ocurre en todos los países latinoamericanos desde el Río Bravo al Cabo de Hornos, pues si hasta hace poco se creía en el comienzo de un régimen institucional en la Argentina, que controlara el poder personal del Jefe del Ejecutivo, los acontecimientos de 1930 han desvanecido por hoy las ilusiones, y comprueban la uniformidad de los procedimientos políticos latinoamericanos. Refiriéndose concretamente a nuestro país, podemos decir que las tradiciones del Virreinato español; las condiciones y circunstancias políticas que han prevalecido desde la Independencia hasta nuestros días; las características de raza y de educación en un pueblo como el nuestro, acostumbrado a esperar todo del Estado, hasta la satisfacción de sus más ingentes necesidades; sus hábitos de obediencia tolerando hasta lo increíble los desmanes y abusos de los gobernantes; su pobreza crónica, rayana casi en la miseria y mantenida por centurias como consecuencia de los malos gobiernos, y su defectuosa organización social y económica; todas estas múltiples y gravísimas circunstancias han hecho que se desenvuelva un espíritu político entre las masas el menos apropiado para la democracia, es decir, que se ha llegado a una situación en la que existen instintos de rebeldía contra toda institución social o política tendiente a establecer el orden, y, por otra parte, hábitos burocráticos que los encaminan a vivir del Estado.

De allí que contra lo que ocurre en los demás países occidentales, los pueblos latinoamericanos hayan enaltecido y hecho preponderar al poder unitario ejecutivo, al llamado Jefe del Estado, supremo dispensador de canongías, de sueldos y de prebendas, el único capaz de hacer sentir su fuerza arbitraria o legal dentro del Estado, de cuya intervención benevolente se puede esperar la protección o el respeto de los derechos legítimos de los ciudadanos. Si a todo lo anterior se agrega que para hacer valer estas enormes facultades que no ha dado la Constitución sino el pueblo sumiso, con la renunciación de sus prerrogativas ciudadanas, existe el hecho de que el Presidente de la República tiene a su disposición la fuerza, es decir, el ejército, la marina y la policía, y el tesoro público a su alcance, o lo que es lo mismo, la disposición de los ingresos nacionales, se comprenderá que, como asentábamos antes, en México también hay un órgano preponderante en el Estado, un órgano supremo que no es igual ni con mucho a los otros dos: el Poder Ejecutivo.

Así se confirma la ley fatal del Derecho Público contemporáneo, de mantener por el precepto, o por las circunstancias, un órgano preponderante sin que desaparezcan los otros, es decir, la unidad de existencia y de voluntad del Estado. Lo lamentable entre nosotros es que la orientación haya sido hacia el absolutismo y no hacia la libertad política, lo que ha dado lugar a gravísimos trastornos, a verdaderas revoluciones o cuartelazos, unos para implantar la igualdad y ensanchar los derechos de los gobernados, y los otros para asaltar el poder o imponer soldadones desgarrando la ley y oprimiendo a los ciudadanos. Y este hecho de la supremacía del Ejecutivo, del poder creciente de su titular, como antes decíamos, ha ocurrido en toda la América Latina: nos bastará citar la opinión del profesor Matienzo, de las Universidades de Buenos Aires y La Plata, en su obra 'El gobierno representativo federal de la República Argentina', para que se vea lo que ocurría en el país más adelantado institucionalmente hasta 1930: 'Como quiera que sea, el hecho es que el desuso del sistema escrito en la Constitución ha producido el mal que los publicistas han señalado como efecto de la subordinación de los ministros: el gobierno personal que cifra su gloria en el mando, en el imperio y no en el respeto de las fuerzas libres de la opinión. Y el gobierno personal, con sus apariencias de poder, es en realidad el más frágil de todos, porque asumiendo su jefe toda la responsabilidad, atrae sobre sí toda la responsabilidad, atrae sobre sí todas las críticas, todas las censuras, todos los descontentos y todas las agresiones, hasta que llega un momento en que el rey, presidente o gobernador tiene que optar por uno de los términos de este dilema: o renunciar al poder o conservarlo por la fuerza'. Pero el hecho de que exista en realidad un poder preponderante en cualquier nación no trae hoy los peligros que preveía Montesquieu, referentes a que concentrándose la fuerza del Estado en los titulares de determinado poder, pudiera éste nulificar a los otros y atentar contra las libertades públicas, lesionando los derechos de los gobernados, sino que la solución contra aquel grave peligro no está hoy en la fórmula muy atinada para su tiempo pero ya hoy anticuada, que dio el gran jurisconsulto del siglo XVIII; es decir, la solución no es la separación absoluta de Poderes, sino la limitación legal, o hasta circunstancial si se pudiere, del Poder Supremo, o preponderante en el Estado. Y esa limitación se obtiene por medio de los procedimientos establecidos en las Constituciones, entre las cuales la nuestra ha procedido en teoría con el mayor acierto compatible con el régimen de Gobierno institucional.

En efecto, contra ese poder supremo del Congreso que legalmente le corresponde conforme a nuestro texto constitucional, o contra el predominio de hecho, pero real, que tiene en la actualidad el Ejecutivo, existe la limitación de que tenemos como base fundamental de gobierno una Constitución escrita, elevada al rango de Ley Suprema sobre todos los órganos del Estado y en la cual están consignadas las únicas facultades concedidas a cada uno de ellos. Por otra parte, la Constitución no sólo es escrita sino de

carácter rígido, y por lo tanto no puede ser modificada o derogada por los Poderes constituidos del Estado, lo cual no permite a estos acrecentar su propia competencia estatal, correspondiendo reformarla al órgano especial constituyente, creado por la Constitución y por medio de los procedimientos especiales que ella establece. Pero además de estas seguridades constitucionales, que limitan cualquier tendencia absolutista por parte de algunos de los órganos constituidos del Estado, hay otra limitación de hecho, la más eficaz de todas, la más generalizada en los países por instituciones, la opinión pública.

Desgraciadamente ésta es la más difícil de alcanzar en México por la falta de partidos, por la intolerancia política de los gobiernos, que no consienten ninguna actividad que provenga de la iniciativa de los ciudadanos, y sobre todo por la carencia absoluta en estos últimos de prácticas y educación cívica y de valor civil para reclamar sus derechos constitucionales: no de valor personal, que les ha sobrado para levantamientos armados, sangrientos y estériles, sin que hayan podido modificar hasta hoy el estado político de la Nación. Esa limitación eficaz, verdadera, incontrastable, de que hablamos, dimana de que tanto las Cámaras como el Presidente de la República son órganos electivos de gobierno. Los hombres que los componen o que desempeñan el ejercicio de su poder, están sometidos a la necesidad fatal de renovaciones electorales, pues su mandato no tiene más que una duración pasajera y relativamente corta: no son en suma más que los portadores momentáneos de la soberanía nacional o de la fuerza política o material del Estado si se quiere, y por lo tanto su elección debe ser periódica y sujeta constantemente a confirmación o revocación. En una palabra, los individuos que ejercen el Poder Público sólo tienen la detentación precaria y efímera de ese poder, pues los elegidos que lo componen sólo han sido designados para un tiempo limitado. Como dice Carré de Malberg: 'la separación de poderes sólo existe hoy entre el cuerpo electoral y los elegidos; ya no se refiere a las funciones materiales, sino que se concretó a limitar la influencia de los electos por la de los electores; se funda en fin en un hecho político que Montesquieu no pudo prever y tomar en cuenta entonces: en el crecimiento tan considerable a la hora presente del poder de la opinión popular'. "¹⁹⁰

Es de resaltar en el texto citado del maestro Lanz, el enorme peso que confiere a los sistemas de teoría constitucional que poseemos en nuestro país, especialmente en el proceso de reforma constitucional señalado por el artículo ciento treinta y cinco de nuestra Carta Magna, proceso que ha sufrido, en los últimos años, serias perversiones como consecuencia de una sumisión de los miembros del Congreso a los deseos del representante del Ejecutivo, los cuales, en *gran comité* partidario, ha "omitido", sistemáticamente, el debido proceso de reforma y, al parecer, han adoptado, de común acuerdo, el procedimiento de aprobación congresional norteamericano denominado "*fast track*".

¹⁹⁰ Miguel Lanz Duret, op. cit., páginas 122 - 126.

2.4 DIVISIÓN DE PODERES EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

Iniciaremos este tema con el estudio realizado al respecto por el maestro Tena Ramírez, el cual vierte, revisando el tema desde el punto de vista de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, resultante de su óptica personal del sistema de la división de poderes, las siguientes impresiones: *“Dos sistemas principales realizan, de diferente manera cada cual, las relaciones entre sí de los poderes legislativo y ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. En el primero la actuación del ejecutivo está subordinado a la dirección de las Cámaras, el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el segundo el ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante. El parlamentarismo es sistema europeo. Nació en Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificadas del Parlamento con una dinastía que él mismo había llevado al trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría. El sistema parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquel. Para ello el Jefe del gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública. Porque si el Jefe del ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones del gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el Jefe del gobierno, sino el gabinete. Cuando el gabinete cesa de representar la opinión de la mayoría debe dimitir, para ser sustituido por quienes reflejan dicha mayoría. Lo mismo por lo que hace a la responsabilidad política como por lo que respecta a la representación de la mayoría, el vaivén político concluye en el gabinete; el Jefe del gobierno está por encima del reflujo, inmune a los cambios, inmutable e irresponsable. Pero cuando la oposición irreductible entre el Jefe del ejecutivo y el Parlamento hace suponer que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones; en los comicios el pueblo decidirá si apoya la política del parlamento o la del Ejecutivo.*

De esta suerte es la facultad de disolver el Parlamento la válvula de escape del sistema, porque si el Ejecutivo tuviera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la asamblea, se llegaría al absolutismo congresional.

El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye hasta sus raíces el sistema. El parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje.

En el sistema presidencial el Jefe del ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos del Jefe del gobierno, pues aquéllos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el Jefe del gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del ejecutivo es el Jefe del mismo. No hay, pues, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo; antes bien, mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar leyes y, sobre todo, por la facultad de vetarlas, el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el Legislativo, que al fortalecer al primero se resuelve al cabo en el equilibrio de los dos. Nacido en Estados Unidos, el sistema presidencial se propagó en casi todos los países latinoamericanos. México lo ha adoptado, aunque con algunos matices parlamentarios, como lo veremos en seguida." ¹⁹¹

Sobre las diferencias existentes entre parlamentarismo y presidencialismo y apeándose a lo señalado por el maestro Tena, comenta Jorge Sayeg: ". . . Y de la manera como realiza cada Estado la distinción y la colaboración de los poderes, se ha dado nacimiento, principalmente, a dos formas capitales para explicar la relación que se establece entre ellos: el sistema de gobierno parlamentario y el sistema de gobierno presidencial o congresional, según que el Ejecutivo se encuentre más o menos dependiente en su actuación de los lineamientos que le traza el poder legislativo. El parlamentario es un sistema europeo que nació en Inglaterra en forma espontánea, y que implica una subordinación casi absoluta del poder ejecutivo al poder legislativo, pues, en él, el ejecutivo no sólo está sometido al derecho, sino que además se encuentra políticamente sujeto a aquél; el presidencialismo en cambio, nacido en América, particularmente en los Estados Unidos, y propagado en Latinoamérica, se caracteriza por establecer una igualdad, un equilibrio más perfecto, entre los poderes estatales; pues si en este sistema el ejecutivo no puede dejar de actuar dentro del derecho, disfruta de una autonomía política que lo coloca al mismo plano del legislativo."

¹⁹²

¹⁹¹ Felipe Tena Ramírez, op. cit. páginas 241 a 243.

¹⁹² Jorge Sayeg Heñá, "Instituciones. . .", página 238.

Sobre el sistema parlamentario y sus diferencias con la práctica del presidencialismo, el maestro Ignacio Burgoa señala, al momento de hacer una comparación doctrinal ente ambos sistemas y de aportar su crítica personal al sistema presidencialista, lo siguiente: *"...entraña una de las formas orgánicas de ejercicio del poder ejecutivo del Estado y su denominación obedece a la circunstancia de que es el mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama gabinete, sin el cual el parlamento no podría operar, pues como dice Neumann 'El parlamento no gobierna' ya que, refiriéndose al inglés, 'ningún cuerpo de más de seiscientas personas lo puede hacer'."*

"... Los rasgos generales del parlamento británico someramente descrito permiten, por inducción, señalar las características del sistema respectivo que pueden combinarse con bastante prolijidad en regímenes jurídico - políticos concretos, dando lugar a diferentes 'parlamentarismos heterodoxos'. Esas características las apunta con toda claridad Loewenstein y son las siguientes: a) identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento; B) el gobierno, encomendado al gabinete, 'está fusionado con el parlamento formando parte integral de éste'; c) el gabinete está presidido por un jefe llamado 'primer ministro' que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que en éste domine; d) la subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo - voto de confianza - de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen de la falta de apoyo - voto de censura - por parte de dicha mayoría; e) control recíproco entre el gabinete y el parlamento, en el sentido de que la dimisión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo. . ."

"En el sistema presidencial el poder ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un solo individuo denominado 'presidente'. Los elementos que constituyen la tónica del mencionado sistema son susceptibles de normarse diversamente en cada régimen jurídico - político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente Constitución. Importaría una tarea demasiado extensa, sujeta al riesgo natural de quedar incompleta, la alusión y el comentario de todas las variantes que el sistema presidencial puede presentar en cada Estado particular, históricamente dado, puntos que, por lo demás, pertenecen al ámbito de estudio del Derecho Constitucional comparado. Sin embargo, trataremos de describir en una semblanza teórico general los lineamientos básicos que peculiarizan al presidencialismo como denominadores comunes de este sistema, sin la pretensión de señalarlos exhaustivamente ni de examinarlos en su diversificación dentro de estructuras constitucionales distintas y concretas. En nuestro concepto, los principios que establecen esos lineamientos son los que a continuación enunciaremos someramente:

a) *El titular del órgano supremo en quien se deposita el poder ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o congreso, o sea, la voluntad popular. En la teoría democrática es esta voluntad, como ya lo afirmamos en una ocasión anterior, el origen de los titulares de los órganos primarios del Estado. Por consiguiente, si en un sistema presidencial el titular del órgano administrativo o ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse válidamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad la democracia que el parlamentario, pues en éste la asamblea de representantes populares concentra las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo esta última mediante decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia está condicionada al respaldo que la propia asamblea les brinde, según afirmamos. En el sistema presidencial, por lo contrario, ninguno de esos signos de supeditación al congreso o parlamento se registra, pues el titular del órgano administrativo o ejecutivo supremo del Estado asume su investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo en elecciones directas o indirectas; y aunque pudiere darse el caso de que dicho titular sea designado por la asamblea legislativa, ésta carece de facultad para disponerlo mediante el retiro de su 'confianza', elemento que es distintivo de los regímenes parlamentarios. En otras palabras, aunque el órgano legislativo tenga la potestad de nombrar al presidente, la permanencia de éste no está subordinada a la decisión parlamentaria o congresional por el simple hecho de que la asamblea le pierda la confianza y le formule un voto de censura, situación que debe entenderse sin perjuicio de la deposición de dicho alto funcionario por la responsabilidad jurídica en que pueda incurrir.*

b) *Si al presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio alto funcionario. Por tanto, la responsabilidad presidencial no sólo es el motivo que justifica dicha facultad de nominación, sino la consiguiente atribución de remover libre y discrecionalmente a sus mencionados colaboradores cuando lo juzgue oportuno, conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha de su gobierno.*

c) *Los colaboradores más cercanos o inmediatos del presidente no son, en puridad, ministros como en el régimen parlamentario, sino secretarios de Estado, ya que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública. Entre tales secretarios y el congreso o parlamento no hay ninguna relación jurídico - política directa, como contrariamente sucede en el parlamentarismo, ya que el único responsable del gobierno en todos sus aspectos es el presidente.*

d) *En un sistema presidencial no hay un consejo de ministros cuya composición, situación y competencia se parezcan a los del gabinete en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho de que los secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, que puedan formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al presidente, aunque pudiesen integrar un mero órgano de consulta y orientación en las tareas trascendentales de la gestión presidencial. Suponer que los secretarios de Estado pudiesen crear un órgano diverso del presidente en cuanto a las funciones decisoria y ejecutiva, que no puedan ser removidos libremente por este alto funcionario, y que tuviesen facultades para vetar las resoluciones presidenciales, implicaría implantar un sistema diferente del presidencialismo que se aproximaría al régimen parlamentario, si tales secretarios fueren designados y depuestos por el congreso y si el conjunto de ellos compusiese un cuerpo similar al gabinete.*

e) *La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al presidente en el sistema respectivo. Por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de 'Jefe de Estado', expresión que no guarda ningún nexo con el término 'dictador', 'autócrata' o 'tirano'. Como jefe de Estado, al presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinente, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias. Como autoridad administrativa suprema del Estado, al multicitado funcionario compete asimismo la planeación de las actividades socioeconómicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas, medios y métodos para afrontar su problemática, satisfacer sus necesidades y elevar sus niveles de vida. En un auténtico sistema presidencial a ningún otro órgano corresponde la realización de esas tareas en la vía administrativa, sin que tal exclusividad entrañe la falta de colaboración de los secretarios de Estado y de asistencia o asesoría jurídica, técnica y científica, ni signifique que en ciertos casos, que varían según las estructuras constitucionales de cada entidad estatal, las resoluciones presidenciales no deban ser controladas por el congreso o parlamento.*

f) Es evidente que en el sistema presidencial instaurado dentro de un régimen democrático, el presidente no es titular de la facultad legislativa, es decir, en él no reside la función pública de imperio que consiste en la creación de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas 'leyes'. La ausencia de dicha facultad no es, desde luego, absoluta o inexcusable, pues el presidente en casos específicos sí está legitimado constitucionalmente para desempeñar dicha función, como para colaborar en el proceso de formación legislativa. Suponer que el presidente estuviese investido por modo general con la facultad de elaboración legal, equivaldría a permitir el rompimiento esencial del régimen democrático y su sustitución por la autocracia.

g) Por otra parte, el presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas dentro del sistema respectivo. Esas atribuciones deben concernir primordialmente a la función administrativa o ejecutiva del Estado, ya que se supone que el presidente, por el contacto permanente que debe tener con la realidad socio-económica y por el conocimiento de la misma que ese contacto entraña, es el mejor capacitado para afrontar la diversificación problemática del país y tomar las medidas y resoluciones idóneas con la colaboración jurídica, técnica y científica necesaria que requieren las actividades gubernativas en el Estado contemporáneo. Para atender y solucionar los múltiples y complicados problemas de la existencia vital de un pueblo, que en muchas ocasiones exige medidas oportunas y expeditas, aunque nunca inconsultas, se requiere un ejecutivo fuerte y ágil con la debida competencia jurídica para desempeñar las ingentes labores administrativas que le incumben. El régimen parlamentario, en que comúnmente opera el bipartidismo político y hasta el pluripartidismo, en muchas ocasiones es inadecuado para la acción gubernativa que reclama el funcionamiento cada vez más intenso y complejo del Estado moderno. Un órgano deliberante, como es el congreso parlamento, no tiene la presteza necesaria para afrontar la realidad dinámica que en efervescencia va creando multitud de problemas que deben atacarse con decisiones que no sean trasunto de apasionadas discusiones que aplazan nocivamente el remedio eficaz para una situación conflictiva."¹⁹³

Jorge Carpizo señala, de manera sintética, las características de ambos sistemas de gobierno, el legislativista y el presidencialista, apuntando su noción sobre el particular, indicando:

¹⁹³ Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., páginas 799 y siguientes.

“Entiendo por sistema de gobierno, la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la realización de la unidad estatal, que se manifiesta en la real estructura del poder político de una sociedad. En este sentido, las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo determinan el sistema de gobierno; y en la actualidad existen dos grandes sistemas: el parlamentario y el presidencial.

Digamos algo sobre las principales características de cada uno de estos sistemas.

A. Parlamentario:

a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).

b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario, o por los jefes del partido que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno.

d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y quien se le suele denominar primer ministro.

e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad.

A su vez, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir, pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones, es el pueblo quien decide quien posea la razón: si el parlamento o el gobierno.

Entre los Estados que tienen un sistema parlamentario de gobierno podemos mencionar a Gran Bretaña, Italia, Canadá, Australia y La India.

B. Presidencial:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente.*
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este poder.*
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.*
- d) El presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.*
- e) El presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.*
- f) El presidente puede ser de un partido político diferente al de la mayoría en el congreso.*
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.*

Entre los Estados que tienen sistema presidencial de gobierno podemos mencionar a México, Estados Unidos de Norteamérica, Venezuela, Argentina y Brasil. " 194

Podemos apreciar, de las citas anteriormente elaboradas, que en los sistemas parlamentario y presidencial se da una diversa forma de colaboración de poderes, en la que lo que varía, fundamentalmente, es el grado de esta colaboración, en tanto que en el sistema legislativista es al máximo y muy intensa, en el sistema presidencialista es nivelada y ponderada por la Constitución de cada Estado, siendo la mínima la que observaremos en el sistema presidencialista norteamericano, siendo mínima dada la excesiva independencia de los poderes establecida por el constituyente de Philadelphia, al tenor del espíritu de la época y con un afán de proteger al máximo los intereses de la naciente nación norteamericana del siglo XVIII.

¹⁹⁴ Jorge Carpizo MacGregor, en "El Derecho", páginas 120 - 121.

En el régimen mexicano, el constituyente de Querétaro optó por un sistema presidencialista, con las salvedades que estudiaremos en nuestro capítulo posterior, referentes al contrapeso jurídico - teórico establecido al Ejecutivo con el Poder Legislativo por la Constitución; es importante anotar que si bien para Lanz Duret la preponderancia se encuentra, conforme a Derecho en el legislativo y de hecho en el Ejecutivo, para Carpizo M. esta preeminencia haya, jurídica y fácticamente, en el Ejecutivo federal; tales son las posiciones que confrontaremos en la siguiente parte de nuestro estudio. Habremos de notar también que, desprendiéndose del concienzudo estudio realizado por el maestro Burgoa de la cuestión de la separación de poderes existente en los sistemas parlamentario y presidencial, es claro que el desprende el tema, igualmente que los dos anteriores, de la cuestión de las funciones del gobierno estatal y de las relaciones ejecutivo - legislativo, presentando el tema como una de las consecuencias lógicas del sistema de distinción de poderes y, quizás, como uno más de los postulados que al mundo de las ideas políticas aportó nuestro principio en estudio.

CAPITULO TERCERO

La División de Poderes en el ámbito jurídico - político del gobierno de México.

“El pensamiento de la izquierda ha sido de los más ricos de la historia cuando se enfrentó al poder, y de los más pobres cuando le tocó ejercerlo”

- Rafael Guillén -

“A Dios sólo le hago una oración , muy sencilla por cierto , todas las mañanas; digo: ‘Señor, pon en ridículo a mis enemigos’ y hasta el momento ha cumplido.”

- Voltaire -

“El hombre es el futuro del hombre . . .”

- Carlos Marx -

CAPÍTULO 3.

La división de poderes en el ámbito jurídico político del gobierno de México.

Contenido:

3.1 La regulación y fundamentación constitucional y legal del gobierno en México, respecto a la teoría de división de poderes.

3.1.1 Poder Constituyente y Poderes Constituidos.

3.1.2 Fundamentos nacionales de teoría constitucional para la División de Poderes.

3.1.3 El artículo Cuarenta y nueve Constitucional.

3.1.4 El Poder Ejecutivo.

3.1.5 El Poder Legislativo.

3.1.6 El Poder Judicial.

3.1.7 Relaciones entre los Poderes Federales.

3.1.7.1 Entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

3.1.7.2 Entre el Poder Ejecutivo y el Judicial.

3.1.7.3 Entre el Poder Legislativo y el Judicial.

3.1.8 Establecimiento constitucional de una primacía legal y orgánica del Poder Legislativo de la Unión sobre los otros dos Poderes.

3.1.9 Excepciones al principio o Teoría de División de Poderes en México.

3.1.9.1 Justificación para la concesión al Ejecutivo de la Unión de facultades extraordinarias para legislar.

3.1.9.2 El artículo Veintinueve Constitucional.

3.1.9.3 El segundo párrafo del artículo Ciento Treinta y uno Constitucional.

3.2 Análisis jurídico - político de la teoría de división de poderes y su aplicación particular en la estructura político orgánica del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2.1 Primacía funcional y objetiva del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los otros dos Poderes.

3.2.2 La imposición de criterios del Poder Ejecutivo Federal sobre los otros dos Poderes en la rectoría de los derroteros de las políticas mexicanas en cuanto a lo económico y social.

3.2.3 Inminencia de la creación de un programa de gobierno que se adecue a la realidad de la Nación y no a intereses extraños al Gobierno Federal: Programas y Planes de Gobierno contra Programas y Planes de Partido.

3.2.4 Necesidad de regular la creación de un auténtico "Plan de Gobierno" que involucre a todos los Poderes de la Unión.

3.2.5 Necesidad de que se limite la esfera de acción del Poder Ejecutivo de la Unión.

3.2.6 Necesidad de un respeto irrestricto al Principio de División del Poder, como fundamento de una adecuada y políticamente sana "Reforma del Estado".

CAPÍTULO TERCERO

La División de Poderes en el ámbito jurídico - político del gobierno de México.

3.1 LA REGULACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL GOBIERNO EN MÉXICO, RESPECTO A LA TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES.

Una vez caracterizados los principales elementos doctrinarios y los aspectos teóricos más relevantes en el estudio del principio de división en poderes, en cuanto máxima organizativa gubernamental, procederemos a analizar, de manera particular, la aplicación de tal tesis en la estructura constitucional del gobierno del Estado mexicano, sirviéndonos para ello de los preceptos vertidos en nuestro capítulo anterior, así como de las breves consideraciones históricas realizadas con antelación, a efecto de llegar a la comprobación definitiva de la premisa fundamental que guía la presente investigación.

Primeramente y revisando las consideraciones realizadas respecto al poder Constituyente, analizaremos esta cuestión en el marco específico de la Carta Magna de 1917, tratando de explorar las causas que llevaron al constituyente del diecisiete a optar por el sistema de división o separación en poderes; lo mismo se hará en la búsqueda de los antecedentes de teoría constitucional nacional que fundamenten a nuestra Ley fundamental, para después llegar al estudio del artículo cuarenta y nueve de la Carta de Querétaro, el cual consigna, establece y ordena la división de poderes para el régimen interior de gobierno en México.

En relación con este artículo cuarenta y nueve, pasaremos al estudio somero de los tres grandes conjuntos de órganos previstos por la Constitución, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, contrayéndonos a las características más relevantes de cada uno de ellos, ya que la amplitud de la presente obra nos impide extendernos más allá; de igual modo, revisaremos las relaciones más interesantes que se dan entre los tres conjuntos de órganos, dado el sistema de colaboración de poderes y de distribución de funciones materiales que practica nuestro sistema político.

En este sentido, revisaremos lo concerniente a las atribuciones encomendadas a cada uno de los tres "poderes", a efecto de hacer la determinación de qué órgano o conjunto de órganos tiene una prevalencia en nuestra Constitución, si es que lo hay, extrayendo lo previsto por el derecho constitucional vigente mexicano, conclusión que más tarde habremos de confrontar, si es que existe alguna discrepancia, con el derecho constitucional positivo mexicano.

Un tema importante que habremos de abordar en el presente capítulo es el referente a las diversas excepciones que nuestra Carta Constitucional prevé al principio de división o separación en poderes, auxiliándonos de uno de los estudios más brillantes que sobre el particular se han hecho, el del maestro Tena Ramírez, con el cual habremos de estudiar lo concerniente a la concesión al ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar y lo referente al “estado de emergencia” previsto por la Constitución, con toda su secuela de consecuencias legales en el ámbito de nuestro estudio.

Procederemos luego a la descomposición sistemática de algunos aspectos de la vida política mexicana, análisis que consistirá en el desglosamiento de notas periodísticas hemerográficas que nos indicarán algunas de las actividades de los conjuntos de órganos reales que existen en nuestro país, aportándonos una riquísima fuente de datos de los cuales habremos de abreviar lo más sobresaliente.

Importante a lo largo del presente capítulo será el confrontar lo estudiado en el ámbito de la teoría en nuestro capítulo anterior con lo que sucede en la cotidianidad del ejercicio político de cada uno de los órganos de gobierno mexicano, especialmente la dicotomía establecida entre poder Ejecutivo y poder Legislativo, Presidencia de la República, el llamado “gabinete” y el llamado “gabinete ampliado” y el Congreso de la Unión, la cual aparecería como la “confrontación” política más interesante de nuestro sistema gubernativo, en tanto que el sistema de partidos impone su ritmo a los conjuntos de órganos de nuestro país.

3.1.1 Poder Constituyente y poderes constituidos.

En el capítulo anterior hicimos una reflexión sobre el poder Constituyente, la cual nos llevó a resaltar la facultad originaria que poseía este poder para crear (y en algunos casos *recrear*) el orden jurídico existente, dando a una nación el ordenamiento jurídico fundamental que ha de dar coherencia a todo el sistema.¹ En la especie, nos encargaremos del estudio del Constituyente de Querétaro, en el sentido que da Felipe Tena al concepto de poder Constituyente, equiparando tal noción con la de “autor de la Constitución”², en este caso, de nuestra actual Carta gubernativa; al respecto, nos ilustra de manera más que adecuada el mismo maestro Tena cuando dice:

¹ Sobre el particular y sobre la visión general del poder Constituyente, vid supra, capítulo II, tema 2.1.4.

² Cfr. a Felipe Tena Ramírez, “Derecho...”, página 23.

*"Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea constituyente ad hoc, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido de dar la Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades. Hay, pues, en nuestro régimen una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades, lo que significa que nuestra Constitución adoptó en este punto el sistema norteamericano. Por más que la supremacía de la Constitución es consecuencia necesaria y natural del sistema acogido, la muestra quiso expresar el principio en varios de sus textos."*³

Señalado atinadamente por Miguel de la Madrid, el antecedente más directo y más importante de los antecedentes del constitucionalista emanado de la Revolución es la Constitución de 1857, en tanto que sirvió de fundamento para la actual y como punto de partida sociológico para criticar al régimen de Díaz y prever las instituciones que debían consagrarse en una nueva Carta.⁴ Al asistir Venustiano Carranza al inicio de sesiones del Congreso, el primero de diciembre de 1916, presentó de igual manera su programa de reformas constitucionales, en cual fue referido, en lo esencial, al través del discurso que dio en la sede del Congreso; en tal peroración, Carranza vertió algunos temas importantes que consideró debían ser objeto de regulación por parte de la nueva Ley, no soslayando los problemas propios que debe resolver el principio de división o separación en poderes; a continuación haremos un breve recorrido por tales disertaciones.⁵ Respecto de lo señalado en la Constitución de 1857 con relación a la soberanía, apuntó Carranza a que tales disposiciones no se habían cumplido en la realidad, ya que *"el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación manifestada en la forma en que la Ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública"*.⁶ En palabras de Miguel de la Madrid, Carranza denunció que *"tampoco se dio cumplimiento al principio de la división del poder público"*, señalando que *"todos los poderes se han ejercido por una sola persona, consolidándose el centralismo de las potestades estatales con la abdicación que de sus competencias había hecho el Poder Legislativo, al conferir al Presidente de una manera sistemática, facultades extraordinarias para legislar"*.⁷

³ Ídem, páginas 15 - 16.

⁴ Cfr. a De la Madrid Hurtado, Miguel. "Estudios de Derecho Constitucional". Edición facsimilar de la segunda edición de Porrúa, S.A., México, 1980; realizada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1981. Página 81.

⁵ Cfr. ídem, página 90.

⁶ Loc. cit., ibídem.

⁷ Ibidem.

Respecto al principio federativo y en relación con su inexistencia real, expresó Carranza: ". . . ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel. . . los poderes del Centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles con las órdenes de aquellos, o sólo se ha dejado que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, caso invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquellas." ⁸

Dice el maestro de la Madrid: "*Soberanía popular, gobierno representativo, derechos del Hombre, división de poderes, sistema federal, principios todos ellos del régimen constitucional de 1857, eran para Carranza ficciones políticas. Sin embargo, el proyecto de reformas que presentó a la consideración de la Asamblea de Querétaro, se movió dentro de aquellos postulados. Ni siquiera la experiencia reconocida por él mismo acerca de la vigencia o, mejor dicho, la falta de vigencia de los preceptos de la Constitución Liberal, fue motivo suficiente para que los ideales constitucionalistas del pueblo mexicano, que venía tratándose de imponer desde 1824, fueran rechazados. Y es que, en la consciencia del mexicano, los dogmas políticos del liberalismo han sido, desde la Independencia, la guía para la construcción de la realidad política del país.*" ⁹

Lo anteriormente transcrito nos dará una idea del estado que guardaban las instituciones constitucionales en el momento histórico en que se convocó al Congreso Constituyente; nuestro principio de división o separación en poderes no corría, como ya se vio, con mejor suerte que otros, dada la excesiva centralización y concentración de la autoridad pública en manos del Presidente de la República y, particularmente, de la concentración de poder personal en la persona del General Díaz y sus allegados.

El Congreso Constituyente de 1916 - 1917 ¹⁰ concluyó con la final versión de nuestro Pacto Federal, el cual ha sufrido una serie de modificaciones, algunas afortunadas y otras que no lo son tanto y, sobre todo, algunas llevadas a cabo fuera del proceso que la misma Constitución señala en su artículo ciento treinta y cinco; volviendo a nuestra disertación primera, tal Congreso, en funciones de poder Constituyente, determinó la creación, atribuciones, funciones, competencia y límites en la actuación de tres grandes grupos de órganos que conformarían, los tres en su conjunto, la unidad gubernamental, a saber: poder Ejecutivo Federal, Presidente de la República; poder Legislativo Federal, Congreso de la Unión; y poder Judicial Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos son los poderes constituidos que conforman los conjuntos de órganos que detentan la capacidad de gobierno del Estado mexicano.

⁸Ídem, páginas 90 - 91.

⁹Ídem, página 91.

¹⁰Al respecto, vid supra, capítulo I, tema 1.4.

En nuestro Derecho Constitucional derivado del sistema de la Constitución de 1917, el poder soberano reside de manera esencial y originaria en el pueblo, en virtud de que así lo consagra el artículo 39, el cual refiere en su texto lo siguiente:

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno".

De este artículo desprendemos la *facultad constituyente* de la que habla el maestro Serra Rojas, la cual posee nuestra nación en virtud de su historia y su propia valía, consagrada en el artículo constitucional anteriormente transcrito y que se presenta como fundamento de sociología política para la actividad del poder Constituyente y del poder Constituyente reformador de la Constitución.¹¹

En relación con el anterior, encontramos lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 41, en el cual hayamos la relación entre el poder originario del Estado mexicano y los poderes constituidos, los poderes de la Unión; la parte conducente del artículo referido establece:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Del texto constitucional anteriormente citado, se desprende no sólo que la soberanía del Estado mexicano se ejerce, en razón de las máximas constitucionales, únicamente por medio de los Poderes de la Unión, sino también de este párrafo se desprende la distribución de competencias entre la Federación y las entidades autónomas denominadas "Estados". Esta disertación sobre la diferencia existente entre poder Constituyente y poderes constituidos en nuestro ámbito constitucional nos sirve para identificar adecuadamente a tales conjuntos de órganos, en tanto creaciones del poder originario y como *mandatarios permanentes* previstos por el estatuto organizacional del Estado para ejercer las facultades que el mismo les concede, a efecto de realizar los fines del Estado al través de la realización de sus atribuciones.

Esta diferenciación que hemos realizado de nuestros poderes constituidos, en cuanto son los conjuntos de órganos determinados por el Constituyente para ejercer el gobierno de nuestro Estado, nos servirá para, más adelante, estudiar separadamente a cada uno de ellos y, en lo particular, determinar someramente cada una de sus atribuciones específicas.

¹¹ Cfr. Andrés Serra Rojas, op. cit., página 329.

3.1.2 Fundamentos nacionales de teoría constitucional para la división de poderes.

Como ya hemos referido anteriormente, en la historia constitucional mexicana encontramos presente casi en todo momento el principio de división de poderes.¹² Diversos autores estudiaron este principio, escribieron sobre él y justificaron su permanencia en las constituciones que se ha dado el pueblo mexicano, al través de brillantes razonamientos doctrinario - político - jurídicos: el Doctor José María Luis Mora, Emilio Rabasa, Ignacio Luis Vallarta, con sus famosos *Votos de Vallarta*, Valentín Gómez Farías, Ignacio Ramírez, Gabino Barreda, Miguel Ramos Arizpe, estos entre tantos mexicanos ilustres que han hecho valiosas aportaciones a la vida política nacional. El Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 - 1917 nos puede dar más luz sobre la concepción de este principio en la teoría constitucional mexicana; así, al discutir lo referente al artículo 49, el debate fue le siguiente:

"El dictamen sobre el artículo 49 dice:

'Ciudadanos diputados:

'La 2ª Comisión de Constitución había dejado pendiente de presentar el dictamen sobre el artículo 49 del proyecto, por hacer dicho artículo referencia al 29, y ser notorio que primero debería estar aprobado éste para conocer todo el alcance del citado artículo 29. Como ahora ya ésta aprobado el segundo, la Comisión pasa a dictaminar sobre el referido artículo 49.

'Trata éste de la división de los poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo.

'No obstante la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dando al Departamento Judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia.

'Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.

¹²Sobre este punto, referente a los antecedentes constitucionales mexicanos y su relación con el principio de división en poderes, vid supra, capítulo I, tema 1.4

'Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pi-[sic] división de dichos poderes, implican la prohibición más absoluta de la reunión, en una sola persona, de dos de ellos. La conveniencia de la deliberación, discusión y representación de las diversas tendencias de la opinión de un país en la elaboración de sus leyes, circunstancias aquéllas que suponen una colectividad que ejerce el Poder Legislativo, forzosamente impone la prohibición de que dicho Poder resida en un solo individuo.

'Las dos últimas reglas tienen una excepción y son el conjunto de casos de que habla el artículo 29, porque en ellos puede otorgarse al Ejecutivo la facultad de expedir algún decreto para el establecimiento de una penalidad especial, o bien para el de tribunales también especiales y procedimientos propios para la situación anormal a que dicho artículo se refiere; también en este caso del artículo 29 puede suceder que los tribunales especiales referidos se constituyan para la muy expedita y rápida aplicación de la ley, por autoridades auxiliares del Poder Ejecutivo. Y en todos estos casos vienen, por la fuerza de las circunstancias, a reunirse en el personal de un Poder dos de ellos, si bien esto sucede bajo la reglamentación estricta del artículo 29, la vigilancia de la Comisión Permanente, y por un tiempo limitado. Pero la simple posibilidad de que suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se establecía.

'Por lo expuesto, la Comisión propone a la honorable Asamblea la aprobación del artículo 49, en los siguientes términos:

TÍTULO TERCERO

'De la división de poderes

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

'No podrán reunirse dos o más de estos Poderes 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.'

*"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 16 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Hilario Medina.- Heriberto Jara.- Arturo Méndez."*¹³

¹³ Edición Facsimilar del Diario de Debates 1916 - 1917 del Congreso Constituyente. 2 Tomos. Comisión nacional para la celebración del 175 aniversario de la Independencia nacional y 75 aniversario de la Revolución mexicana. Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana (I.N.E.H.R.M.), México, 1985. Tomo II, páginas 474 - 475.

Del estudio realizado respecto al desarrollo histórico del principio que nos ocupa en el ámbito nacional, llegamos a la conclusión de que ésta ha estado presente desde la concepción misma de nuestra lucha de independencia, ya que una de las causas externas que la propiciaron fue precisamente el caudal de ideas que al través de libros llegaron al continente americano, trayéndonos, con bastante retraso, los textos fundamentales de la ilustración y de los grandes movimientos sociales europeos, textos que fueron gozosamente leídos por los separatistas de Nueva España; desde entonces y hasta la fecha, el principio de separación o división de poderes, primeramente como lo plantearon Locke y Montesquieu y después como fue evolucionando en la historia de las ideas, es institución que se contempla en el derecho constitucional patrio: tales son los fundamentos nacionales de teoría constitucional para tal principio.

3.1.3 El artículo cuarenta y nueve constitucional.

Este artículo es pieza clave, piedra toral de nuestro estudio, en tanto que de conformidad a la voluntad del Constituyente; es en este artículo donde se estableció el sistema de división o separación de poderes para la organización interna del Gobierno de la Federación mexicana, así como también en virtud de este artículo se designan los conjuntos de órganos que han de ser depositarios de las facultades que la misma Carta Magna les concede, en ejercicio de las atribuciones de poder soberano que detentan de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 41 de nuestra Ley Fundamental. Según señala el maestro Felipe Tena, el artículo 49 ha pasado por dos reformas; líneas arriba veíamos, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 - 1917 el texto original, el cual tendremos por transcrito en obvio de repeticiones.¹⁴

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de agosto de 1938, el texto de tal artículo quedó de la siguiente manera:

"Art. 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 Poderes 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 se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."*¹⁵

¹⁴ Cfr. a Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales. . .", páginas 894 - 895.

¹⁵ Ídem, página 895.

En virtud de reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de marzo de 1951, el texto constitucional del artículo 49 fue adicionado, quedando como ahora aparece, y quedando relacionado con los artículos 29 y 131, segundo párrafo.

El texto actual del artículo 49 es el siguiente:

"ARTÍCULO 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes 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 este artículo constitucional se resumen, de manera somerísima y sumamente concentrada, tal como lo preveía y conceptualizaba el constituyente de 1917, los conceptos que hemos venido vertiendo y desglosando a lo largo de este trabajo, señalando, de manera toral, dos conceptos fundamentales: por una parte, la "división de poderes", considerada en el ámbito de nuestro derecho constitucional positivo como el principio organizativo fundamental del gobierno mexicano, que señala expresa división de las atribuciones y funciones de gobierno en tres conjuntos de órganos, los denominados "Poder Legislativo", "Poder Ejecutivo" y "Poder Judicial", considerados como divisiones del denominado "Supremo Poder de la Federación" y que no es otro que el poder soberano o soberanía del Estado mexicano, dividida únicamente en razón de su ejercicio o sólo para poder ejercerse adecuadamente, en los tres conjuntos de órganos mencionados con anterioridad, estableciéndose el principio de colaboración funcional de poderes de la Federación, nombrado por nuestra Carta Magna como "división de poderes".¹⁶

Por otro lado y en el texto de su segunda párrafo, este artículo consagra una particularidad de nuestros Derechos constitucional y administrativo, a saber: la que se refiere a los casos de excepción al principio de división o de colaboración de poderes establecido en nuestra Ley Fundamental, relacionando este numeral con los artículos 29 y 131, segundo párrafo, de la Constitución; tales principios serán estudiados con posterioridad, en temas subsecuentes.

¹⁶ Sobre este tema en particular, vid supra, capítulo II, temas 2.1.7.3 y 2.2.5.

Por lo que hace a la presente investigación, procederemos ahora al estudio particular de los poderes de la Federación mexicana, contemplados y regulados por la Constitución en tanto que son los poderes constituidos de nuestro gobierno y que, como veremos, presentan peculiaridades formales, materiales y orgánicas, las cuales serán motivo de las siguientes disquisiciones.

3.1.4 El poder Ejecutivo.

El poder ejecutivo en México, representado jurídica, material e históricamente por el Presidente de la República, se presenta como la primera escala en nuestro recorrido de estudio al través de los “poderes” constituidos en nuestra Constitución Política, en tanto que es el conjunto de órganos que quizás mejor representa, en el ámbito de nuestra ideología, al gobierno de nuestro país. A lo largo de la historia de México, ya aún antes de la llegada de los hispanos a estas tierras, la figura de autoridad en los estados prehispánicos estaba representada en el rey, príncipe o sacerdote; en el caso de los pueblos nahuas, es la fusión de todos los anteriores lo que da como resultado al *Tlatoani*, Jefe máximo del Estado y figura religiosa central en lo tocante al culto. Durante la Colonia, la figura del *Virrey*, representante del Rey del imperio español, va adquiriendo, a lo largo de los trescientos años de su duración, personalidad y autoridad propias, dada la notoria independencia en cuanto a la *metrópoli* en razón de la lejanía Atlántica, de la necesidad de una autoridad política que tuviera capacidad de decisión y de acción propias y de las características de los pueblos gobernados, acostumbrados, en virtud de los sistemas de gobierno existentes antes de la llegada de los europeos, que correspondían a un modo de producción esclavista y de fuerte autoritarismo, a la obediencia debida a la representación del poder, encarnada en el ser que lo ejercía por encima de los demás, el mismo *Virrey*. A partir de la independencia, salvo raras excepciones, el ejecutivo unipersonal denominado “Presidente” ha sido una constante en los gobiernos mexicanos¹⁷, dando una nota característica a nuestro régimen, el cual es, como ya se apuntó líneas arriba, es y ha sido, eminentemente presidencialista, con rasgos muy distintivos que lo hacen *suigeneris*.

Por lo que respecta a nuestro sistema emanado de la Carta de Querétaro, ésta prevé al Ejecutivo Federal en el capítulo III del Título III, en los artículos 80 a 93, en los cuales se establece su creación, funcionamiento y atribuciones específicas, las cuales veremos a continuación; materialmente, el Presidente de la República no es, en sí mismo, todo el Ejecutivo, ya que este “poder” es un conjunto de órganos debidamente organizados que tienden a la realización de las funciones que les asigna la Ley, coordinados y dirigidos por la figura constitucional del Presidente, jefe *nato* de la administración pública mexicana.

¹⁷Sobre este punto, referente a ejecutivos pluripersonales en México, vid *supra*, capítulo I, tema 1.4.

La Presidencia del gobierno del Estado mexicano, como órgano complejo que es en la estructura de nuestros conjuntos de órganos, ha causado, en todas las épocas, que se derrame mucha tinta en derredor suyo, tratando los tratadistas de explicar el generoso fenómeno que representa; en derredor de la Presidencia, el maestro Gabino Fraga ha realizado importantes estudios; en uno de ellos, señala: *"El Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo, tiene en muestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado."*

En efecto, tal es el sentido de los textos constitucionales que encierran los principios de organización de los Poderes públicos. El artículo 39 dispone que 'la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo'; los artículos 40 y 41 establecen que 'es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa' y que 'el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores'. El artículo 49 preceptúa que 'El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial', y, por último, el artículo 80 previene que el Poder Ejecutivo 'se deposita en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos mexicanos'. De los textos copiados se desprende que la Constitución considera a la soberanía como un poder que no tiene encima de él a ningún otro y que constituye propiamente un derecho cuyo titular es el pueblo. Ahora bien, como éste se organiza en una república representativa y ejerce sus derechos por conducto de los Poderes de la Unión, resulta que el titular del Poder Ejecutivo, al actuar dentro de la esfera de competencia que la misma Constitución le señala, está representando al pueblo en el ejercicio de su soberanía.

Examinando ahora el otro carácter que corresponde al Presidente de la República, o sea el de órgano administrativo, debemos decir que tal carácter se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo; es decir, ejecutando las leyes pero no como una simple tarea mecánica, sino como una tarea más amplia y general tal como se dijo al definir dicha función administrativa. En otros términos, cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con que la realiza. Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el Jefe de la administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad de la administración.

La situación legal del Presidente de la República es regulada fundamentalmente por el derecho constitucional. El régimen relativo a la designación o elección del titular, a su separación del cargo, a las facultades que le corresponden y a sus relaciones con el Estado y con los otros Poderes forma parte de aquella rama del derecho, por más que en otros aspectos de sus relaciones y de su actuación también intervengan normas de derecho administrativo. El sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del Poder Ejecutivo presenta un predominio de los caracteres de un régimen presidencial a pesar de encontrarse algunos que más bien corresponden al régimen parlamentario.” (Son los “aparentes matices parlamentarios” de los que habla Carpizo y que estudiaremos con posterioridad) “Entre estos últimos cabe citar los siguientes:

a) El derecho de iniciativa de las leyes que al Presidente otorga el artículo 71, fracción I, de la Constitución.

b) La irresponsabilidad del mismo Presidente que se consigna en el artículo 108, según el cual dicho funcionario sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

c) La existencia de Secretarios de Estado que se asocian al Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades, al grado de que sin el refrendo de aquellos, los actos de éste carecen de validez (artículos 90 y 92).

d) La obligación de los Secretarios del Despacho de informar al Congreso al principiar el periodo de sesiones ordinarias acerca del estado que guardan sus respectivos ramos, y la facultad de las Cámaras de citar a los mismos Secretarios de Estado para que las informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría (artículo 93).

Por el contrario, los siguientes elementos configuran, como antes se dijo, el sistema constitucional mexicano dentro del tipo de gobierno presidencial:

a) El Presidente de la República es el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno, sin que esta última jefatura la asuma el Primer Ministro como en el régimen parlamentario.

b) El Presidente de la República tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se reputan actos del Presidente de la República.

c) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete o Consejo de Ministros, como en el régimen parlamentario, y solamente en un caso excepcional, el de suspensión de garantías (artículo 29), se requiere la intervención del Consejo de Ministros.

d) *Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso como en el régimen parlamentario, sino que exclusivamente están sujetos a las órdenes del Presidente de la República.*

e) *Como consecuencia de lo anterior, los Secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso, y la censura de éste para los actos de aquéllos no tiene trascendencia jurídica.*

f) *El Congreso no tiene, sino en casos excepcionales y por prescripción expresa, facultad de intervenir en el funcionamiento del Poder Ejecutivo.*

g) *Por último, el Presidente de la República no tiene facultad de disolver el Congreso.*

*De todo lo anterior se desprende que el hibridismo consistente en la inclusión de los Secretarios de Estado asociándolos al ejercicio de las facultades del Presidente de la República, no es suficiente para considerar al régimen como parlamentario. Esa asociación de los Secretarios de Estado parece haber tenido su origen en una reproducción que se hizo desde la primera Constitución, la de Apatzingán de 1814, del precepto consignado en la Constitución española expedida por las Cortes el año de 1812, en la que se estableció el refrendo de los Secretarios como requisito indispensable para la validez de los decretos y órdenes del Monarca. Tal prescripción ha venido siendo copiada por las Constituciones posteriores; pero en ninguna época se ha pretendido disminuir la autoridad del Presidente por la necesaria intervención del Secretario de Estado.”*¹⁸ Como se ve, el maestro Fraga señala algunos de los aspectos que considera torales del régimen presidencial mexicano, los cuales serán desglosados posteriormente.

Jorge Carpizo señala las que, a su criterio, son las notas definitorias del presidencialismo mexicano consagradas en la Constitución de 1917, esto es, los principios de organización del Ejecutivo, los cuales son:

- a) *El ejecutivo Unitario;*
- b) *La elección directa;*
- c) *Los diversos requisitos requeridos para ser Presidente;*
- d) *El principio de no reelección; y*
- e) *Lo relativo al periodo presidencial.*¹⁹

¹⁸Gabino Fraga, op. cit., páginas 173 - 175.

¹⁹Carpizo McGregor, Jorge, “El presidencialismo Mexicano”, páginas 45 a 62.

En relación con los anteriores, Carpizo nos habla acerca de los problemas siguientes: de la sustitución presidencial, de la administración pública federal, de los secretarios de despacho y de los jefes de departamentos administrativos, del llamado "gabinete", de la oficina presidencial y de los diferentes presidentes de México; todo lo anterior en el marco de la organización del Ejecutivo Federal.²⁰ Algunos de los anteriores revisten importancia dentro de nuestro estudio, por lo que los confrontaremos en el momento oportuno.

Iniciaremos con lo que establece el artículo 80 constitucional, el cual dispone:

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

Este precepto apunta directamente al ejecutivo unipersonal, prohibiendo implícitamente, al interpretar este precepto al *contrario sensu*, que el Ejecutivo no puede depositarse en un consejo, colegio o grupo, con fundamento en la tradición política de nuestra patria y en el sistema presidencial norteamericano.

Tanto Jorge Carpizo²¹, como Daniel Moreno²², como Feliciano Calzada²³, consideran superada la discusión sobre la unipersonalidad del Ejecutivo, señalando lo acertado de tal inclusión en nuestra Ley Fundamental, apuntando que, a pesar de que en otras épocas se discutió acaloradamente este punto, ahora se acepta como principio general de nuestro régimen.

El artículo 81 Constitucional dispone lo siguiente:

"Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

Esta elección directa se refiere a la que se hace al través del sufragio universal secreto, de entre una serie de candidatos para ocupar la presidencia, eligiendo para ello al que obtenga el mayor número de votos de los ciudadanos que participaron en dicha elección; lo anterior, ajustándose a las disposiciones de la correspondiente ley electoral, la cual regulará el procedimiento de elección, las campañas políticas de los participantes, la actuación de los partidos políticos, el conteo de los sufragios, etcétera.

²⁰Cfr. ídem, páginas 63 a 81.

²¹Cfr. ídem, páginas 45 a 49.

²²Cfr. a Daniel Moreno, *op. cit.*, página 397 y siguientes.

²³Cfr. a Feliciano Calzada Padrón, *op. cit.*, páginas 264 y 265.

Jorge Carpizo, fue hasta la Constitución de 1917 cuando se optó por el sistema de elección directa, ya que, en los ordenamientos constitucionales anteriores se establecían procedimientos indirectos, al través de los llamados *electores* o al través de los Diputados del Congreso General.²⁴

Es de anotarse que en los Estados Unidos se emplea el sistema de elección indirecta, por medio de un colegio electoral que otorga determinado número de votos por cada Estado de la Unión.

Jorge Carpizo señala además que uno de los problemas esenciales del sistema de elección directa y que está estrechamente relacionado con el régimen de partidos, el cual es el referente a la existencia de gran número de candidatos a la presidencia y a la posibilidad de que, debido a esa gran cantidad de candidatos, resulte electo uno de ellos con una proporción muy pequeña de los votos emitidos en una jornada electoral.²⁵

Respecto a los diversos requisitos que nuestro Pacto Federal exige para que un ciudadano pueda ser elegible para ser votado Presidente de la República, el artículo 82 de la misma previene lo siguiente:

Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

*I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;*²⁶

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

²⁴Cfr. a Jorge Carpizo, "El presidencialismo . . .", página 49.

²⁵Cfr. ídem, página 50.

²⁶Fracción reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del primero de julio de 1994, estableciendo que el nuevo texto será el siguiente: "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años". El artículo transitorio de tal decreto ordena que tal disposición entre en vigor el día 31 de diciembre de 1999.

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

De los requisitos anteriormente enunciados, los autores han discutido ampliamente sobre ellos, en atención a su importancia en la designación de quien ha de ser el llamado "*Primer mandatario de la Nación*" y los cuales estudiaremos de manera muy somera, dado el objeto principal de esta obra.

La mencionada fracción primera establece la condición de ser mexicano por nacimiento, en atención a lo establecido por el artículo 30 inciso A) Constitucional, discriminando, en el sentido correcto y más amplio del término, a los nacionales por naturalización, considerando su probable inclinación hacia su país de origen o, como Carpizo lo señala, para evitar que alguien con "*tendencias extranjerizantes*" llegue a ser titular del Ejecutivo Federal.²⁷

Por otro lado, el mismo sistema de la Constitución de 1917 señala como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos la de "*poder ser votado para todos los cargos de elección popular*", de conformidad a lo dispuesto por su artículo 35, fracción II, reafirmando con ello lo anteriormente dicho. La discusión de la que hablamos anteriormente entre los glosados en temas constitucionales mexicanos, se ha ubicado especialmente respecto al primero de ellos, en la parte concerniente a ser "*hijo de padres mexicanos por nacimiento*", habiendo algunos maestros que no hallaban sentido a tal disposición, como son Tena Ramírez, el cual señalaba que tal exigencia sólo podría explicarse en razón de un "*nacionalismo excesivo, que en general no admiten las constituciones de otros países*"²⁸, en el mismo sentido se pronunció Moreno Sánchez, señalando que México ha recibido durante toda su historia migraciones de importancia y que el hecho de no permitir a los mexicanos nacidos de padres migrantes constituye una seria limitación a personas que tan duro han trabajado en bien del país.²⁹

²⁷Cfr. *ibídem*.

²⁸Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", página 412.

²⁹Citado por Jorge Carpizo, "El presidencialismo. . .", página 51

En contra de lo anterior se declaran Daniel Moreno³⁰ y Carpizo M.³¹, quienes justificaban tal medida; ahora esto carece de trascendencia, en atención a que tal precepto ha sido reformado en el sentido antes señalado.

La fracción segunda se presenta como una constante en las exigencias impuestas por nuestra Carta Magna, que también exige un *minimum* de edad para ejercer determinados cargos, como es el caso de los Ministros y de los Senadores de la República; tal medida encuentra su razón de ser en la madurez personal que se supone debe tener un sujeto en la edad señalada, la cual se consideró prudente por parte de los constituyentes del diecisiete.

El supuesto contenido en la fracción tercera ha encontrado su fundamento en la historia mexicana, ya que, como lo apunta Tena, Santa Anna fue llamado del extranjero para ocupar la presidencia, situación por lo demás bastante anómala³², concomitantemente con lo anterior, el hecho de que el candidato a la presidencia conozca las problemáticas y las necesidades nacionales y no esté desvinculado de la vida político - social mexicana.

El requisito de la fracción cuarta establece la prohibición para que el candidato a la presidencia sea ministro de culto religioso alguno o que pertenezca al estado eclesiástico, haciendo referencia a la iglesia católica, la cual se ha constituido como una de las que más poderes ha concentrado a la largo de la historia universal y de la propia de nuestro país, razón por la cual se limita, en forma por de más acertada, su acceso a la primera magistratura.

³⁰Cfr. op. cit., páginas 401 y 402.

³¹Cfr. "El presidencialismo. . .", páginas 50 - 51; inclusive el maestro Carpizo apunta lo siguiente: "*Este requisito no debe suprimirse para abrirle las puertas de la presidencia de la república a una persona determinada, porque aparte del poco respeto que se demostraría una vez más por la constitución, lesionaría a la propia persona que así llegara a ser presidente, restándosele legitimidad a su elección y vulnerando la institución de la presidencia.*

En nuestra opinión, una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio de un sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista."

Este es un buen ejemplo de como la doctrina, en ocasiones, se adelanta a los hechos; no hay que olvidar ni obviar el momento en que se dio la reforma al artículo 82 Constitucional.

³²Cfr. "Derecho. . .", página 413.

Coetáneo a lo anterior, el principio de la separación de las iglesias y el gobierno del Estado señorea este requerimiento que, por lo demás, tiene sendas raíces históricas y sociales en México, el maestro Tena considera ociosa tal disposición en atención a su repetición, pues señala que el artículo 130 constitucional limita la posibilidad de que un miembro de la iglesia que sea llegue al poder, por las limitaciones que tal artículo realiza al voto de los ministros de los cultos.³³

Las fracciones V y VI del artículo 82 establecen el imperativo legal para que los designados se separen de sus cargos por lo menos seis meses antes del día de la elección, si son miembros de las fuerzas armadas del país, secretario o subsecretario de Estado, Jefe o secretario general de departamento administrativo, Procurador General de la República, o gobernador de algún estado; lo anterior, como señala Felipe Tena, para asegurar la imparcialidad de las elecciones y a efectos de evitar que el militar o el funcionario público de alto nivel utilicen su influencia en la contienda electoral; Carpizo³⁴, Calzada Padrón³⁵ y Daniel Moreno³⁶ sostienen semejante opinión.

Respecto a los ciudadanos pertenecientes a las fuerzas armadas del país, el constituyente optó por señalar que si podían aspirar a la presidencia nacional siempre y cuando, no se encontrasen en servicio activo desde, por lo menos, seis meses antes de la elección: el caudillismo de los miembros del ejército fue una constante durante toda la etapa posterior a la independencia, la cual se extendió hasta las postrimerías de la Revolución Mexicana y los primeros gobiernos que de ella emanaron, denominados "revolucionarios".

Respecto a lo dicho de las fracciones V y VI del 82 Constitucional, el maestro Daniel Moreno hace un interesante comentario: *"Las fracciones V y VI establecen que no se debe estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección; y no ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, Procurador General de la república, ni gobernador de algún Estado o Territorio, a menos que se separen de sus puestos seis meses antes del día de la elección. Esta exigencia, como tiene como finalidad la de que el funcionario no aproveche la influencia que le da la ocupación de ciertos cargos de gran relevancia, para inclinar el peso de la balanza electoral en su favor."*

³³Cfr. ídem, páginas 413 - 414. Sobre este punto, la obra del maestro se encuentra, por obvias razones, desactualizada, ya que señala que el artículo 130 de la Constitución "contiene la prohibición general del voto activo y pasivo para los ministros de los cultos"; en virtud de reforma constitucional del año de 1994, los ministros tienen únicamente el voto pasivo, esto es, pueden votar en elecciones, pero no ser votados, ni tampoco son elegibles para desempeñar cargos públicos; al efecto, cfr. con el texto del artículo 130 Constitucional vigente, inciso d).

³⁴Cfr. "El presidencialismo. . .", página 53.

³⁵Cfr. op. cit., página 267 - 268.

³⁶Cfr. op. cit., página 403.

El último medio siglo señala, de ahí el sentido realista de estos requisitos, que ningún particular, fuera de la Administración, ha logrado enfrentarse a la maquinaria electoral del Estado. Todos han sido - los presidentes - ex - funcionarios de primera línea: durante varias etapas parecía que el secretario de la Guerra, o de la Defensa Nacional, como después se le llamó, se encontraba en la antesala de la presidencia. En los últimos sexenios, salvo uno, todos los presidentes han tenido como trampolín político, la Secretaría de Gobernación. El caso excepcional fue el del licenciado López Mateos, quien, de todas maneras, era secretario de Despacho. ”³⁷

La última fracción, la séptima, señala que el candidato a presidente debe estar en capacidad de ejercer el encargo que se le confiere, al no caer en alguno de los supuestos del artículo 83; este precepto señala la duración del período presidencial, que es de seis años y que constituye el llamado “sexenio” y está encaminado a evitar que un individuo que en cualquier calidad ha sido designado presidente, no vuelva a ocupar tal puesto, por lo que, el requisito de la fracción VII se refiere precisamente a eso, a no haber ocupado el puesto de Presidente de la República, en cualquier momento y con cualquiera de las calidades señaladas por nuestra Ley Fundamental, las cuales son: como presidente constitucional, esto es, como mandatario legitimado por y en la Constitución y electo por la vía del sufragio universal secreto de los votantes; como presidente sustituto, interino o provisional; tal artículo constituye el fundamento del *principio de no reelección*, el cual veremos a continuación.

El principio de no reelección tiene su origen en la misma historia de México, ya que, señalado de manera incisiva por el maestro Tena Ramírez: *“La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene profundo arraigo en México. ”*³⁸

Consagrar la no reelección en nuestra Constitución tiene sus antecedentes desde la Constitución de 1857 y quizás antes, pero fue hasta la Reforma en que se instauró de manera clara y sin ambages; Díaz la reformó por etapas sucesivas hasta que la abolió y nuestra historia ha consagrado igualmente la reelección de Obregón, ya bajo el régimen de la Constitución de 1917, coartada esta reelección por su asesinato a manos de extremistas políticos. El maestro Tena considera antidemocrático, *per se*, la no reelección, diciendo que *“en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia. ”*³⁹

³⁷Daniel Moreno, op. cit., página 403.

³⁸Felipe Tena Ramírez, “Derecho. . .”, página 414.

³⁹Idem, páginas 415 - 416. Aquí puede verse el brillante estudio histórico - jurídico realizado por el maestro Tena, al que deberá remitirse el lector para abundar al respecto.

El artículo 83 es el fundamento constitucional del principio de no reelección, el cual ha sufrido reformas en este siglo y ya bajo la vigencia de la Constitución de 1917, llegando al producto actual que dice:

Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Efectivamente, muchos de nuestros gobernantes han prolongado su mandato en el tiempo, ocupando la presidencia nacional por periodos largos o en gran número de ocasiones ⁴⁰, lo que llevó a que en 1933 se pronunciara el Legislativo por reformar nuestra Carta Magna, dándole el texto que ahora tiene, ya que la Constitución, en su texto original, si preveía la figura de la reelección, pero no para el periodo inmediato. En nuestro siglo ha sido la saga de Obregón la que mejor nos ilustra sobre el difícil tema de la reelección y del cual hace el maestro Carpizo una concienzuda explicación.⁴¹

Nuestra Constitución prohíbe de manera expresa la prolongación en la presidencia en cualquier calidad y por cualquier motivo y a mayor abundamiento, señala en el artículo 85 lo siguiente:

Artículo 85.- Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente Interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

⁴⁰Santa Anna ocupó la presidencia en once ocasiones, gobernando el país alrededor de seis años; junto con Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, entre ellos cuatro y en diferentes épocas, gobernaron a México en 58 de los primeros 90 años de su vida independiente. Al respecto, cfr. a Jorge Carpizo, "El presidencialismo. . .", páginas 55 a 61.

⁴¹Véase este estudio el ídem, páginas 56 a 58.

Ya bajo la vigencia de nuestro actual Ordenamiento Fundamental, han corrido rumores sobre la reelección de algunos Presidentes de la República, de tal suerte que algunos proponían a Ávila Camacho que se propusiera para un nuevo periodo; posteriormente, hubo quien se pronunció a favor de la reelección de Miguel Alemán y el mismo Echeverría también llegó a acariciar la idea de ser nuevamente electo presidente ⁴². Más cercano en el tiempo, en los dos últimos años del periodo del Presidente Salinas de Gortari, se alzaron insistentemente algunas voces que solicitaban que enviara al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley que reformara la Constitución y permitiera su reelección, idea que sus principales asesores, las cúpulas empresariales (C.C.E., CONCAMIN, CONCANACO, CANACINTRA, etcétera) y algunos grupos políticos de presión (léase C.T.M., C.R.O.C., C.N.C., Ejército Mexicano, Iglesia católica apostólica romana y otros ministerios de culto, etcétera) no desdeñaban, por lo menos de manera manifiesta.

Sobre el principio de no reelección, durante el Congreso Constituyente 1916 - 1917 se vertieron algunas opiniones que hoy, todavía, aparecen como actuales y frescas; una de ellas, la intervención del Diputado Martínez de Escobar, quién dijo: *"Si se presenta un presidente de gran talla política, que todos nosotros estemos convencidos de que debe volver a la presidencia de la república, yo digo que un artículo de esos no tiene vida perpetua. Todos sabemos que siempre, además de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en el fondo existe un poder constituyente y lo llamo poder constituyente cuando reforma un artículo constitucional, es decir, que el congreso nacional puede hacer la modificación. De manera que no existe ese temor de que un hombre de gran talla política no pueda ser presidente de la república por segunda vez; si podrá serlo porque ese artículo podría modificarse para ese caso; de manera que si debe dejarse aquí, como protesta a todo lo malo que hemos tenido en nuestra historia, la palabra 'nunca'."* ⁴³

Respecto al periodo presidencial, nuestra Constitución prevé, en el referido artículo 83, un lapso de seis años, periodo previsto en virtud de reforma a nuestra Carta Magna, ya que originalmente era de cuatro años, ampliándose al plazo actual en razón de separar los periodos de agitación electoral ⁴⁴; estos seis años se comenzarán a contar a partir del primero de diciembre del año de la elección, de conformidad al mismo artículo 83, día en que el Presidente electo rendirá su formal protesta del cargo; será tema que deberá dejarse a una obra mucho más amplia la discusión acerca de la naturaleza de ésta protesta presidencial y de su incumplimiento; bástenos con decir que, como ya se indicó, tal protesta es de carácter formal y constituye el primer deber del Presidente, pero no es, *per se*, el acto que instituye al Jefe de Gobierno, ya que este lo es, en opinión de los tratadistas, desde el primer minuto del día primero de diciembre correspondiente. ⁴⁵

⁴²Al respecto, cfr. a Jorge Carpizo M., "El presidencialismo. . .", página 58.

⁴³Loc. cit., del Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 - 1917, en ídem, página 60.

⁴⁴Cfr. ídem, página 61.

⁴⁵Al efecto y sobre este tema, cfr. ídem, página 62.

Comenzaremos el estudio de las facultades de que está investido el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; éstas, en opinión de Jorge Carpizo⁴⁶, se pueden agrupar en categorías, las cuales son:

A) Facultades del Presidente en el procedimiento legislativo.

Iniciativa legislativa presidencial.

El veto.

La publicación.

La ejecución.

B) Facultades legislativas del Presidente.

Las situaciones de emergencia.

Las medidas de salubridad.

Los tratados internacionales.

La facultad reglamentaria.

La regulación económica.

C) Facultades en la relación entre Ejecutivo y Legislativo.

Convocatoria a sesiones extraordinarias.

El "privilegio ejecutivo".

El informe presidencial.

D) Facultades de nombramiento.

Facultades constitucionales de nombramiento.

Facultades metaconstitucionales de nombramiento.

E) Facultades de declaración de guerra y preservación de la seguridad interior.

La declaración y conducción de la guerra.

El envío de tropas al exterior.

Declaración de neutralidad y suspensión de relaciones comerciales.

Preservación de la seguridad interior.

F) Facultades en materia de relaciones exteriores.

G) Facultades de carácter económico - hacendario.

Intervención del ejecutivo en el proceso económico: producción distribución y consumo.

Política monetaria.

Los empréstitos.

⁴⁶Jorge Carpizo, "El presidencialismo. . .", páginas 82 a 199.

Inversiones públicas.

Habilitación de puertos.

Inversiones extranjeras.

La ley de Ingresos.

El presupuesto de egresos.

La cuenta pública.

H) Facultades respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

I) Facultades en materia agraria.

J) Facultades en materia de expropiación

K) Facultades en materia de expulsión de extranjeros.

L) Facultades en materia laboral.

M) Facultades en el ejercicio de la acción penal.

N) Facultades en materia educativa.

Ñ) Facultades en materia de medios masivos de comunicación.

O) Facultades en materia de gobierno del Distrito Federal.

P) Facultades en materia de procedimiento electoral.

Q) Facultades jurisdiccionales del Presidente.

Facultades jurisdiccionales propiamente dichas.

Facultad de indulto.

Labores de auxilio al Poder Judicial.

R) Facultades metaconstitucionales del Presidente.

Jefatura real del Partido Revolucionario Institucional.

Designación de su sucesor.

Designación de los Gobernadores.

Remoción de los Gobernadores.

Debido a la naturaleza de este ensayo, no nos es posible entrar de esta manera al estudio de las facultades presidenciales, ya que, por un lado tendríamos que proceder de igual manera con los otros dos conjuntos de órganos de nuestro sistema, lo que nos haría extendernos demasiado. Por otro lado, el sólo es tan amplio el estudio realizado por los tratadistas al respecto de estas facultades, que se requiere de una obra entera para tratarlas⁴⁷. Entraremos ahora al estudio somerísimo de las facultades del Presidente de la República, previstas por el artículo 89 Constitucional, el cual citaremos a continuación, procediendo posteriormente a un breve análisis, siguiendo el método que hasta ahora hemos venido empleando y que, en razón de metodología y de extensión, nos parece el mejor, quede la mención a efecto de complementar lo dicho.

Dice el artículo en comento:

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

⁴⁷Vid, vg., de Jorge Carpizo M., “El presidencialismo mexicano”, obra dedicada exclusivamente al estudio del Poder Ejecutivo de nuestro país.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado; En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. (Derogada);

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. (Derogada);

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

Se desprenden de las fracciones del artículo anterior, en opinión de los doctrinarios y en atención a lo señalado por tal disposición, las siguientes facultades y obligaciones del Presidente de la República ⁴⁸:

- Facultad ejecutiva de las leyes federales.
- Facultad reglamentaria.
- Facultad de nombramiento y remoción de empleados y funcionarios de la federación.
- Facultades y obligaciones militares, como comandante supremo de las fuerzas armadas.
- Facultades y obligaciones como responsable de conducir las relaciones internacionales de México.
- Facultad de indulto.
- Facultades en materia de puertos y aduanas.
- Facultades en materia de privilegios de patentes.
- Obligación de auxiliar al Poder Judicial a cumplir de manera expedita con sus funciones.
- Facultad de reunir al Congreso.

Veremos, *grosso modo*, en que consisten estas facultades y obligaciones.

Respecto a la fracción primera del artículo 89, esta se divide en tres grandes aspectos: por un lado, la obligación de promulgar las leyes emanadas del Congreso General; por otro lado, el Ejecutivo tiene una segunda obligación, siendo que está encomendado de la ejecución de tales leyes; el tercer elemento lo constituye la facultad de reglamentación, proveniente de la exégesis de la última parte del precepto.

Por lo que hace a la obligación que tiene el Ejecutivo de la Unión de promulgar las Leyes emanadas del Congreso, entenderemos por promulgación el acto por medio del cual inicia el proceso de ejecución de la voluntad legislativa; lo anterior, según el concepto que de tal figura nos da el maestro Tena Ramírez cuando nos dice que en virtud de tal promulgación, el ejecutivo "*autentifica la existencia y regularidad de la Ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir; en esa virtud la Ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo.*" ⁴⁹; tal acto se perfecciona con la publicación, acto por medio del cual se publicita el resultado del acto legislativo y se entera de tal Ley a quienes debe cumplirla, notificándola y haciéndola de su conocimiento.

⁴⁸Las denominaciones empleadas para designar a las facultades enunciadas, corresponden a las otorgadas por la doctrina en general, a las atribuciones y obligaciones que por disposición del artículo 89 Constitucional tiene el Presidente de la República.

⁴⁹Felipe Tena Ramírez, "Derecho . . .", página 428.

El maestro Tena considera que la promulgación de la Ley por parte del Ejecutivo es una consecuencia de las tesis de división de poderes, en tanto que *"mientras que al Poder legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar, la voluntad del legislador"* ⁵⁰.

Por el otro lado y respecto a la ejecución de las Leyes, refiere el maestro Tena: *"Dentro de la función general de ejecución que tiene el Poder ejecutivo, el precepto que comentamos selecciona una función específica, como es la de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Pero aún acotada así la función, debemos segregar de ella a todos aquellos actos, que aunque también son de ejecución de una ley, sin embargo tiene en la Constitución un lugar y una denominación especiales, como sucede con la promulgación y la reglamentación. Así limitado el concepto de ejecución de una ley, a que se refiere la fracción I del 89, podemos entender que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan al través de la tramitación encomendada a las oficinas del ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley. Su estudio en detalle corresponde al derecho administrativo"*. ⁵¹

La tercera facultad del ejecutivo, señalada por el artículo 89 fracción primera, deviene de la exégesis de la última parte de tal fracción, cuando previene que el ejecutivo promulgará y ejecutará las leyes que expida el Congreso, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*; esta tercera facultad se refiere, en opinión de los tratadistas, de la doctrina en general y de la jurisprudencia, a la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo de expedir reglamentos, la cual, ciertamente, no está expresada de manera categórica en el precepto que se comenta, pero que los autores han coincidido en interpretarlo así.

Recurriremos nuevamente al maestro Felipe Tena, quien al respecto, dice: *"Pero a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional"*.

Desde luego hay que convenir en que la Constitución no rechaza, sino que al contrario admite implícitamente la existencia de los reglamentos; en efecto, el artículo 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando dice que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*, páginas 429 - 430.

*Partiendo del doble supuesto: de que los reglamentos necesitan existir y de que la Constitución los presupone, los intérpretes han hallado en la última parte de la fracción I del 89 el único fundamento posible de la facultad reglamentaria. Quien ha expuesto la tesis con mas claridad y acopio de lógica, es el tratadista de derecho administrativo Gabino Fraga. Gramaticalmente - dice en síntesis el autor citado - 'proveer' significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. Cuando se emplea esa palabra en la fracción I del 89, quiere decir que el Presidente tiene facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Tales medios no son los ejecutivos, porque ya en otro lugar de la misma fracción se le confieren al Presidente. Tienen que ser, pues, medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren. Síguese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, porque según la Constitución competen al Presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fracción I dice 'en la esfera administrativa', está concediendo al ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumben al Congreso".*⁵²

El maestro Tena hace un concienzudo estudio filológico de la última locución de la fracción primera del 89 Constitucional, llegando a la conclusión de que la expresión de referencia ("ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia") no se puede referir a dos facultades diferentes, considerando que con ello fracasan los intentos por fundamentar aquí la práctica del Ejecutivo de dictar reglamentos, concluyendo, en aras de salvar la facultad, que el Constituyente empleó mal la gramática, lo que llevó a una paradoja legal. Tena mismo recuerda el reproche que Rabasa le hizo a Vallarta, respecto a lo que el segundo aseveraba cuando decía que debíamos atenemos a la interpretación gramatical de la Constitución, en el supuesto de que el constituyente conocía su propio idioma.⁵³

Comenta el maestro Tena: "La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, ha inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte, ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los constituyentes de 57 y de 17. Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria."

⁵²Idem, páginas 431 - 432.

⁵³Al respecto, cfr. idem, página 432.

Admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la fracción I del 89, hay que convenir en que los reglamentos expedidos por el ejecutivo tienen que referirse únicamente a leyes del Congreso de la Unión, que son las que expresamente menciona dicha fracción. La facultad reglamentaria del ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de estos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley; como excepción, nuestra Constitución presupone en sus artículos 10 y 21 que los reglamentos de policía son autónomos, al mencionarlos directamente, en lugar de que hubiera citado la ley, en caso de que ésta existiera. Esta subordinación del reglamento a la ley, se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley. No puede, pues, el reglamento ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta. El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es, pues, un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución. Además, la ley, confeccionada por un cuerpo deliberante con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica con la misma elasticidad del reglamento, que es una obra de un Poder unitario que no está sujeto a la tramitación dilatada que precede a la expedición de una ley."⁵⁴

Respecto de la naturaleza de la controvertida facultad reglamentaria, continúa diciendo el maestro Tena: "Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de Poderes. Subordinado y todo a la voluntad del legislador contenida en la ley, el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta. La excepción de que hablamos se estableció por la Constitución en favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca de los secretarios de Estado (que no integran el Poder ejecutivo), ni de ningún otro órgano dependiente del ejecutivo. Ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, pues en tal caso la ley usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción a casos no señalados en aquélla. Así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia en ejecutoria pronunciada en el mes de noviembre de 1942.

⁵⁴Ídem, páginas 432 - 434.

Tampoco podría el Congreso asumir por sí mismo la facultad reglamentaria, despojando al ejecutivo de lo que constitucionalmente le pertenece. Y es que el reglamento tiene la doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo; suprimase su naturaleza legislativa o quítesele como atribución al ejecutivo, y el acto no será reglamento, sino acto meramente administrativo en un caso y ley en el otro.

*El contenido más o menos amplio de la ley en relación con el reglamento, no puede ser determinado en teoría. Hay leyes prolijas que sólo trazan direcciones generales, encomendando así al reglamento la parte principal de la ordenación. En los últimos años, el Congreso de Estados Unidos ha buscado salvar el obstáculo de la indelegabilidad de facultades legislativas en el ejecutivo, mediante la expedición de leyes sumamente concisas, que en realidad no son sino la base y el requisito formal para que el ejecutivo pueda expedir la verdadera ordenación, contenida en el reglamento. En un caso que se presentó en 1934, la Corte norteamericana estimó que la ley no puede otorgar al Presidente poderes discrecionales para llevar a cabo los propósitos de la propia ley, sino que debe fijar normas "standard" para guiar la acción ejecutiva."*⁵⁵

Han discutido mucho los tratadistas sobre la fundamentación de la llamada "facultad reglamentaria", siendo válida, en un último análisis y por los razonamientos expresados por el maestro Serra Rojas, que refiere lo siguiente: ". . .es difícil deducir la facultad reglamentaria de la fracción en cuestión [la primera del artículo 89 Constitucional], pero no se debe perder el tiempo en interpretaciones inútiles de ese precepto, porque la facultad reglamentaria del poder ejecutivo no necesita incluirse en la Constitución, ya que es un principio universal de derecho"⁵⁶. Aun a pesar de la contundencia y certeza de la aseveración del maestro Serra y de reconocerle su intrínseca verdad, no dejamos de estar en desacuerdo con tal opinión, en tanto que la consideramos una extrapolación de ideas que rompe con el marco de gobierno del llamado "Estado de Derecho" en el que pretendemos existir. Efectivamente, de la exégesis de la última parte de la fracción primera del artículo 89 de la Ley Fundamental no se desprende la capacidad del ejecutivo de emitir reglamentos y hemos de llegar a la conclusión de que tanto el Congreso y la Suprema Corte han abdicado de sus atribuciones legales para permitir y subsanar el ejercicio de tal función, por motivos más políticos que técnicos, ya que vendría mejor una reforma a tal disposición legal que estar necesitando de justificaciones extralógicas y compensatorias para llegar a las conclusiones actuales, ya que, efectivamente, es necesario que tal facultad sea atribuida al ejecutivo, para que éste pueda, a su vez, dar mejor cumplimiento a sus encomiendas legales.

⁵⁵Idem, páginas 434 - 435.

⁵⁶Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo, primer curso". Décimo sexta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1994. Página 623.

Las fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII del citado artículo 89 refieren las facultades que respecto a nombramientos tiene el Presidente de la República. El maestro Tena Ramírez subdivide estas facultades en tres grandes grupos, a saber: *a) el de los nombramientos absolutamente libres; b) el de los nombramientos sujetos a ratificación* (del Senado o de la Cámara de Diputados); y *c) el de los nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la Ley.*⁵⁷ En el primer caso, estamos ante la designación de los secretarios de Despacho, llamados también “*Secretarios de Estado*”, los agentes diplomáticos, los funcionarios superiores de Hacienda y a todos aquellos funcionarios de la Unión cuya designación o remoción no esté determinada de modo especial por la Constitución o en las leyes secundarias. En relación con los secretarios de Despacho, estos funcionarios, que realizan funciones del más alto nivel y que conforman el llamado “gabinete” (inclusive, respecto a algunos otros funcionarios públicos, Directores Generales de paraestatales, se habla de ellos como miembros del “gabinete ampliado”) pueden ser removidos libremente de sus cargos por el Presidente, ya que tanto su nombramiento, como su remoción, es una facultad discrecional del Jefe del Gobierno Mexicano, en atención a que tales funcionarios son “*representantes o delegados del Presidente en sus respectivas funciones, por lo que deben merecer la confianza plena del mismo, que se traduce en la libertad para nombrarlos sin intervención de ajena autoridad*”.⁵⁸

Respecto a los funcionarios comprendidos en la segunda categoría, hablaremos aquí del Procurador General de la República, que requiere de ratificación del Senado⁵⁹, de conformidad con la fracción IX del 89; de los oficiales de las tres armas de nuestras fuerzas armadas nacionales⁶⁰, con aprobación del Senado; igualmente, con aprobación del Senado, se designan a los Cónsules Generales, “*ministros*” y “*agentes diplomáticos*”⁶¹ (artículo 89, fracción III).

⁵⁷ Ídem, páginas 435 - 437. Respecto de lo señalado, por el maestro Tena, existen, por obvias razones, erratas debidas a la falta de actualización; se subsanaron estas hasta donde fue posible.

⁵⁸ Felipe Tena Ramírez, “Derecho. . .”, página 435.

⁵⁹ Recordamos que este nombramiento, anteriormente, era de designación discrecional del jefe del Ejecutivo Federal. Igualmente y como comentario marginal, en virtud de reforma constitucional, el Presidente de la República ya no designa al regente del Distrito Federal, mismo que, atentos a tal reforma, recibe la denominación de “*Jefe de Gobierno del Distrito Federal*” y es electo popularmente por sufragio universal secreto; respecto al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, éste ciertamente es designado por el Presidente, pero de acuerdo con la terna que le presenta el Jefe de Gobierno en la misma entidad.

⁶⁰ Compréndese en esta categoría desde subtenientes hasta Generales de División y, particularmente, hasta el General Secretario de la Defensa Nacional, el más alto cargo interno del Ejército Mexicano, así como el Almirante Secretario de Marina, cargo equivalente para la Marina de Guerra nacional.

⁶¹ Se entrecorren ambas locuciones, debido a que no se aclara en nuestra Ley Fundamental a que “*ministros*” hace referencia la fracción III del artículo 89 Constitucional; ante igual circunstancia nos encontramos cuando se señala, de manera confusa, a los “*agentes diplomáticos*”, los cuales son de libre designación y remoción, en virtud de lo establecido por la fracción II del mismo artículo 89.

El Presidente de la República presenta, a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y somete a la consideración de la misma Cámara sus peticiones de licencias y renunciaciones (fracción XVIII, artículo 89).

Es importante señalar que la Constitución faculta al Presidente para que los nombramientos a que nos referimos anteriormente y que requieren aprobación del Senado se puedan hacer con aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, pero sólo en tres casos, los de las fracciones III, IV y IX del artículo 89; esto, en razón de lo dispuesto por la fracción XVI del mismo artículo.

Respecto de los considerados en la última categoría, el mismo Tena refiere que este precepto *"fue el que sirvió de fundamentación al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Servicio Civil, a la que dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado; en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, y enumeran aquellos otros empleados, llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del ejecutivo"*.⁶² Es de justicia decir que el maestro Gabino Fraga fue de los primeros que señaló la necesidad de la creación de una ley sobre servicio civil, siendo, quizás, motor de tal avance jurídico en nuestro sistema.⁶³

Respecto a las atribuciones presidenciales como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas nacionales, encontramos disposiciones al respecto en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII del multicitado artículo 89 Constitucional. En ellas encontramos el fundamento para que el presidente designe, con apego a las leyes correspondientes, a los Generales y Jefes de las fuerzas armadas y a sus respectivos oficiales (fracciones IV y V); las fracciones VI y VII le dan la capacidad de disponer de las fuerzas armadas, ejército, fuerza aérea y marina de guerra nacionales, así como de la llamada "Guardia Nacional", en caso de su existencia, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, con lo que se establece su calidad de comandante supremo o en jefe de los ejércitos mexicanos.⁶⁴

⁶²Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", página 437.

⁶³Gabino Fraga, *op. cit.*, página 123 y siguientes.

⁶⁴Hay que recordar que el término "Comandante" se refiere a una *calidad operativa* de las fuerzas armadas, la cual implica la capacidad de ejercer el mando, de tomar decisiones y de impartir órdenes sobre cierto conjunto de unidades militares. En ese sentido, la Constitución otorga al Presidente de la República tal calidad. Pero, atendiendo a la naturaleza civil del cargo y a la falta de relación con la academia, los medios y las instituciones castrenses, en tanto que no fue formado en ellas, *el representante del Ejecutivo Federal no es miembro ni forma parte de las fuerzas armadas nacionales*, ni aún en el caso de haber pertenecido al ejército, fuerza aérea o marina de guerra, o ser un ex - militar. En tal sentido se pronuncian Schwartz, citado por Carpizo y aún el mismo citante; al efecto cfr. a Jorge Carpizo M. "El presidencialismo. . .", página 125.

La fracción VIII le da la capacidad de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo consenso y Ley que emita el Congreso de la Unión. Al respecto dice Carpizo: “. . . el estado de guerra lo declara el Congreso a través de una ley, pero se debe basar en los datos que le presente el ejecutivo, es decir, la iniciativa de ley la posee únicamente el ejecutivo”.⁶⁵

El artículo 89, en su fracción X, establece la obligación y facultad del Ejecutivo Federal de ser el responsable de las relaciones internacionales de México, dirigiendo éstas y celebrando tratados internacionales, que deben ser sometidos a la aprobación de la Cámara alta; el titular del Ejecutivo tiene que observar ciertos principios normativos ante esta responsabilidad, los cuales constituyen “la tradición mexicana en política exterior” y los cuales han caracterizado la actuación de nuestro país en sus relaciones con el exterior; estos principios son:

- La autodeterminación de los pueblos;
- la no intervención;
- la solución pacífica de controversias;
- la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- la igualdad jurídica de los Estados;
- la cooperación internacional para el desarrollo; y
- la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Sobre el particular, Daniel Moreno apunta: “*La única limitación, en las relaciones internacionales y en la celebración de tratados, la establece la propia Constitución, ya que no se podrán efectuar los que infrinjan nuestra Carta Fundamental, los que restrinjan la autonomía de los Estados, o los que violen las garantías individuales o que puedan alterar la forma de gobierno federal.*”⁶⁶

El Presidente de México tiene, en razón de lo dispuesto por la fracción XIV del artículo 89, la facultad de conceder el indulto a los reos sentenciados por delitos que sean competencia de los Tribunales de fuero federal y a los sentenciados por delitos del orden común en la circunscripción del Distrito Federal. El indulto se considera un medio excepcional al través del cual se extingue la pena o sanción fijada por el juzgador, en un caso concreto.

En virtud de lo dispuesto por la fracción XIII del referido artículo, el primer mandatario tiene la facultad de habilitar toda clase de puerto, aduanas marítimas o fronteras y designar su correspondiente ubicación.

⁶⁵Loc. cit. por Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 284.

⁶⁶Daniel Moreno, op. cit., página 285.

La fracción XV faculta al Presidente a conceder privilegios exclusivos y por tiempo limitado, con arreglo a las leyes al respecto, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; desde la colonia, tal facultad ha estado en manos del representante del Ejecutivo (en la colonia Virrey, posteriormente del Presidente, Emperador, Regente y nuevamente y hasta la fecha, Presidente); por lo que las patentes y marcas han sido históricamente atribución del Ejecutivo y hasta la fecha lo sigue siendo.

De igual manera, el presidente tiene la obligación de prestar los auxilios que se le soliciten y que sean necesarios para que el Poder Judicial pueda cumplir, de la mejor y más expedita manera posible, con las facultades que le han encomendado la Constitución y las demás Leyes (artículo 89 fracción XII).

Finalmente, el Ejecutivo puede convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión (ambas Cámaras), cuando así lo acuerde la Comisión Permanente de tal Congreso. En relación de la última fracción del artículo 89 Constitucional, que señala que el Presidente de la República tendrá como facultades "*Las demás que le confiere expresamente*" la Constitución, háblase en la Ley y en la doctrina de otras prerrogativas legales que tiene el Ejecutivo Federal, las cuales se catalogan, de acuerdo con los tratadistas, de la siguiente manera:

a) Facultades jurisdiccionales del Presidente ⁶⁷. Estas comprenden y se refieren, en opinión del maestro Carpizo ⁶⁸, a los siguientes aspectos:

- Tribunal Fiscal de la Federación.
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Las Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje.
- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Facultades Agrarias.

b) Como Jefe del Ministerio Público. Con fundamento en el artículo 102 - A Constitucional, ya que esta disposición faculta al ejecutivo para nombrar y remover a sus funcionarios, razón que convierte al Presidente de la República en el Jefe del Ministerio Público.

⁶⁷A este respecto, Feliciano Calzada considera que las facultades que tiene el Presidente de presentar terna al Senado para la designación de Ministros (fracción XVIII, artículo 89 Constitucional) es una facultad jurisdiccional, pero nosotros disintimos en tanto que consideramos que es una función materialmente administrativa que se realiza por la intervención del Ejecutivo y el Legislativo Federales.

⁶⁸Loc. cit. por Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 287.

Pasando a otro punto del mismo tema, repasaremos brevisísimamente las atribuciones del Ejecutivo que los autores han agrupado bajo el rubro de “*intervención presidencial en la actividad legislativa*” y las veremos aquí dada la importancia que para la comprensión y entendimiento de nuestro régimen político tienen estas.

Tales facultades, agrupadas bajo tal rubro, son las siguientes:

- Derecho de iniciativa.
- Derecho de veto.
- Facultades extraordinarias concedidas la Presidente.

Respecto al Derecho de iniciativa, diremos lo siguiente; el artículo 71 Constitucional, a la letra dice:

“Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y*
- III. A las legislaturas de los Estados.*

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los mismos trámites que designe el reglamento de debates.”

En términos de la fracción primera del artículo anteriormente transcrito, el Presidente de la República es capaz jurídicamente de plantear sus iniciativas de Ley directamente al Congreso; esta facultad lo habilita para proponer al Poder Legislativo Federal las pautas legales que considere necesarias para el país; más adelante veremos el manejo político de esta prerrogativa.

Referente al veto, éste es definido por Felipe Tena en los términos siguientes: “*El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso*”.⁶⁹ Feliciano Calzada también propone una definición del veto, que es la siguiente: “*El veto constituye un período de reflexión que la Constitución concede al Ejecutivo para analizar, con más detalle, la conveniencia, la importancia y constitucionalidad de una ley*”.⁷⁰

⁶⁹Felipe Tena Ramírez, “Derecho...”, página 250.

⁷⁰Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 279.

Esta facultad la tiene el Presidente en virtud de lo dispuesto por el inciso b) del artículo 72 Constitucional, artículo que establece las bases para la discusión, aprobación y promulgación de leyes o decretos emanados del Congreso General. El veto es a su vez caracterizado por el Doctor Eduardo García Maynez como la negativa del Presidente de la República a otorgar su sanción a un proyecto de ley ya admitido por el Congreso, facultad que, como el mismo maestro pone de manifiesto, no es absoluta.⁷¹

En virtud del veto, el Presidente de la República puede regresar a la Cámara de origen un proyecto de ley, para que sea revisado, pero debe sancionarlo o promulgarlo y publicarlo si se vuelve a aprobar por la misma mayoría. Es claro que no es absoluto dicho derecho de veto, ya que el Congreso puede hacer valer su resolución ante el Ejecutivo. El tema es vasto, pero dado el plan de esta obra, quede lo dicho como suficiente a las presentes notas. Respecto a las facultades extraordinarias para legislar, estas serán tratadas cuando abordemos lo concerniente a los temperamentos del principio de división o separación de poderes en nuestro sistema constitucional.

A continuación, y para concluir nuestro estudio acerca del Poder Ejecutivo Federal, en cuanto que es el conjunto de órganos que tiene a su cargo las funciones de ejecución de la Ley, su cumplimiento en todos los ámbitos legales, al través de una gran cantidad de facultades y figuras administrativas, nos ocuparemos del análisis de algunos otros aspectos del Ejecutivo en México, tales como los aparentes matices parlamentarios de nuestro sistema, una rápida visión de la administración pública federal, de llamado "gabinete" y algunos otros aspectos que pudieran surgir de los anteriores, a efecto de estar en condiciones de valorar adecuadamente la actuación integral del Poder Ejecutivo en nuestro sistema legal de gobierno. Existen en nuestro sistema presidencial mexicano algunas características que lo hacen *suigeneris*, ya que sólo se dan en nuestro sistema político. Tal es el caso de lo que el maestro Tena y otros autores denominan como "*aparentes matices parlamentarios*", los cuales existen, de manera meramente formal sin afectar de fondo el *régimen presidencialista puro*, como lo denomina Carpizo, que rige en nuestro país; estudiadas las diferencias entre los sistemas parlamentario y presidencialista, llegamos a la conclusión de que el nuestro es una forma de los segundos, en el cual el poder fácticamente preponderante es el Ejecutivo. Ahora bien, en nuestra Constitución se prevén algunas figuras que en algún momento podrían dar la impresión de que ciertos elementos del parlamentarismo operan en el régimen presidencial mexicano; tales son los "*aparentes matices parlamentarios*" y son aparentes porque son únicamente nominales, ya que, en la realidad, ningún aspecto legal de los que se referirán afectan la actuación del Ejecutivo Federal.

⁷¹ García Maynez, Eduardo. "Introducción al estudio del Derecho". Cuadragésimosegunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1991. Página 55. Respecto al proceso legislativo de creación y promulgación de la Ley, el Doctor García Maynez realiza un brillante y accesible estudio, el cual puede verse en páginas 52 - 61.

Al respecto, señala Jorge Carpizo: *“La constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios. [72] Felipe Tena Ramírez, distinguido constitucionalista y autor de muy importante tratado sobre la materia, también encuentra dichos matices parlamentarios, aunque afirma que son puramente formales pues no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la ley fundamental; en ninguno de esos matices el ejecutivo queda subordinado al legislativo.”*⁷³

El maestro Carpizo denomina a estos, siguiendo a Tena, como *“supuestos matices parlamentarios”*⁷⁴, ya que, como veremos en el breve estudio que haremos de ellos, son ficciones legales contenidas en la Constitución que no afectan la manifestación del sistema presidencialista en nuestro ámbito jurídico - político. Tales matices parlamentarios aparentes son los siguientes:

- El referendo.
- El supuesto del “Consejo de Ministros” previsto en el artículo 29 Constitucional.
- El informe presidencial.
- La obligación de los Secretarios de Despacho de informar a las Cámaras del Congreso.
- La designación del Presidente de la República por el Congreso de la Unión.
- La clausura de las sesiones del Congreso por decisión presidencial.

El referendo está contenido en nuestra Carta Fundamental en el artículo 92, el cual previene lo siguiente:

“Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.”

⁷² Estos autores son, entre otros, Enrique González Flores, en su “Manual de derecho constitucional”; Arturo González Cosío; Evangelina A. Castro, en “Estructura y funciones del ejecutivo gubernamental mexicano, en Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo núm. 20-21. En cambio, Héctor Fix - Zamudio y Miguel de la Madrid Hurtado, afirman que México tiene un sistema presidencial puro. Para más datos, cfr. a Jorge Carpizo, “El presidencialismo. . .”, nota al pie de la página 31.

⁷³ Jorge Carpizo, “El presidencialismo. . .”, páginas 31- 32.

⁷⁴ Idem, página 31.

Es el refrendo la participación del Secretario de Despacho en la resolución presidencial, *refrendando* el acto del titular del ejecutivo y dándole la forma necesaria para su validez. Refrendar es "*autorizar un documento o despacho por medio de la firma de persona facultada para ello*" ⁷⁵ En este sentido, el secretario de Despacho cuya rama de competencia sea la correspondiente al acto presidencial, está facultado para formar y validar el acto.

Sobre el acto mismo del refrendo, apunta Felipe Tena: "*Teóricamente las finalidades del refrendo pueden ser tres: certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del Jefe del gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro, indispensable para la validez de aquella actuación; trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe del gobierno al Ministro refrendatario.*" ⁷⁶

Al tratar de dilucidar cual de estas finalidades teóricas cabe en nuestro sistema, el mismo maestro Tena Ramírez se responde llegando a la conclusión de que, de manera cierta, a ninguna de ellas, pero, en cualquier caso, la más cercana es la primera de ellas; por otro lado, en un magnífico análisis, Tena Ramírez llega al corolario de señalar que, entre nosotros, el refrendo tiene como finalidad concreta actualizar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la penal, la técnica y la política. ⁷⁷ Cabe hacer una reflexión en torno al refrendo: en nuestro ámbito, el Presidente de la República necesita contra, para la validez de su acto, de la firma - refrendo del secretario de Despacho del ramo asociado a él, pero no necesita de la firma - refrendo insustituible de una persona en particular, ya que todos los secretarios de Despacho, en su esfera personal son sustituibles a discrecionalidad del titular del Ejecutivo. Como elegantemente dice Tena y dice bien, cuando asevera: ". . . *si un secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente, su dimisión es inaplazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente y que en igual forma puede removerlo*". ⁷⁸

El supuesto del Consejo de Ministros a que hace referencia el artículo 29 constitucional lo estudiaremos de manera un poco más amplia al tratar lo concerniente a las excepciones al principio de división de poderes, ya que, dicho artículo, prevé las situaciones de emergencia nacional en virtud de las cuales el Legislativo puede conceder facultades extraordinarias para legislar al ejecutivo, el cual debe contar con el acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República, conjunto de autoridades que integran lo que los doctrinarios denominan el "*Consejo de Ministros*", siendo una figura más bien doctrinaria que real o constitucional, según veremos más adelante.

⁷⁵Diccionario Porrúa de la Lengua Española, op. cit.

⁷⁶Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", página 244.

⁷⁷Sobre este punto en particular, cfr. ídem, página 246 y siguientes.

⁷⁸Ídem, página 244.

Lo que es claro es que tal situación no representa una limitación para el titular del Ejecutivo, ya que, de conformidad a lo que señala el referido precepto constitucional, se requiere de aprobación del Congreso de la Unión y además, el Presidente de la República tiene la facultad de remover a cualquiera de los secretarios del Despacho, por ser, como ya vimos, una de sus facultades discrecionales.

El informe presidencial está contemplado por el artículo 69 Constitucional, el cual dispone que:

“Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito de en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública de país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”

De la primera parte del precepto deviene la obligación del titular del ejecutivo de presentar el llamado *“informe de gobierno”*, el cual se produce el día de apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de actividad del Congreso de la Unión, esto es, el primero de septiembre de cada año y en virtud del cual el Presidente de la República *informa* al Congreso de las actividades propias de su labor, pero tanto Jorge Carpizo⁷⁹ como Daniel Moreno⁸⁰ coinciden en que esto no representa un *“matiz parlamentario”*; llegamos nosotros a la misma conclusión, en tanto que no se infiere de lo establecido por el artículo 69 que el Congreso o los representantes del Legislativo tengan la facultad para llamar la atención al Ejecutivo sobre los actos que realizó o que tiene planeado realizar, no existe ningún mecanismo que permita censurar, cuestionar o interpelar de tales actos, por lo que la reunión del representante del Ejecutivo y el Congreso es meramente informativa, sin ninguna consecuencia legal sobre lo enterado, ya que no existe mecanismo de exigibilidad sobre los actos del Ejecutivo por parte del legislativo.

Consideramos que este informe del titular del Ejecutivo no puede constituir un matiz parlamentario más que formal y supuesto, en virtud de que ninguna responsabilidad jurídica o política se desprende de él, ya que nuestra Carta Magna es omisa al respecto, lo que nos hace llegar a tal conclusión.

⁷⁹Jorge Carpizo, *“El presidencialismo. . .”*, páginas 113 - 115.

⁸⁰Daniel Moreno, *op. cit.*, página 391.

Al respecto señala Carpizo: *“El artículo 69 constitucional dispone que el presidente de la república asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del congreso y presentará un informe por escrito en que señale el estado general que guarda la administración pública del país. Los mexicanos estamos acostumbrados a que el 1º de septiembre el presidente de la república, en un ambiente de fiesta, con vallas en las calles por donde va a pasar para dirigirse al edificio de la cámara de diputados, lea en ésta ante el congreso un largo informe que tarda varias horas, y que es interrumpido en muchas ocasiones por aplausos estrepitosos. Cuando el presidente de la república termina, el presidente de la cámara de diputados le contesta, y ya sabemos que esa respuesta estará llena de elogios. Todo México puede actualmente ver y escuchar esta ceremonia, dado que se transmite por todos los canales de televisión y radio.*

Si un primero de septiembre el presidente llegara al congreso y pagara al que se supone es el primero de los poderes, la visita que la constitución le impone, y entregara unas cuantas cuartillas sobre el estado general del país, cumpliría los mandatos del artículo 69, ya que todo lo demás es costumbre o se encuentra regulado en una ley ordinaria que es el reglamento para el gobierno interior del congreso general. Lo que acontece es que el informe se ha convertido en un acto político de primera magnitud, orquestado para que brille el primer mandatario.

Cada año los informes son más largos, hasta cuando existe la intención de reducirlos, y es claro que los términos del artículo 69 se refieren a un informe corto y por escrito. Un tratadista aseveró que el informe ‘es por fuerza breve y compendioso’; como complemento del informe presidencial, el primer párrafo del artículo 93 dispone que los secretarios del despacho y jefes de los departamentos administrativos, darán cuenta al congreso de la situación que guarden sus dependencias, tan luego esté abierto el periodo de sesiones ordinarias.”

“En México en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el ejecutivo presentará a la consideración del congreso y se reserva una parte al mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país.”³¹

Coincidimos con el maestro Carpizo en señalar que, actualmente, el informe de gobierno se caracteriza por ser más un acto político que uno de cualquiera otra índole, siendo que se ha convertido en una práctica viciada del Ejecutivo Federal y de que no representa un *“matiz parlamentario”*.

³¹Jorge Carpizo M. “El presidencialismo. . .”, páginas 113 - 114.

Sobre el informe de gobierno, el maestro Ernesto Gutiérrez y González ha realizado una fuerte crítica, sobre todo en lo tocante a la parafernalia y formalidades que rodean tal acto, haciendo un análisis rico en datos y de lectura hartamente vivaz; dicha crítica está contenida en su obra "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano", la cual, desde el nombre mismo, nos invita a revisarlo detenidamente y en la cual quedan contenidas algunos mordaces pero acertadísimos comentarios sobre la práctica gubernativa mexicana, por lo que su lectura debe asumirse en ese mismo contexto ⁸² sobre el particular, dice:

"Aquí con motivo del texto del artículo 69 de la Constitución voy a dar el primer caso de lo que DICE LA TEORÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEL CONSTITUCIONAL TAMBIÉN, QUE DEBE HACER el Presidente de la República, y lo que en la práctica hace:

Lea Usted el texto del artículo 69 que aparece transcrito en el apartado 15 de la columna de enfrente, y ahí se dice que el presidente de la República '... presentará un informe POR ESCRITO. . .', en el que manifieste el estado que guarda la administración pública, pero en ese texto NO SE DICE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 'LEERÁ' ESE INFORME ANTE EL CONGRESO.

Hay una enorme diferencia entre 'presentar un informe escrito a los Legisladores' y 'leer el informe a los legisladores'.

Y recuerde Usted que conforme al artículo 124 de la Constitución, los funcionarios federales, SÓLO PUEDEN HACER LO QUE LA CONSTITUCIÓN LES DETERMINA, Y NO LO QUE ELLOS QUIERAN HACER. ÉSTE ES EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD.

No obstante, ya desde hace muchos años, el Presidente de la República, y todos sus aduladores miembros del Partido 'oficial', que ya por más de 7 décadas detentan el control del Congreso de la Unión y del Estado, para tener un foro desde donde dejar sentir su fuerza y poder, aun sobre los mismos congresistas, les impone la lectura del informe, informe que cada año es más y más largo, y más y más cansado, y que ya casi nadie 'escucha', pues basta ver las imágenes que del recinto parlamentario se pasan por la televisión, para ver la cara de aburridos, o ya de dormidos, de muchos de los que asisten cada año a ese 'acto solemne'.

⁸²Cabe hacer la siguiente nota: en la obra citada del maestro Gutiérrez y González, se hacen algunas apreciaciones que a primera vista podrían parecer extrañas; el maestro compara a México con un robot, el cual tiene por cabeza al gobierno, dividida en tres partes (los tres poderes); el maestro utiliza un imaginario aparato de "rayos X jurídicos" para acercarse a la estructura de tal robot. En dicha obra, el maestro realiza certeras y sabrosas críticas al ejercicio del poder público y a las personas que lo detentan, en nuestro país. Tal es el tenor de toda la obra.

Cuando el país empezaba su desarrollo, la lectura de ese informe al abrirse el período de labores de las cámaras, lo leía el Presidente en media hora, y con calma; ahora en cambio ese informe, le lleva al Presidente tres o cuatro horas, de lo más aburrido para los congresistas y los 'invitados', y no se diga al público al cual se le 'mete' por los ojos y los oídos el famoso informe, que por otra parte nadie puede discutir en su contenido, pues el presidente cita datos y cifras que no se le pueden comprobar o desmentir, y además el presidente 'remite' en su informe a 'los anexos' del mismo documento, y esos 'anexos' no están al alcance del público en general, y si se dice que los envían a las bibliotecas públicas para su consulta, están hechos por 'técnicos' que no saben poner, o no quieren poner, al alcance del pueblo el verdadero decir de esos datos.

Pero además, esos datos no están a disposición del público ANTES DE LA LECTURA DEL INFORME, sino semanas o meses después, se envían algunos ejemplares a alguna biblioteca pública, como la del 'Congreso de la Unión'.

Pero viene el remate de ese fandango del primer día de labores de las cámaras legislativas: una vez que termina la lectura de su informe el presidente de la República, entonces un diputado favorecido del señor, se dice que 'CONTESTA EL INFORME'; PERO SE CONCRETA EN ESA CONTESTACIÓN, A DECIR TAL CÚMULO DE INCOHERENCIAS, TONTERÍAS Y DE ALABANZAS AL PRESIDENTE, QUE NO ES POSIBLE SACAR NADA EN LIMPIO SOBRE LO QUE 'INFORMÓ' EL PRESIDENTE, Y CUAL ES LA OPINIÓN DE LOS CONGRESISTAS.

Y ya con la descripción de los anteriores hechos, entiende Usted lo del Derecho administrativo muy AL ESTILO MEXICANO: NO HAY FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, NI PARA QUE EL PRESIDENTE LEA EL INFORME NI PARA QUE SUPUESTAMENTE SE DE CONTESTACIÓN AL MISMO.

Ah, pero eso sí, desde un mes antes del famoso informe, el presidente de la República suspende las audiencias al público, para poder preparar 'su informe' con lo cual la actividad del órgano ejecutivo del Estado, de hecho se suspende.

¿Y cuál es en realidad el objeto de esa lectura de un informe, lectura que no autoriza la Constitución? pues como ya anoto antes, darle al presidente un 'foro', un 'teatro' para que el pueblo lo vea, y se luzca como un forjador de la patria, como el máximo personaje de país, y que todos los políticos, aún los de la 'oposición', le quemén incienso, o se ocupen de su persona.

Este 'numerito' público, le cuesta al país, cientos y quizá miles de millones de pesos, pues al terminar el 'informe' y su 'contestación', viene el 'besa manos' y el banquete oficial para festejar tan magno acontecimiento, y después durante toda la siguiente semana, van a visitar al presidente de la República, para felicitarlo por su 'brillante informe', los gobernadores que dirigen a los robots 'entidades federativas', que son supuestamente 'libres y soberanos' y después, siguen una serie de 'banquetes' y festejos, de los secretarios de Estado, de los miembros del órgano o poder judicial, y de los 'sectores vivos del país', de la Federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, y de un mundo de gente.

Son así varias semanas en donde se altera el trabajo de los servidores Públicos, para dedicarse a alabar al superior presidente, y a descuidar en todo el servicio público, la atención al público. Todo ello representa enormes gastos y pérdidas de tiempo, que me permiten decir sin temor a equivocarme, que le cuesta al país cientos de miles de millones de pesos, que se pudieran aprovechar muy bien, en realizar obras públicas.

Y quiero desde aquí reiterarle alumna(o), lectora (or), que no hago estas críticas por pertenecer a algún partido político de 'oposición': pues bajo palabra de honor, y bajo protesta de decir verdad, no estoy afiliado ni al partido oficial ni a alguno otro. Soy un ciudadano que ejerce su libre derecho de crítica, y que le duele ver la manera en que el más alto funcionario y todos sus corifeos, hacen escarnio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al tomar posesión del cargo, protestan cumplir y hacer cumplir.

Ojalá que para el bien de la función pública, y del país, se perdiera desterrar este incumplimiento del artículo 69 constitucional, y de esa forma de llevar adelante el Derecho administrativo y constitucional, muy al estilo mexicano.

¿O Usted qué opina lectora(or) alumna(o)?

Pues quizá Usted que no entiende aun el 'Principio de la legalidad', que ya antes menciono y que se consagra el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pudiera pensar como piensa mucha gente del pueblo, inculca jurídicamente hablando, que 'pues está bien que se lea el informe, pues así se tiene un día más de descanso, ya que de hecho, ese día nadie trabaja'." ⁸³

⁸³ Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano". Editorial Porrúa, S.A., Distrito Federal, México, 1993. Páginas 39 - 43. El resaltado en mayúsculas es del autor.

Por lo que hace a la obligación de los secretarios del Despacho de informar al Congreso, ésta disposición está contenida en el artículo 93 Constitucional, el cual, a la letra, dice:

"Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos."

Tal disposición es complementaria de la señalada del informe presidencial y no representa un matiz parlamentario más que aparente, ya que esta obligación de *"dar cuenta al Congreso"* que tienen los secretarios del Despacho, es equiparable a la de *"informar"* al mismo órgano que tiene el Presidente, situación que estudiamos líneas arriba y que nos conforma, en voz de los especialistas, nuestra opinión; como atinadamente apunta Tena, el secretario *"no va a provocar un voto de aprobación o de censura"*. . . *"va simplemente a informar en nombre del Presidente, a ilustrar el criterio de las Cámaras tocante a los hechos a que se refiere el informe"*.⁸⁴

En lo tocante a la designación del Presidente de la República por parte del Congreso, entraremos aquí en el interesante problema que plantea la sucesión presidencial, cuando su titular, electo popularmente, no puede tomar posesión de su cargo o no puede concluirlo, esto, es, estaremos ante los supuestos de suplencia a los que se refieren los artículos 84 y 85 de la Constitución federal, pero que señalamos desde este momento que no constituye matiz parlamentario alguno, en virtud de que tal elección sólo se presenta en casos en que el Presidente electo no puede iniciar o concluir el ejercicio del cargo, momento en que intervendrá el Legislativo Federal para suplir tal carencia; debido a la naturaleza del presente trabajo, no son es posible profundizar en este tema, que nos llevaría a un gran número de disertaciones que deben dejarse para otra ocasión.

Finalmente, en este apartado, hablaremos de otro más de los supuestos matices parlamentarios que existen en el presidencialismo mexicano, referente a la clausura del periodo de cesiones del Congreso por el Presidente de la República; este aspecto tampoco constituye un trazo de parlamentarismo, en virtud de que el representante del Ejecutivo sólo interviene, de acuerdo a lo que señala el artículo 66 Constitucional, sólo en caso de desacuerdo en terminar anticipadamente el periodo de cesiones y a petición del Legislativo Federal, por lo que su actuación es meramente formularia y en calidad de *"tercero en discordia"*; en relación estrecha con éste, la Constitución mexicana otorga similar intervención al Presidente en caso de desacuerdo entre las Cámaras del Congreso sobre su traslado a otra sede (artículo 68 Constitucional).

⁸⁴Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", página 249.

Básicamente, los anteriores constituyen los supuestos matices parlamentarios, que en opinión de los tratadistas y de nosotros en particular, son elementos que no alteran el sistema presidencialista mexicano, ya que de ninguno de ellos se desglosan atribuciones del Congreso para regular o controlar la actividad del Ejecutivo, ni de éste para terminar la actividad de las Cámaras legislativas (disolver el Congreso). Terminamos así nuestro breve estudio acerca del Poder Ejecutivo Federal, encargado al ciudadano que se le encomiende, al través de elección popular, la Presidencia de la República. Quedan por analizar al llamado "gabinete" ⁸⁵ integrado por los secretarios del Despacho; al sector paraestatal, a los organismos descentralizados y a las pocas empresas de participación estatal que aún quedan en nuestro país. Queden estas notas como suficientes para servir al presente trabajo, complementándose con algunas que daremos más adelante en relación con otros temas. Pasaremos ahora a dar una revisión de otro de los poderes constituidos por la Carta Constitucional de 1917, artículo 49 y relacionados: esbozaremos algunas breves notas sobre el Poder Legislativo Federal.

3.1.5 El poder Legislativo.

El Poder Legislativo en nuestro sistema jurídico - político constitucional es aquel conjunto de órganos que queda representado por una asamblea bicameral, órganos depositarios de las facultades legislativas y con las atribuciones que ya hemos referido anteriormente en forma general ⁸⁶ y que ahora estudiaremos de manera particular en el ámbito mexicano y que tiene encomendadas, básicamente, aquellas facultades tendientes al dictado de la ley estatal. Como ha quedado determinado en puntos precedentes, el Poder Legislativo está depositado en un organismo colectivo que tiene, como tarea fundamental, la discusión y voto de las leyes, integrado en Cámaras, una, de Diputados, integrada fundamentalmente por representantes populares y otra de Senadores, compuesta por los que los doctrinarios han considerado como representantes de las entidades federativas, electos, básicamente, por sufragio; el órgano formado por estas dos Cámaras es el Congreso General, o, como ya dejamos establecido en diversas menciones, es el Congreso de la Unión. Este órgano está creado en virtud del artículo 49 constitucional, en relación estrecha con lo dispuesto por el capítulo II del título tercero de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que en sus cuatro secciones desglosa el funcionamiento de este órgano gubernamental.

⁸⁵ Sólo daremos aquí una breve definición, aportada por Daniel Moreno, la cual citamos: "Tradicionalmente y por influencia del lenguaje político usado por el parlamentarismo, se ha llamado gabinete al conjunto de funcionarios: secretarios de Estado y Jefes de Departamento, al igual que los directores de organismos descentralizados, que auxilian al Presidente de la República. No constituyen el poder Ejecutivo, que, como hemos dicho, es unipersonal y lo desempeña exclusivamente el Presidente, pero son sus colaboradores y de acuerdo con nuestro sistema político, los ejecutores, en gran parte, de la función administrativa." Op. cit., páginas 408 - 409.

⁸⁶ Vid supra, del capítulo II, los siguientes temas: 2.1.1; 2.1.5; 2.3.1; 2.3.2

El Poder Legislativo está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el capítulo segundo, correspondiente al título tercero, comprendiendo en él a cuatro secciones, que desglosan, en la propuesta constitucional mexicana, las facultades que tiene atribuidas el Congreso de la Unión, como depositario de la Función Legislativa en el ámbito gubernamental mexicano, como unidad, en lo general, como Cámaras separadas, en lo específico. Así, las secciones de tal capítulo son: a) *“De la elección y instalación del Congreso”*; b) *“De la Iniciativa y formación de las leyes”*; c) *“De las Facultades del Congreso”*; y d) *“De la Comisión Permanente”*. Estudiaremos estas cuatro secciones a lo largo de estas breves notas sobre el Legislativo mexicano.

Principiaremos por la disposición que establece la creación de este órgano, esto es, por el artículo 50 constitucional, que al efecto dispone:

“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.”

Con variada suerte, desde el inicio de la historia independiente de nuestro país hemos encontrado al Poder Legislativo representado por una asamblea nacional, desde el *“Supremo Congreso”* de Apatzingán hasta el Congreso General de la actual Ley Fundamental de 1917⁸⁷, teniendo todas estas en común la encomienda de la labor y de las funciones legislativas, esto es, el proceso mediante el cual se crea la Ley que rige en un Estado.

Esta asamblea, en nuestro país, se caracteriza por su representatividad, en virtud de que la Cámara de Diputados representa a la Nación mexicana y la de senadores tiene la representación particular de los Estados (entidades federativas)⁸⁸. En lo tocante a la representatividad, ya dejamos aclaradas las líneas generales de este principio que opera, principal y generalmente, a nivel legislativo.⁸⁹

En nuestro país se optó con la Constitución vigente por un sistema bicameral, sistema que, por lo demás, ha prevalecido en México, ya que de acuerdo a lo que señalan los tratadistas, sólo en la Constitución de 1857 no se estableció tal sistema⁹⁰.

⁸⁷Sobre este punto, vid supra, capítulo I, tema 1.4.

⁸⁸Al respecto, cfr. a Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 298.

⁸⁹Sobre representatividad, vid supra, capítulo II, tema 2.1.1.

⁹⁰Cfr. vg. a Feliciano Calzada P., op. cit., página 297; Daniel Moreno, op. cit., páginas 421 a 423

Nos dice Jorge Sayeg Helú: *“Tanto los diputados cuanto los senadores, que unidos dan forma al Legislativo Federal como Congreso de la Unión, derivan su calidad de una elección que los convierte en auténticos representantes populares, en tanto que dicha elección, que ahora es directa, se halla basada en el sufragio universal de los ciudadanos mexicanos. Así lo establece la propia Constitución en su artículo 34 al exigir a todos los mexicanos el requisito de una determinada edad y el de tener un modo honesto de vivir, para alcanzar la ciudadanía. Por lo que toca al origen y naturaleza de cada uno de los cuerpos que unidos integran al Poder Legislativo Federal del Estado mexicano: diputados y senadores, resulta conveniente señalar que aunque los dos, en última instancia, no representan sino al pueblo mismo del cual proviene su mandato, la Cámara de Diputados representa a éste absolutamente, tanto directa cuanto indirectamente, mientras que el cuerpo senatorial no responde, fundamentalmente, sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal; es decir, los senadores vienen a ser quienes directamente representan a los estados, por más que, como ya ha quedado dicho, indirectamente no sean sino representantes del propio pueblo que los eligió.”*⁹¹

Respecto a la integración de la Cámara de Diputados⁹², los artículos 51, 52 y 53 Constitucionales dicen lo siguiente:

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

⁹¹ Jorge Sayeg Helú, “Instituciones. . .”, Páginas 245 - 246.

⁹² Al momento de contemplar la integración de la Cámara de Diputados, deberá considerarse, en relación con las LVI y LVII Legislaturas federales, saliente la primera y entrante la segunda en 1997, el “Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1993, que a la letra dice:

“ARTÍCULO TERCERO. En la elección federal de 1994 se elegirán, para cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1º de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada. Para ésta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa.”

“(Segundo párrafo: Derogado).”

“ARTÍCULO CUARTO. Los diputados que se elijan a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1º de noviembre de 1994 al 31 de agosto de 1997.”

“ARTÍCULO QUINTO. La elección federal para integrar la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se realizará con base en la distribución de los distritos uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991. Para la elección federal de 1997, por la que se integrará la LVII Legislatura, se hará la nueva distribución de distritos uninominales con base en los resultados definitivos del censo general de población de 1990.”

“Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

“Artículo 53.- La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco Circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.”

Ahora bien, la Constitución señala debidamente los requisitos que el constituyente original y el permanente ha considerado debe reunir el diputado federal mexicano, quedando estos plasmados en el artículo 55 constitucional, que a la letra dice:

“Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”

Ya que el texto constitucional es lo suficientemente abundante en detalles sobre las características del diputado federal, no abundaremos más en el tema, dejando el señalamiento hecho en nuestra Carta Magna. Diremos sólo que México es de uno de los países donde es más baja la edad para ser representante en la Cámara de Diputados y que si bien es cierto que hay sistemas en que se puede ser diputado desde que se tiene la mayoría de edad, no es menos cierto que, en algunas ocasiones, la juventud de los representantes populares puede ser un factor en contra en su desempeño público, como podría serlo, tal vez, la no exigencia de estudios de ninguna índole para acceder a la cámara, ya que, si bien es cierto que cualquier mexicano tiene derecho a ser votado en comicios populares, no deja de serlo el hecho de que las mismas cámaras deberían, a nivel interno, dar la “capacitación” suficiente para que sus miembros tengan la capacidad de entender lo trascendental de su encomienda y la importante de su voto en el Congreso.

Otro tema importante es que, igual que rige para la presidencia de la República, el principio de no reelección está presente para limitar a los miembros que integran el Poder Legislativo Federal, Diputados y Senadores, aunque esta limitación es más relativa que respecto al titular del Ejecutivo, ya que sólo impide la reelección para el periodo inmediato siguiente, pero si la contempla, aunque no de manera explícita, para posteriores periodos. Esta figura está prevista por el artículo 59 Constitucional, que previene:

“Artículo 59.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”

La diferencia fundamental respecto a la no reelección del Ejecutivo radica en que los miembros del Congreso General no pueden reelegirse pero sólo en el periodo inmediato posterior, si después, para un posterior periodo no consecutivo del anterior, en este caso, la relatividad de la no reelección es aún más notoria que en el caso de la Presidencia Nacional, ya que sí se puede ser reelecto, con las limitaciones señaladas en los artículos transcritos.

Aún a pesar de que el texto constitucional no es lo suficientemente claro, dado que maneja lenguaje técnico comprensible sólo para aquellos que están versados en cuestiones de funcionamiento de legislativos complejos, opinión que comparte el maestro Gutiérrez y González⁹³, el caso es que nos encontramos ante lo siguiente: la Cámara Baja se integra por quinientos miembros, entre los cuales hayamos la división entre diputados de elección directa (Diputados electos según el principio de mayoría relativa) y los llamados diputados "de partido" (Diputados electos según el principio de representación proporcional), esto es, aquellos que son electos en atención al número de votos que consigue, en una determinada demarcación, el partido político de que se trate, de tal suerte que los escaños congresionales así asignados se repartirán tabulando las curules entre el número de voto, asignando lugares en proporción a la cantidad de votos obtenidos; estos quinientos Diputados Federales son los representantes de la Nación mexicana en el Congreso legislativo del gobierno mexicano; no es éste el lugar para hablar del mecanismo de elección, que, por lo demás, deberemos dejar para otra ocasión, bastándonos la nota aquí realizada.

La figura de la suplencia, para el caso de los Diputados, se encuentra prevista por el artículo 51, *in fine*, que prevé que para cada Diputado habrá un suplente.

La Cámara de Senadores, la cual tiene como función específica, en palabras de Jorge Carpizo, *"la representación particular de los Estados"* en el Congreso, recibe igualmente la denominación de Cámara Alta y es la Cámara revisora de las propuestas de su colegisladora, la Cámara de Diputados. Al respecto, el maestro Carpizo señala: *"Tradicionalmente ha existido la idea de que los senadores representan a las entidades federativas, que la Cámara de Senadores es esencial al sistema federal y que es un elemento de equilibrio, ya que mientras en la Cámara de diputados la representación depende del número de habitantes del estado miembro, en el senado, todas las entidades federativas tienen dos senadores sin importar su población o importancia económica."*⁹⁴

⁹³ Ernesto Gutiérrez y González, op. cit., páginas 57 - 62. Es de resaltarse la forma en que comenta el maestro las disposiciones citadas, pues en opinión del tratadista se trata de jerigonza jurídica incomprensible para el pueblo.

⁹⁴ Jorge Carpizo M., "Estudios. . .", página 158; hay que acotar que la obra consultada del maestro Carpizo no se ha actualizado al tenor de la reforma constitucional que establece que los Senadores son 128 y no 64 como anteriormente venía dándose.

Esta Cámara Alta se integra por 128 Senadores que son elegidos al través de tres principios: el principio de votación mayoritaria relativa; el principio de asignación a la primera minoría, al través de la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad correspondiente; el principio de representación proporcional, podemos observar que también en lo referente al Senado encontramos la mayoría relativa y la representación proporcional, principios que en nuestro sistema constitucional sirven para integrar la Cámara de Diputados; lo anterior tiene su fundamento en el artículo 56 Constitucional, el cual establece:

“Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrara por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

*La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”*⁹⁵

⁹⁵ “Decreto por el que se reforman los artículos 55 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1993, que a la letra dice:

“ARTÍCULO QUINTO.- Los senadores que se elijan a las LVI y LVII Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1o de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000.”

“Los senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1o de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000”.

Sobre los Senadores de la Federación, debe tenerse en cuenta el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 que dispone:

“CUARTO. En la elección federal de 1997, se elegirán a la Legislatura LVII, 32 senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y durarán en funciones del 1o de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor, se hará en orden decreciente de las listas respectivas.

Se deroga el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.”

Por lo que hace al Senado, los artículos 57 y 58 establecen la figura de la suplencia y los requisitos para ser Senador de la República, respectivamente y que en términos del segundo de tales artículos son los mismos que para ser Diputado, con la salvedad de la edad, que deberá ser de treinta años cumplidos al día de la elección.

A la letra, tales artículos disponen:

“Artículo 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente.”

“Artículo 58.- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.”

Hay que hacer una nota especial respecto a la separación que existe, en nuestro sistema político, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en virtud de la división de poderes establecida en el artículo cuarenta y nueve y, en general, en todo el cuerpo de nuestra Carta Magna como lo hemos venido viendo; en este orden de ideas, encontramos que el artículo 62 Constitucional imposibilita a los Diputados y Senadores federales propietarios el desempeñar otros cargos de la Federación o de los estados por el cual se goce sueldo, existiendo la posibilidad de que se pierda licencia para desempeñar tal cargo, pero con la cesación respectiva de actividades como legisladores, llegando incluso, a la pérdida del carácter de Diputado o Senador, por no acatar lo establecido en dicho artículo, que a la letra dice:

“Artículo 62.- Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.”

Lo anterior se complementa con lo dispuesto por el artículo 125 Constitucional, el cual previene y prohíbe, explícitamente, la duplicidad de funciones.

Otro artículo constitucional previene de manera clara que los congresistas son inviolables en el ejercicio de sus funciones, situación que se complementa con el régimen de separación de funciones; lo anterior, con fundamento en el artículo 61 de nuestra Ley Fundamental que previene:

“Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

Pasaremos ahora al estudio somero de las facultades del Congreso de la Unión, previstas por el artículo 73 Constitucional para ambas Cámaras, complementado con las respectivas disposiciones que establecen las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, que más adelante explicaremos en relación. Los autores coinciden en que el Congreso tiene una amplia gama de facultades, las cuales han agrupado en diversos rubros; algunos de los más importantes son:

- Facultades sobre el Distrito Federal.
- Facultades en materia financiera. En este rubro se considera, en opinión de Calzada Padrón ⁹⁶, al presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, así como la revisión de la cuenta pública anual, facultades que son exclusivas de la Cámara de Diputados dado que así lo dispone el artículo 74; por su relevancia, citaremos desde aquí las facultades para la contratación de empréstitos, las facultades para resolver en caso de concurrencia impositiva, así como las tan controvertidas facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Facultades en materia comercial.
- Facultades en materia de salubridad.
- Facultades de naturaleza militar.

Veremos ahora las previstas para el Congreso, en lo general, considerando en unidad a las dos cámaras colegisladoras:

⁹⁶Cfr. a Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 311.

Establece el artículo 73 de nuestra Carta Magna:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada;

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;

3o. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedida;

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

7o. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados;

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. (Derogada).

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaria de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país;

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campana contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XLX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan concedida con delitos federales;

XXII. Para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. (Derogada);

XXIX - A. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal; y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX - B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;

XXIX - C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX - D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX - E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX - F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX - G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX - H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Sobre estas facultades otorgadas por el Constituyente al Legislativo, Jorge Sayeg comenta y propone la siguiente clasificación: "No pocos han sido los criterios conforme a los cuales han venido siendo clasificadas, por otra parte, las funciones de los órganos legislativos, ya sea que estos actúen dentro del marco de sistemas parlamentarios, a que lo hagan dentro de regímenes presidencialistas como el nuestro; la doctrina parece coincidir, empero, en que además de las funciones legislativas propiamente dichas, se confieren a aquellos, en mayor o menor grado, de acuerdo al sistema adoptado, funciones de carácter político - administrativo y de índole financiero - tributaria. El funcionamiento de dicho poder entre nosotros, encuadrado pues dentro de los antecedentes históricos que han

condicionado la evolución del legislativo federal en México, ha venido siendo objeto de una serie de diversas ordenaciones y sistematizaciones atendiéndose a su forma de actuar, según se trate de las facultades conferidas constitucionalmente al Congreso de la Unión en su integridad, o bien de las que la propia Constitución establece para cada una de las Cámaras de manera exclusiva. Por lo que toca a las primeras referidas podemos, a su vez, distinguir dos grupos diferentes, además de aquellas que para la revisión y actualización de nuestra carta fundamental otorga al Congreso de la Unión el artículo 135 de ella misma, dotándola en unión de las legislaturas de los estados y mediante votaciones especiales, de la facultad de adicionarla y reformarla conforme a las exigencias de nuestra realidad: es decir, reconociéndolo en su calidad de Constituyente permanente. Dichos dos grupos, podrían ser, a saber:

a) Las que establece el artículo 73 de la Constitución; que conocemos como las facultades del Congreso de la Unión y que ejercen ambas Cámaras en forma separada y sucesiva. "En cada caso concreto, la facultad se agota o ejerce totalmente cuando una Cámara, después de haber conocido de un asunto, lo pasa a la otra";

b) Las que corresponden al propio Congreso de la Unión en su carácter de asamblea única; es decir, de las facultades de las que conocen ambas Cámaras simultánea y conjuntamente, y que generalmente entrañan correlativas obligaciones.

Sobre el dominador común de la función fundamental que realiza el Congreso de la Unión, que es la de legislar, en efecto, éste realiza una serie de atribuciones constitucionales que, según su forma de actuar, y sin perjuicio de distinguir las que realiza como órgano federal de aquellas otras que le competen en su calidad de legislatura local del D.F., puede ser clasificada en las dos diferentes concepciones a las que hemos hecho mención, y que para mayor claridad hemos de sintetizar, aunque nunca lo suficientemente exhaustivas, en el cuadro clasificatorio que a continuación presentamos:

*"FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO
(CUADRO SINÓPTICO DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO, COMO ÓRGANO Y
POR CÁMARAS).*

a) SEGÚN SUS FORMAS DE ACTUAR.

I. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

A) ASAMBLEAS SEPARADAS Y SUCESIVAS (ARTÍCULO 73).

Materias:

I. DIVISIÓN TERRITORIAL.

I y III. Admitir y formar nuevos Estados.

IV. Cambiar límites de Estados.

V. Cambiar la residencia de los supremos Poderes de la Federación.

II. DISTRITO FEDERAL.

VI. Legislar sobre él / legislatura local.

III. HACENDARIA.

VII. Imponer contribuciones necesarias.

VIII. Dar bases para celebrar empréstitos.

XVIII. Establecer casas de moneda / determinar el valor de las monedas extranjeras.

XXIX. Establecer contribuciones en materias determinadas.

IV. COMERCIO ESTATAL.

IX. Impedir restricciones.

V. GUERRA.

XII. Declararla, según datos del ejecutivo.

XIII. Expedir leyes marítimas / presas de mar y tierra.

XIV. Levantar, sostener y reglamentar instituciones armadas.

XV. Organizar la Guardia Nacional.

VI. POSIBLE VACANTE DEL EJECUTIVO.

XXVI. Concederle licencia y designar sustituto.

XXVII. Aceptar su renuncia.

VII. RESERVADAS EXCLUSIVAMENTE PARA LEGISLAR SOBRE ELLAS.

- X. Hidrocarburos, minería, comercio, cine, juegos, etcétera.*
- XVI. Nacionalidad, naturalización y salubridad.*
- XVII. Comunicación / aguas federales.*
- XIX. Ocupación y enajenación de baldíos.*
- XX. Organización: cuerpo diplomático y consular.*
- XXV. Educación e investigación.*
- XXIX - B. Características y uso / bandera, escudo e himno. Federación.*
- XI. Suprimir y crear empleos.*
- XII. Definir delitos y fijar castigos.*
- XXII. Conceder amnistías.*

VIII. IMPLÍCITAS.

- XXX. Expedición / leyes necesarias, hacer efectivas las facultades.*

B) ASAMBLEA ÚNICA (SIMULTÁNEA Y CONJUNTAMENTE).

- 1. Artículo 69. Apertura de sesiones (asistencia del Presidente): INFORME.*
- 2. Artículo 84. Colegio electoral para nombrar presidente interino o sustituto. (2 o 4 años).*
- 3. Artículo 85. Designar Presidente interino si el electo no se presentare o la elección no estuviere hecha .*
- 4. Artículo 29. Aprobación para suspender garantías.*
- 5. Artículo 87. Tomar la protesta al Presidente de la República al tomar posesión de su cargo.*
- 6. Artículo 88. Permiso al Presidente para ausentarse del país.*

C) CONSTITUYENTE PERMANENTE.

- 1. Revisión de la Constitución. Mayoría de 2/3 más 1/2 de las legislaturas de los Estados.*
- 2. Actualización: reformas y adiciones: artículo 135.*

II. FACULTADES DE LAS CÁMARAS (EXCLUSIVAS).

A) DIPUTADOS.

1. Políticas: 74 - I. *Erigirse en colegio electoral (ejercer atribuciones / elección de Presidente)*

2. Hacendarias:

a) 74 - II y III. *Vigilancia de funciones y nombramientos empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.*

b) 74 - IV. *Aprobación (examen y discusión) presupuestos anuales de egresos y de la ley de Ingresos de la Federación / Revisión de la cuenta pública del año anterior / Declarar si ha o no a lugar a proceder penalmente contra funcionarios que hubieren incurrido en los supuestos del 111 / Conocer de las imputaciones a funcionarios a las que se refiere el 110.*

c) 74 - V. *Conocer, por delitos oficiales, de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de los que habla la Constitución.*

B) SENADORES.

1. Orden político internacional.

a) 76 - I. *Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal / Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.*

b) 76 - II. *Ratificar nombramientos que haga el Ejecutivo y que lo requieran (en relación con el artículo 89).*

c) 76 - III - IV. *Autorizar la entrada y salida de tropas fuera del país / Disponer de la Guardia Nacional.*

2. Orden político interno.

a) *Desaparición de poderes de un Estado / declarar (76 - V).*

b) *Resolver cuestiones políticas entre los Estados (76 - VI).*

b) SEGÚN LA NATURALEZA DE SUS ACTOS.**I. FUNCIÓN LEGISLATIVA.****a) Competencia Tributaria.**

1. *Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.*
2. *Federalización de varias materias sobre las cuales pueden establecerse contribuciones (73 - XXIX): 1. Comercio exterior. 2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. 3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. 4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; 5. Energía eléctrica. 6. Producción y consumo de tabacos labrados. 7. Gasolina y otros productos derivados del petróleo. 8. Cerillos y fósforos. 9. Aguamiel y productos de su fermentación. 10. Explotación forestal. 10. Producción y consumo de cerveza.*

b) Competencia no tributaria.

1. *Materia educativa 73 - XXV y 3º - IX / 70 exp. ley regule estructura interna.*
2. *La cuestión expropiatoria. 27 - VI; utilidad pública / ocupación de la propiedad privada.*
3. *Materia agraria dotaciones, restituciones y pequeña propiedad (27 - X, XI, XVII y 73 - XIX).*
4. *Tipificación de delitos o faltas oficiales (artículo 111).*
5. *Campaña contra el alcoholismo (73 - XVI).*
6. *Legislación de trabajo 123 1º párrafo y 73 - X.*
7. *Culto religioso y disciplina externa: 130 1º párrafo.*
8. *Nacionalidad, naturalización y salubridad general (73 - XVI).*

II. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.**a) Congreso de la Unión.**

1. *Admisión o formación de nuevos Estados y arreglo de límites entre ellos (73 - I, III y IV).*
2. *cambiar la residencia de los poderes (73 - V).*
3. *Establecer toda una organización educativa (73 - XXV).*
4. *Conceder licencia al Presidente de la República o aceptar su renuncia (73 - XXVI y XXVII).*
5. *Declarar la guerra (73 - XXII).*

b) Cámara de Diputados.

1. Examinar y aprobar el presupuesto (74 - IV).
2. Aprobar, nombrar o destituir o conceder licencias a funcionarios del tribunal Superior de Justicia del D.F.

c) Cámara de Senadores.

1. Aprobación de tratados internacional (76 - VI).
2. Aprobar nombramientos o destitución de funcionarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (76 - VIII).
3. Ratificar nombramientos hechos Embajadores, Cónsules y agentes diplomáticos (76 - II).
4. Movilización de tropas y Guardia Nacional (76 - III y IV).
5. Declarar en los casos de desaparición de poderes de los Estados (76 - V).

III. FUNCIÓN JURISDICCIONAL.*a) Congreso de la Unión.*

1. Conceder amnistías (73 - XXIII).
2. Resolver sobre límites y diferencias entre los Estados (73 - IV).

b) Cámara de Diputados.

1. Resolver dudas / elecciones de sus miembros (autocalificación artículo 60).
2. Conocer y formular acusación a servidores públicos. Jurado (74 - V).
3. Declarar justificados o no: destitución de autoridades judiciales (74 - VII) Derogada.

c) Cámara de Senadores.

1. Resolver dudas / elecciones de sus miembros / autocalificación (artículo 60).
2. Erigirse en jurado de sentencia / delitos funcionarios públicos (76 - VII; artículo 111).
3. Resolver conflictos entre los Estados (76 - VI).
4. Declarar justificadas o no: destitución de autoridades judiciales (76 - IX) Derogada." ⁹⁷

En íntima relación con el artículo anterior y con los temas que estamos comentando, se encuentra lo dispuesto por el artículo 74 Constitucional, el cual señala las facultades que, como Cámara representativa de los intereses de la Nación, son atribuidas de manera exclusiva a la Diputación, artículo que se transcribe a continuación:

"Artículo 74. - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

⁹⁷Jorge Sayeg Helú, "Instituciones. . .", páginas 287 - 289. Hay que hacer mención de que en algunos aspectos, el cuadro del maestro Sayeg se encuentra desactualizado, por ejemplo, en la atribuciones del congreso respecto al D.F., respecto a los nombramientos de magistrados del T.S.J.D.F., respecto al nombramiento del titular de la P.G.R., en lo concerniente a la materia agraria, ya que los cambios en tal materia han sido abruptos en los últimos cinco años, o en lo que hace a la materia religiosa.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instaren;

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. (Derogada);

VII. (Derogada);

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

Señalaremos lo dispuesto por el artículo 75 Constitucional, respecto a las facultades amplísimas que tiene en cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación; tal disposición ordena:

"Artículo 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo."

Igualmente relacionado con lo señalado por el artículo 73 Constitucional se encuentra el contenido del artículo 76 del mismo ordenamiento, el cual prevé aquellas facultades que son atribuidas de manera exclusiva al Senado de la República, a efecto de que las ejerza únicamente la Cámara Alta; tal artículo señala.

"Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que les someta dicho funcionario.

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye."

Ahora bien, al margen de las facultades conferidas al Congreso General en su integridad, en tanto órgano bicameral y de aquellas concedidas de manera exclusiva a cada una de las Cámaras congresionales, la Constitución otorga, al través de su artículo 77, ciertas facultades a cada una de las Cámaras, las cuales pueden ejercer sin intervención de la otra; el contenido de dicha disposición es el siguiente:

"Artículo 77.- Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; y

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido."

Como se aprecia, de las facultades conferidas en virtud de este artículo se desprende que son aquellas con carácter materialmente administrativo que tienen como finalidad el mejor funcionamiento interior de los órganos legislativos individuales (Cámaras) que componen el Congreso; por esto mismo, son facultades que pueden ejercerse independientemente de la cámara colegisladora. Importante es destacar lo dispuesto por la fracción I del citado artículo, la cual prevé la existencia y funcionamiento de la “comisiones del Congreso”, aquellos sub - órganos que, integrados por miembros del Legislativo, se encargan de tareas o labores específicas y bajo objetivos determinados; dichas comisiones “de su seno” (de cada Cámara) pueden colaborar en la realización de objetivos concretos, de tal suerte que el Congreso, en Unidad, puede tender a la resolución de ciertas problemáticas específicas (tal es el caso de las comisiones del Congreso de la Unión que tienen por objeto investigaciones específicas sobre algunos hechos relevantes de la actualidad de nuestro país, vg. la comisiones para los casos Colosio, Ruiz Massieu y Posadas Ocampo; Conasupo, etcétera.)

Otro aspecto que debemos considerar en relación con el funcionamiento del Poder Legislativo del Gobierno mexicano, es lo relacionado al sub - órgano denominado como “Comisión Permanente del Congreso de la Unión”, que es aquel que actúa, como representante del tal poder, en los recesos de sesiones de las Cámaras, de ahí su denominación de permanente.

Prevista por la sección cuarta del título segundo del Título Tercero de la Constitución, señalan los artículos conducentes, 78 y 79 (integración y facultades, respectivamente), lo siguiente:

“Artículo 78.- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.”

“Artículo 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; a fin de que despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales; y

IX. (Derogada)."

Procederemos ahora a revisar someramente algunos aspectos meramente doctrinarios del funcionamiento del poder legislativo, referentes a sus mecanismos de trabajo, períodos de sesiones, quórum de asistencia de sus miembros, proceso de formación de las leyes y, en general, los elementos que componen la maquinaria de labor del Congreso Federal y, por lo común, de todos los legislativos locales que han emulado al General.

Sobre el funcionamiento del Poder Legislativo Federal, el maestro Martínez de la Serna ha realizado una compacta, didáctica y completa síntesis, la cual contempla aspectos legales, doctrinales, jurisprudenciales y del diario de debates del Congreso Constituyente 1916 - 1917, estudio que, dada su claridad y su abundancia en datos valiosos, citaremos a continuación:

Por lo que hace a los períodos de sesiones del Congreso, señala J.A. Martínez: "*El Congreso de la Unión como Poder Legislativo Federal tiene que crear la Ley Federal, esa es su misión nata aún cuando tenga otras como se acaba de ver. La Ley es absolutamente imprescindible como reguladora de los derechos de cada uno. A pesar de esto no es posible pretender que interrumpidamente [sic] se esté haciendo la ley, esto produciría una pesada avalancha de leyes que originaría su multiplicación sin sentido, se crearía la ley por la ley misma careciendo de finalidad, el medio quedaría reducido a fin. Por eso existen períodos ordinarios legislativos, lo cual tampoco quiere decir que se descarte la posibilidad de crear leyes urgentes, esa es la razón por la que existen períodos extraordinarios de sesiones.*

Los artículos 65 y 66 establecen el inicio y terminación del período de sesiones ordinario, que se abre el primero de septiembre y se cierra el último de diciembre, lapso en el que se estudiarán, discutirán y aprobarán las iniciativas de leyes, sin poderse prolongar más tiempo.

¿Qué sucede si todavía tuvieran pendientes iniciativas u otros asuntos urgentes? se convocará a sesiones extraordinarias. ¿Y si las hubieren terminado antes del término constitucional? Entonces se pondrán de acuerdo las Cámaras para fijar día de finalización de labores legislativas, si no lograsen tal acuerdo el Presidente lo decide, con lo cual, algunos autores, estiman que se produce un matiz parlamentario, porque afirman que el Premier en estos sistemas tiene facultad para disolver el parlamento. El matiz es muy superficial, pues en el 66 el Presidente de ninguna manera disuelve al Congreso, simplemente y en virtud de que ya no hay que hacer legislativo y por no ponerse de acuerdo con la fecha de clausura de labores, el Presidente en un acto que ni siquiera se yergue como presidencialista fija la fecha. El artículo 67 contempla el caso de sesiones extraordinarias, las que pueden ser de todo el Congreso de la Unión o de alguna sola de las Cámaras, avocándose únicamente a los asuntos para los que se convoca.

¿Quién convoca? Tenemos tres situaciones constitucionales: la primera del propio 67 y corresponde a la Comisión Permanente. La segunda la de el 79 fracción IV. 'Acordar por sí (se refiere a la Permanente) o a propuesta del Ejecutivo' y la tercera del 89 fracción XI, recayendo en el Ejecutivo pero por orden de la Permanente. La expresión 'por sí' indica así lo entendemos, que puede ser a iniciativa de la Permanente o del Ejecutivo pero dirigida a la Permanente. Conforme a la última parte del 72 se establece una limitación al Presidente, en el sentido de que no puede hacer observaciones al Decreto de Convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. La fracción XI del 89 textualmente dispone como facultad del Presidente 'convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente', con lo que se incurre en imprecisión, pues tanto al Congreso como a cualesquiera de las dos Cámaras se puede convocar como lo ordena claramente el artículo 67 del Ordenamiento Supremo.

La realidad es de abuso legislativo, se piensa que por ley o por decreto se resuelve todo. La Constitución muchas veces, trata de preceptuar lo imposible.

En lo tocante a la apertura al período anual ordinario y su duración, el maestro elabora las siguientes cavilaciones:

"El artículo 69, manifiesta que a la apertura deberá concurrir el Presidente al Congreso, donde asimismo tiene la obligación de rendir un informe anual acerca del estado que guarda la Administración Pública. Es práctica inveterada que un miembro del Congreso, y más específicamente un diputado conteste el Informe Presidencial los días primeros de septiembre.

Como lo hemos dicho es práctica y no disposición constitucional alguna. [Comenta el maestro lo anterior fundándolo en el artículo 189 del reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión, citado al pie de página]. Lo cual explica que no necesariamente todo tiene que decirlo la Constitución, en cambio si tenemos que suprimir muchos preceptos de la Constitución, como el artículo 40 que implanta una democracia y una Federación que todavía hoy es imposible instaurar; y ésta última, es repelente a nuestra realidad histórica.

El hecho de que tenga que informar el Presidente ante los congresistas es más bien una similitud, aún cuando formal de carácter Parlamentario. Podría ser oportunidad de analizar y en caso de encontrar fallas ¿marcar sanciones?, pero ¿es conveniente esto tratándose de la persona del Presidente? La realidad ha demostrado que no y ha de demostrado que se trata ya de un símbolo de unidad, y en aras de esa unidad nacional no importa que casi lleguemos al Sacralismo Imperial Japonés de antes de 1946 cuando todavía se le tenía al Emperador por hijo del Dios; o sea que se mantendría intacta la parte final del 108 sin tocar al Presidente de la República pudiendo sólo ser acusada por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

En políticas equivocadas como el único que las fija es el Ejecutivo, nada tienen que ver los secretarios. Nace así en la comparecencia de los secretarios una necesaria intervención parlamentaria, para poder sugerir, después de los informes, rectificaciones o cambios de rumbo político.

El artículo 65 y 66 respectivamente fijan principio y fin de las sesiones, siendo impreciso este último, pues por una parte sostiene el 65 que 'durarán el tiempo que sea necesario' y después el 66 dispone que 'no podrán prolongarse más allá del 31 de diciembre'."

Existe una denominación para la asistencia necesaria para integrar una sesión del Congreso, tal es la palabra latina *Quórum*, el cual puede ser "de asistencia" y "de votación". Sobre ellos, habla el maestro:

“Es el mínimo de miembros 'de los que' [hace el maestro una aclaración al pié: “Del pronombre relativo plural genitivo quorum, que significa de los que; o sea, de los que se forma una asamblea”] se forma una Asamblea, pues obviamente no basta la existencia de las Cámaras Federales, como no basta tampoco que existan sus titulares, es preciso que asistan - quórum de asistencia - y es preciso que haya una votación - quórum de votación -.

Éste último puede ser a partir de la totalidad de miembros de los que se compone la Asamblea o simplemente de los asistentes, siempre y cuando reúnan el mínimo de miembros, como en el caso del artículo 84 para la elección de Presidente de la República. El artículo 63 fija el quórum constitucional, el cual parte de la totalidad de los miembros, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, en la primera se forma con más de la mitad de diputados y en la segunda con las dos terceras partes de senadores.

Esta disposición tiene muchas excepciones, siendo realmente éstas la regla general. El quórum persigue la finalidad de otorgar validez a las sesiones legislativas, representa además la previsión de subsistencia de la Asamblea cuando ésta no agrupa a la totalidad de sus miembros, siendo esencialmente variable el criterio que determine el número de miembros según el cual sin estar completa la Asamblea, sin embargo no pierde ésta su identidad como tal. Al respecto el 63, como se acaba de ver, asienta un criterio para la Cámara de Diputados y otra para la de Senadores. Pensamos mejor en una homogeneidad de quórum para ambas Cámaras, ya que una y otra son iguales; las dos forman el Congreso Federal. El precepto prevé también las renunciaciones definitivas y las transitorias (serían por mal llamarlas 'renunciaciones tácitas'). El artículo 62 en su parte final no contempla la renuncia, es simplemente el efecto invalidatorio de la función de legislador, previa la causa ahí mismo prevista. No se trata de renuncia; pues éstas son actos jurídicos que nosotros llamaríamos ad libitum. Estas renunciaciones ad libitum están prohibidas expresamente en la Constitución; para el Presidente en el artículo 86 - Ejecutivo Federal -, y para los ministros de la Corte, titulares de la rama judicial Federal en el 99; no hay por otra parte, igual y expresa prohibición para los titulares del Legislativo Federal - Diputados y senadores -, sin embargo debe entenderse y así se entiende que no son renunciaciones ad libitum, es decir que sólo opera la renuncia por causa grave, careciendo dichos titulares de organismos ante quien presentarla; omisión que no existe en el caso del Presidente, pues el 86 dispone que la someterá a la aprobación del Congreso; tampoco existe tal omisión respecto a los ministros de la Corte, ya que el 99 ordena que sean acordadas por el Presidente de la República y el Senado; y en los recesos de éste por la Comisión Permanente.

Las 'renuncias tácitas definitivas' del 63 se proponen, intimidatoria o de manera amenazante, la finalidad es integrar cuando menos el quórum, en efecto el precepto señala que 'Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores de las dos terceras partes y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la Ley, y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen, se entenderá por ese sólo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones'.

¿Si faltan miembros para integrar el quórum? ¿Entonces simplemente la decisión emanada del Congreso o de las Cámaras es anticonstitucional? No aceptamos la inexistencia, por más que se diga inexistencia jurídica porque como quiera que sea existe un fallo de las Cámaras, y que para bien o para mal produce efectos, que aunque no se quieran llamar jurídicos, afectan a terceros.

Hay una nulidad eso si que podrá ser convalidable o no, según el caso y su solución correspondería, por tratarse de inconstitucionalidad al Poder Judicial de la Federación.

El caso histórico que dio origen a la polémica de José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta fue entre otras causas la falta de quórum de la Legislatura del Estado de Morelos. Pensamos sin mayores complicaciones que procede el Juicio de Amparo por tratarse de una anticonstitucionalidad. Es una herejía jurídica suponer como lo instituyó Vallarta que la legitimidad, como puede ser la falta de quórum, nada tiene que ver con la competencia.

La posición de Vallarta de plano rompe con el Estado de Derecho y la seguridad jurídica."

El maestro de la Serna se cuestiona sobre el carácter de las resoluciones que emite el Congreso: si estas son siempre leyes y sus diferencias con los decretos; al respecto, comenta:

"El artículo 70 categóricamente define que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Toda ley es acto de Autoridad Legislativo y abstracto, en cambio no todo decreto es legislativo aún cuando si es un acto de autoridad, por emanar de cualquier autoridad derivada de las funciones estatales.

Se dice que la ley es general, abstracta e impersonal, ahora bien lo que es general es impersonal, y en ésta característica se pueden asimilar las otras dos. Abstracción es que dentro del supuesto normativo de la norma - valga la redundancia - puede haber cualquier individuo [el maestro introduce la siguiente nota al pie de la página: Esto significa que cualquier persona es destinataria de la Ley, pues lo contrario sería una ley privativa prohibida por el artículo 13, debido a que rompe el principio de igualdad de todos ante la Ley. La ley debe dirigirse a indeterminados individuos no a determinables individuos]. Podemos así sostener que única y exclusivamente las leyes que se refieran a una o más personas en forma concreta, son leyes privativas. Así una ley o reglamento de la U.N.A.M. no puede ser privativa, pues a quienes se dirige, son indeterminados individuos, no determinables. Confundir lo indeterminado por lo determinable desembocaría en considerar Ley Privativa al Código Penal por estimar que se dirige a los delincuentes. La Ley Penal va contra determinados individuos que infringen la Ley Penal, no contra individuos determinables a priori y que obviamente no caen en el supuesto normativo de la norma penal. Sería privativa la ley si se proyectara a individuos determinables, esto es, nominalmente identificados, y sin encuadrarse en la hipótesis normativa penal.

Ahora bien la ley rigiendo para todos puede venir de los tres poderes, obvia e independientemente del Poder Legislativo, del Ejecutivo en sus reglamentos y decretos legislativos, y finalmente del Judicial como cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide su propio Reglamento. ¿Es privativo este reglamento, pues los ministros son plenamente determinables? De ninguna manera, pues para que así fuera sería necesario que el reglamento rigiera para los nombres de cada uno de los ministros, y el reglamento rige tan sólo para la función, es decir para los ministros en general y en abstracto.

¿Es decreto legislativo y privativo aquel que conforme al artículo 74 fracción I califica las elecciones y declara al Presidente electo? No es privativo, porque cualquier ciudadano puede de jure, quedar enmarcado bajo el supuesto jurídico normativo de los artículos 35 fracción II y 36 fracción IV; he ahí la abstracción. Podemos así distinguir al decreto ley, porque crea una Ley al decreto aplicativo porque solamente la aplica como por ejemplo el caso de la fracción primera del 74 y de la fracción VIII del 76 y muchos más. Todos estos decretos se refieren a los engendrados por el Congreso. El Presidente en colaboración de poderes también produce decretos. ¿De dónde proviene tal facultad, tomando en consideración que no existe ningún precepto constitucional que le de apoyo? Efectivamente no hay precepto alguno específico, sin embargo, se interpreta su apoyo en el artículo 89 fracción I, que controvertidamente sirve también de cimiento constitucional para la facultad reglamentaria del Presidente. Si para expedir reglamentos es discutible la fracción, para los decretos lo es más, pero esa es la práctica mexicana.

Estos decretos pueden ser legislativos o sea - decreto ley - y - decretos publicación -, cuando publican una Ley, y decretos aplicación, cuando solamente la aplican.”

Refiere el maestro, en relación con lo anterior, el controvertido tema de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, de cual ya habíamos hecho alguna mención, diciendo lo siguiente: "*¿Cual es la diferencia entre publicar y promulgar una Ley? Tampoco la Constitución lo señala, podemos de todas maneras, diferenciarlos examinando la historia, así la promulgación es una publicación solemne y además exclusivamente de la Constitución, mientras que la publicación no tiene ritual y en México se lleva a cabo por el Ejecutivo, con base en el 89 fracción I, iniciándose con el nombre completo del Presidente, con la clásica expresión 'a sus habitantes, sabed', para terminar diciendo que el Congreso le ha enviado la ley o decreto de que se trate, teniendo en este caso un decreto publicación y un decreto ley.*

Con esta misma base el 89 fracción I puede también el Ejecutivo con carácter legislativo emitir órdenes, como se desprende del artículo 92. No vemos sin embargo en la práctica del Ejecutivo, el uso de estas órdenes y si en cambio de los llamados acuerdos que jamás antes de la reforma existieron en la Constitución. La cuestión es de forma, pero es de importante señalarlo. En nuestros regimenes sexenales decenas de veces se reforma o adiciona la Constitución, pero los preceptos como el 89 fracción I entre otros muchos en donde por adecuada técnica debieran aclararse, permanecen a través de los sexenios intactos. A pesar de todo ello lo anterior nos enseña que la Constitución como Supremo Rector Normativo funciona a pesar de fallas letristas y que por lo tanto no es necesario con el abuso que se hace reformar y adicionar la Constitución.

Siempre habrá anexa a la Constitución escrita una Constitución cuyas omisiones o defectos - entendidos a contrario sensu de excesos - deberán estar a cargo del Poder Judicial de la Federación.

Hoy la superación de esas lagunas y deficiencias están a cargo en la realidad por la praxis del Ejecutivo, con lo cual el presidencialismo toma dimensiones verdaderamente gigantescas."

Sobre el proceso de formación de las leyes, Martínez de la Serna realiza la siguiente sinopsis: "*El artículo 72 contiene todo el proceso de formación de las leyes y de los decretos, por supuesto - decretos ley -.*

Es muy prolija la redacción prescriptiva, debiendo contener a juicio nuestro, como parte medular, la clave del proceso, que con cierto grado de dificultad se puede desentrañar. La llave maestra que abre sintéticamente el contenido del proceso legislativo es la determinación de que como máximo solamente, por el número de dos veces se estudia, discute y vota en cada Cámara un proyecto de ley.

Cámara de origen es aquella en la que por primera vez se estudia el proyecto y Cámara revisora, la que como su nombre nos lo dice lo revisa. Naturalmente que si se aprueba el proyecto en la Cámara de origen en su primera votación y en la revisora, también en su primer votación, ya no ha lugar a ulterior procedimiento, pero si no hay esa aprobación, por alguna de ellas, entonces de nuevo se estudia y vota el proyecto, hasta llegar como máximo a dos veces de discusión en cada Cámara y de no haberse puesto de acuerdo las Cámaras, agotadas sus dos posibilidades de estudio, entonces ese proyecto se conocerá hasta el siguiente periodo de sesiones.

Los proyectos pueden iniciarse indistintamente en cualquiera Cámara, es decir que cualquiera puede ser Cámara de origen y Cámara revisora, con diversas excepciones establecidas por la propia Constitución, una de ellas trata de los asuntos que versen sobre contribuciones y reclutamiento de tropas; 'la sangre y el dinero', todo lo que concierna a ello se estudia primero en la Cámara de Diputados, tratase de una reminiscencia del constitucionalismo inglés, donde la Cámara de los Comunes - Cámara baja o Cámara del pueblo - defendía primero los intereses populares, entre los cuales los impuestos de "sangre y dinero" tenían preeminencia.

A pesar de ser tan extenso el articulado y contener disposiciones que debieran ser pertenecientes al reglamento del Gobierno interior del Congreso de la Unión, no previene dos hipótesis. Primero no se regula - al dejarse de estudiar un proyecto para tratarlo en el siguiente periodo de sesiones -, el número de periodos en las que se podría seguir votando el proyecto, lo cual ocurre cuando cada Cámara en su respectivo turno ha estudiado ya dos veces dicho proyecto y no han obtenido aprobación de ley. Segunda, no se ve el procedimiento en la posibilidad de que el proyecto corresponda nada más a una Cámara.

Es trascendente y por tanto positiva la mención que el artículo hace sobre las posibles impresiones [sic] u oscuridades de la ley, lo cual se precisa o aclara, al fijar la interpretación llamada auténtica, por emanar del propio Poder Legislativo y que se expresa así según el propio artículo: 'En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación', con lo cual se fijan los lineamientos para reformas y derogaciones; aquí también falta la inclusión a la abrogación. No pretendemos ni sugerimos que se reformen estos artículos, sólo mostramos que si se quiere usar el sistema litteratim et verbatim, nunca terminarían las reformas, mismas que sólo deben operar en casos de contradicción o de verdadera laguna constitucional."

Respecto a la intervención del Ejecutivo en la formulación de las leyes y a propósito del derecho de veto que posee el Presidente de la República, el tratadista hace los siguientes comentarios:

“El artículo 72 consagra tal vez la más fuerte y ciertamente la más pura de las manifestaciones presidenciales: El veto, observación a un proyecto de ley para que vuelva a ser discutido y aprobado por el Congreso; pudiendo ser dicha observación una total paralización y muerte del proyecto, si el Congreso no supera el veto con una copiosa votación de las dos terceras partes del número total de votos.

Un sólo hombre, frenando a toda una Asamblea multicientenaria. El Ejecutivo airoso, para poder ser derrotado requiere del Congreso las dos terceras partes del total de votos, que pensamos puede equivaler a la totalidad de legisladores, he ahí la fuerza presidencial arrolladora sobre el Legislativo. No cabe duda que la realidad poderosa del Ejecutivo rebasa la letra constitucional, pues el veto ni siquiera se utiliza porque sencillamente el Presidente legislador único y supremo no puede vetarse a sí mismo.”

En cuanto a la residencia del Poder Legislativo Federal y de los otros dos poderes federales, atribuciones que están íntimamente ligadas al Congreso, de la Serna refiere: *“La residencia de los poderes federales se sobreentiende en el 73 fracción VI, pero no se les consagra expresamente artículo alguno dentro de la Constitución. En efecto, la sola existencia del Distrito Federal implica que ahí lógica y necesariamente tienen que estar los poderes federales. La Constitución, sin embargo, no dice literalmente que ahí se ubicarán; cada instante la Constitución nos muestra que ella no requiere ser litteratim et verbatim [el maestro hace aquí una nota al pie, donde manifiesta que “Hoy la ciudad de México absorbe todos los renglones: sociales, políticos, económicos, culturales, religiosos, y en general todos”]. Lo más que dice la Constitución en el artículo 68 es que las dos Cámaras residirán en un mismo lugar, abriendo también la posibilidad de su traslación a otro lugar, previniendo que si “difieren en cuanto a tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia”, brotando de esta manera un singular caso de presidencialismo que genéricamente es desde luego una colaboración de poderes.*

El Distrito Federal, como sede de los poderes federales ha originado paradójicamente, por calcar procesos históricos extraños - que la Rectoría del Sistema Federal en vez de coordinar las Autonomías de las Entidades Federativas -, las ha centralizado de manera rotunda. Si sostenemos que debe desaparecer el mito federal debe desaparecer también su sede. La capital federal es asiento sólo de jure de los poderes del Sistema Federal, de facto de todo el centralismo. El modelo norteamericano quiso para unir lo desunido un cierto grado de centralización; en México hoy sirve para centralizar más lo centralizado e históricamente sirvió para desunir y desmembrar lo unido.

Aunque parezca contradictorio el gobierno central de España, el idioma español, la religión católica y las costumbres sociales de allá, sentaron las bases de una Federación, pues las diferencias regionales pueden así celebrar la unidad nacional; en los Estados Unidos sin el idioma inglés y la influencia política democrática de Inglaterra, no hubiera erigiéndose la Federación Americana. En aras de la Unidad Nacional se necesita cierto centralismo complementado con un régimen autonómico de las entidades, es decir un federalismo a la inversa.

La realidad de México como capital debe desaparecer, pues la ausencia de los poderes federales frenaría el gran centralismo, impediría también una posible, difícil y advertida ya, restricción a la garantía individual de libre tránsito contenida en el artículo 11. Pero, si todo lo anterior así no fuere, lo que es cierto es que la Constitución debe ser acorde para normar el fenómeno real y no el ficticio. La Federación no existe, históricamente representa una agresión extranjera, y si no existe el sistema tampoco debe existir su representación máxima que es su capital.”⁹⁸

Con esto terminaremos nuestro brevisimo esbozo sobre el Poder Legislativo de la Unión, pasando ahora a lo referente al “tercer poder”, al cual corresponde ser el titular primitivo de las facultades jurisdiccionales del Gobierno del Estado.

3.1.6 El poder Judicial.

El poder judicial es aquel conjunto de órganos que tiene encomendadas, *grossomodo*, aquellas facultades tendientes, primigeniamente, al ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales del gobierno estatal, siendo este poder, en el caso de México, aquel conjunto de órganos que tiene encomendada la importantísima función del control de la constitucionalidad, al través de la institución del juicio de garantías o amparo, institución que, en el plano real, equipara al poder judicial con sus dos alternantes, el Legislativo y Ejecutivo Federales; el llamado “poder jurisdiccional”, desde antaño, ha sido considerado como “*el poder silencioso*” o, en palabras de Montesquieu, el poder que es “*en cierta forma nulo*”, ya que desde hace mucho se le considera un apéndice del Ejecutivo (aunque, en cierta forma, la función jurisdiccional si es un acto *ejecutivo* de la ley, pero, ya desde Locke, se veía una tendencia a separar al juez del titular del Ejecutivo), situación que, por lo menos en nuestro sistema jurídico, no es del todo cierta y presenta sus bemoles muy particulares de interpretación.

⁹⁸ Todas las citas anteriores hechas a José Antonio Martínez de la Serna se extrajeron de su obra “Derecho Constitucional Mexicano”, previamente citado, páginas 305 - 317 y en obvio de repeticiones se omiten todas las demás notas al pie, quedando esta que las comprende, en su extensión, a todas.

El capítulo IV del título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla el funcionamiento, organización básica y funciones del Poder Judicial Federal, junto con la que es, quizás, la más importante de estas, la competencia para conocer y substanciar el juicio de amparo; igualmente, los artículos contenidos en esta parte de la Carta Magna convierten a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Tribunal Federal Electoral, a los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Consejo de la Judicatura Federal en los depositarios y órganos titulares del Poder Judicial Federal.

La mayor parte de los tratadistas, aún los más críticos, han coincidido en que el Poder Judicial Federal, en muchos casos, preserva su independencia frente a los otros poderes, especialmente frente al Ejecutivo, constituyendo una fuerza real en el equilibrio de poderes del gobierno del Estado. Felipe Tena Ramírez, inquieto jurista y tratadista mexicano del Derecho Constitucional, propone una definición que a nosotros nos parece de gran relevancia, ya que su claridad, brillantez y pertinencia nos asombra; dice el maestro que: *“... la discusión en torno a la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un poder, es una discusión de orden teórico, que no tiene interés ni siquiera para el legislador constituyente. Éste debe preocuparse, en efecto, por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente justicia y mantenga, en una organización del tipo de la nuestra, el equilibrio de los demás poderes”*.⁹⁹

En la actualidad, la discusión acerca de si el poder judicial es un “poder” en sí mismo o es una dependencia del ejecutivo se encuentra ya superada, de tal suerte que consideramos que la función jurisdiccional, encomendada al Poder Judicial, ha dado a éste su lugar junto a los otros dos conjuntos de órganos que conforman el gobierno del Estado; así opinan, en concordancia, Tena Ramírez¹⁰⁰, Calzada Padrón¹⁰¹, Daniel Moreno¹⁰², Gabino Fraga¹⁰³ y otros autores, siendo este el criterio más aceptado por los tratadistas.

Sobre el Poder Judicial Federal, el maestro Sayeg Helú hace una clara sinopsis, que al efecto citamos y que dice: *“Y tres son los órganos que, de tal suerte, integran al Poder Judicial Federal:*

⁹⁹ Felipe Tena Ramírez, “Derecho...”, páginas 439 - 440. El resaltado en negritas es del autor del presente trabajo.

¹⁰⁰ Ídem, página 439.

¹⁰¹ Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 331.

¹⁰² Daniel Moreno, op. cit., página 455.

¹⁰³ Gabino Fraga, op. cit., páginas 46 - 53.

a) Una Suprema Corte de Justicia, como el de superior jerarquía, integrada por 21 ministros numerarios, quienes sesionan tanto en pleno como en salas, y 5 supernumerarios que suplen a aquellos e integran la sala auxiliar para desahogar el rezago.

b) Tribunales de Circuito, dependientes de la Suprema Corte de Justicia, la nombrará a sus magistrados titulares, y que pueden ser colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación.

c) Juzgados de Distrito, dependientes, también, de la Suprema Corte de Justicia, la que nombrará a los jueces titulares de ellos.

El hecho, sin embargo, de que sea la Suprema Corte de Justicia la que designe tanto a magistrados de Circuito cuanto a Jueces de Distrito, hace que solamente sean constitucionalmente regulados los principios que a aquella estructuran, integran y organizan. Así, para llegar a ser ministro de la Suprema Corte de Justicia se requieren requisitos semejantes a los de otros cargos: nacionalidad mexicana por nacimiento, pleno uso de los derechos políticos y civiles y residencia en el país durante los últimos cinco años, además de límite de edades que oscila entre los 35 y los 65 años como edades mínima y máxima, respectivamente, y el gozar de buena reputación. Los nombramientos de dichos magistrados deben ser hechos por el Presidente de la República con aprobación del Senado, debiéndose rendir, asimismo, la protesta que al efecto es señalada por el artículo 97 de la propia Carta Fundamental. Se establece la manera de otorgar licencias y suplir faltas, así como, sólo por causas graves, poder renunciar el cargo."

Con respecto a las funciones que dichos órganos realizan:

"Tiene el Poder Judicial - nos informan Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero - las siguientes funciones medulares: proteger los derechos del hombre, interpretar y aplicar la ley en cada caso concreto sometido a su consideración, y servir de fuerza equilibradora entre el Ejecutivo y el Legislativo federales, así como entre los poderes de la Federación y de los Estados, manteniendo la supremacía de la Constitución de la República', son los artículos 103 y 107 constitucionales los encargados de precisarlas, en lo que sería la configuración de nuestro orgullosamente mexicano juicio de amparo, además de las que son competentes para conocer en materia de juicios ordinarios federales. El artículo 103 establece los casos de procedencia del amparo, en términos del artículo 107.

Dicha competencia se actualiza en los casos en los que actos de autoridad violen garantías individuales y cuando se trata de invasión de esferas de competencia federales por los Estados o viceversa.

Por lo demás, el artículo 101 establece la incompatibilidad que tienen las autoridades judiciales federales para el desempeño de cualesquier otro cargo." ¹⁰⁴

José Antonio Martínez de la Serna hace los siguientes comentarios a la Constitución, referentes al Poder Judicial Federal y adicionados de las consideraciones de doctrina y jurisprudencia: *"Además de su función lógica de conocer los Juicios Federales, conoce también ya como características especiales, en Juicios de Amparo, sobre la constitucionalidad de los actos de toda autoridad. Dentro del Juicio de Amparo, además de la tutela de la Constitución y por virtud de ello mismo, el artículo 16 extiende su protección a todo el Estado de Derecho, garantizando la seguridad jurídica. Respecto al exceso centralizador las reformas al Poder Judicial de la Federación de 1951 la agravaron aún más. Los Tribunales de Circuito Colegiados en materia de Amparo, con sus titulares los magistrados, esencialmente equivalentes a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el establecimiento de los ministros y magistrados supernumerarios, representan la centralización creciente que primero se aleja del modelo teórico de Filadelfia - que es lo que menos interesa - y segundo, absorbe la vida autonómica del Poder Judicial de los Estados.*

Sobre la integración del sistema judicial federal, comenta el maestro:

"El artículo 94 aborda la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Veintiún ministros numerarios con su presidente. Además cinco ministros supernumerarios, que suplen a los numerarios en sus faltas temporales y que sólo forman parte del pleno en sustitución de los ministros numerarios. El artículo 97 complementa la integración e instituye a partir de la reforma de 1951 a los magistrados titulares de los Tribunales de Circuito Colegiados en materia de Amparo, contando también con sus respectivos magistrados supernumerarios. A los jueces de Distrito también se les asignan sus jueces de Distrito supernumerarios. Todos estos funcionarios son competentes para conocer del Juicio de Amparo, siendo todos titulares del Poder Judicial. El 94 también se refiere a los magistrados de los Tribunales de Circuito Unitarios en materia de apelación y que la Constitución no les confiere supernumerarios. No conocen estos funcionarios judiciales del Juicio de amparo, pero también son titulares del Judicial Federal. El artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación incluye también a los miembros de los Jurados Populares Federales, como titulares de dicho poder, también los magistrados y jueces de los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal por orden constitucional del artículo 107 fracción XII y en los demás casos en que por ley tenga que auxiliar a la Justicia Federal. De tal manera que tenemos en estos últimos funcionarios judiciales locales a potenciales titulares del Poder Judicial Federal." ¹⁰⁵

¹⁰⁴Jorge Sayeg Helú, "Instituciones. . .", páginas 351 - 353.

¹⁰⁵José Antonio Martínez de la Serna, op. cit., 359 - 361.

La titularidad del Poder Judicial se desprende de lo ordenado por el artículo 94 Constitucional, el cual dispone, igualmente, el funcionamiento de la Corte en pleno y en salas, situación que no siempre ha estado regulada por la Constitución ¹⁰⁶; de la misma manera, prescribe la publicidad de las audiencias y reuniones de los ministros de la Corte, situación que se convierte en la regla y la excepción serán las audiencias a puerta cerrada, que se llevarán a cabo cuando así lo exija la causa, la moral o el interés público; al tenor de lo ya comentado, dice el artículo en cita:

"Artículo. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de ésta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

¹⁰⁶ Al respecto, confrontar el magnífico estudio del maestro Felipe Tena, en "Derecho. . .", páginas 440 a 442.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino. " 107

Comenta Feliciano Calzada sobre la publicidad de las audiencias: *"Durante el proceso de la publicidad de las audiencias se siguen entre otros requisitos, la lectura y discusión del acta, la lectura de los proyectos de sentencia que deben conocer previamente los ministros, y finalmente la discusión de los proyectos, así como la votación de los mismos.*" 108

Igualmente comenta sobre la remuneración de los Ministros: *"En el artículo 94 se ha determinado la remuneración de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como la de otros altos cargos del Poder Judicial de la Federación, con el principal señalamiento de que sus emolumentos 'no podrán ser disminuidos durante su encargo'. La intención es clara y precisa: se pretende evitar cualquier forma de presión sobre los funcionarios judiciales, a fin de que el cumplimiento de su responsabilidad no se vea disminuido por intereses económicos así, se asegura la independencia en las decisiones de los mismos. Tal disposición apareció en la Constitución nacional a raíz de la reforma de 1928. No obstante, existe otra disposición que prohíbe, igualmente, el rechazo o renuncia a*

¹⁰⁷ Para actualizar los preceptos contenidos en este artículo, debe tomarse en cuenta lo señalado en los artículos cuarto y quinto transitorios del "Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado el día 31 de diciembre de 1994, y que a la letra dicen:

"ARTÍCULO CUARTO.- Para los efectos del primer párrafo del artículo 97 de este Decreto de Reformas, la ley que reglamente la selección, ingreso, promoción o remoción de los miembros del Poder Judicial Federal, distinguirá los casos y procedimientos que deban resolverse conforme a las fracciones I, II y III del artículo 109 de la Constitución.

La Cámara de Senadores, previa comparecencia de las personas propuestas, emitirá su resolución dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales.

El período de los Ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, del 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último día de noviembre del año 2015, para los tres restantes. Al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar cual de los períodos corresponderá a cada Ministro.

Una vez aprobado el nombramiento de, por lo menos, siete Ministros, se realizará una sesión solemne de apertura e instalación, en la cual se designará al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ARTÍCULO QUINTO.- Los magistrados de Circuito y el Juez de Distrito electos la primera vez para integrar el Consejo de la Judicatura Federal, serán Consejeros por un período que vencerá el último día de noviembre del año 2001. El período de uno de los Consejeros designados por el Senado y el designado por el Ejecutivo, vencerá el último día de noviembre de 1999 y correspondiente al Consejero restante, el último día de noviembre del año 1997. El jurado y Ejecutivo Federal deberán designar a sus representantes dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto e indicarán cuál de los períodos corresponde a cada Consejero.

El Consejo quedará instalado una vez designados cinco de sus miembros, siempre y cuando uno de ellos sea su Presidente.

¹⁰⁸ Feliciano Calzada Padrón, op. cit., página 332.

*la compensación de los ministros de la Corte durante el tiempo de su encargo. A ello se refiere el artículo 127 de la Carta Magna.”*¹⁰⁹

En este artículo 94 también se hace mención a lo referente al periodo de los ministros de la Corte, siendo éste de quince años, al término de los cuales, se considera que deben ser retirados y sustituidos, con derecho a una compensación por jubilación o como lo denomina la Carta de 1917, un “haber por retiro”. Con esto queda superada la añeja y larga discusión de la inamovilidad de los ministros, que tanta tinta hizo derramar a los autores; sin embargo, nosotros nos manifestamos por dicho sistema de inamovilidad, ya que, como se desprende de los estudios hechos por destacados y reconocidos académicos¹¹⁰, tal figura constituye un importante sustento para la independencia del poder judicial; por otro lado, el periodo definitivo de quince años establecido en la Constitución, permite también un funcionamiento relativamente independiente de la Corte y sus ministros, en tanto que, una vez electos para un periodo, sólo podrán ser removidos de su cargo si incurren en alguna de las causas de responsabilidad oficial de servidores públicos, o por motivos personales; empero y como veremos más adelante, esto nunca ha sido obstáculo para que el surrealismo mexicano actúe y logre sus fines, aun en contra de la ley y de los intereses de la sociedad. En lo tocante a los requisitos que la Constitución establece para ser nombrado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedaron expresados en el artículo 95, habiendo sido éste reformado en alguna ocasión para quedar como sigue:

“Artículo 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación o no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

¹⁰⁹Idem, páginas 333 - 334.

¹¹⁰ Cfr. el amplio y magnífico estudio realizado al respecto por el maestro Felipe Tena Ramírez, en “Derecho...”, páginas 444 - 446.

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

Resulta notorio que el cargo de ministro de la Corte es el único que tiene establecido el supuesto preconstituído que no rige para los otros dos conjuntos de órganos: el de poseer título profesional de licenciado en Derecho, con una antigüedad mínima de diez años anteriores al día de la designación, por lo que el cargo de ministro es exclusivo para aquellos dedicados a la práctica profesional de la abogacía, lo que representan una ventaja técnica excelente para nuestro sistema federal de justicia; es de mencionarse que con anterioridad existía la restricción de una edad "máxima" para ser ministro, supuesto legal que, afortunadamente, ya no se establece en la Constitución.

Es importante destacar que aquí, como en otros lugares de nuestra Carta Fundamental, se asientan únicamente las bases más elementales para el funcionamiento de la institución prevista por la misma, necesitando, por ende, de la creación de la ley orgánica correspondiente; las disposiciones constitucionales sólo sirven, en tales casos, como las máximas a las cuales debe someterse el legislador para la formulación de la ley respectiva.

Sobre el procedimiento para el nombramiento de los Ministros que integran la Suprema Corte de la Unión ya hemos hecho alguna mención, al referimos a las atribuciones presidenciales y a las del Senado de la República, ya que debemos recordar que son tales autoridades las competentes en este rubro; al efecto, dispone el artículo 96 Constitucional:

"Artículo 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República."

En lo concerniente a los nombramientos de los magistrados del Poder Judicial Federal y sobre algunas consideraciones de índole interno, nos refiere el artículo 97 Constitucional lo siguiente:

“Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: “Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

Ministro: “Si protesto”

Presidente: “Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande”.

Los Magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley.”¹¹¹

Sobre las faltas, licencias y ausencias de los Ministros de la Corte, encontramos las disposiciones hechas por el artículo 98 Constitucional, que ordena:

“Artículo 98.- Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.”

Por otro lado, el artículo 99 Constitucional se refiere a la regulación y al funcionamiento del Tribunal Electoral, trazando en líneas generales a la que es, hecha excepción del supuesto contenido en la fracción II del artículo 105 del mismo ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y, en tal sentido, el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. No es este el lugar para hacer un estudio de la estructura y atribuciones específicas de este tribunal, lo que si diremos es que es un gran paso la creación de esta instancia (que hace apenas unos pocos años era una elucubración fantástica de los teóricos) que ahora representa la regulación jurisdiccional de los procesos e instituciones electorales en nuestro país, con todas las ventajas que presenta histórica y estructuralmente nuestro Poder Judicial de la Unión.

¹¹¹ Respecto a lo que se refiere este artículo, hay que tomar en consideración lo señalado en los artículos cuarto y quinto transitorios del “Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado el día 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación; para ver estas disposiciones, vid supra, nota número 368, al pie de la página 245.

El artículo 100 Constitucional se refiere, igualmente, a un órgano de reciente creación y aparición en nuestro sistema legal, el llamado Consejo de la Judicatura Federal (que todos los estados y Distrito Federal adoptaron en su ámbito) que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina de todos los sub - órganos del Poder Judicial Federal, excepción hecha de la Suprema Corte. Nuevamente, los objetivos de nuestra investigación se imponen y deberemos posponer el estudio de este instituto, diseñado para lograr el máximo de eficacia en los órganos jurisdiccionales federales, lo cual nos parece acertado; baste la nota hecha aquí para su simple enunciación.

En otro tema y retomando un comentario del maestro Sayeg Helú, presentaremos el artículo 101 Constitucional, el cual, de acuerdo al espíritu todo de la Constitución y de conformidad a lo que dispone al artículo 49, previene la no concurrencia de cargo, mucho menos aún de funciones, de los empleados del Poder Judicial Federal, al preceptuar:

“Artículo 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.”

La limitación en cuanto a la realización de actividades profesionales de abogacía al momento de dejar el cargo de Ministro se explicaría desde el punto de vista de no emplear las relaciones o la información sobre un determinado asunto que pudieran romper, con el patrocinio de un asunto litigioso, la equidad en el proceso ante algún órgano jurisdiccional federal, que es ante los cuales existe tal limitación y por un plazo limitado a dos años, durante los cuales también están impedidos para volver a desempeñar el cargo que detentaban; es de notarse lo señalado por el último párrafo de la disposición en comento, que es especialmente estricta en cuando a la transgresión a lo prescrito en su texto, pudiéndose justificar tal severidad desde la perspectiva de evitar, a toda costa, la confusión de funciones al seno del gobierno mexicano.

Sobre esto, opina Tena que: *“Mandamiento tan enérgico y terminante tiene, a no dudarlo, por objeto eliminar en lo posible todo vínculo de dependencia del funcionario judicial, que pudiera ser motivo de parcialidad.”*¹¹²

El artículo 102 constitucional se compone de dos apartados: el primero de ellos, el A, se encarga de prescribir la organización y funciones esenciales del Ministerio Público de la Federación, no comprendiendo, aun a pesar de sus relaciones con el poder judicial, por qué se le incluyó en las disposiciones concernientes al Poder Judicial de la Unión, ya que se trata de una institución administrativa que depende del Ejecutivo Federal. El apartado B señala la existencia, al través del Congreso de la Unión y las legislaturas locales, de organismos de protección de los Derechos Humanos (Comisiones de Derechos Humanos, nacional y estatales y del Distrito Federal) y que emitirán las recomendaciones y acuerdos necesarios para que las instituciones públicas que hayan incurrido en alguna transgresión a tales derechos corrijan su proceder. No es este el momento de profundizar; quede ésta nota como referencia.

El artículo 103 Constitucional dispone la competencia exclusiva de los tribunales federales, estableciendo los tres supuestos referidos por el maestro Sayeg, haciendo tales supuestos referencia a tres situaciones que se resumen en 1) el supuesto del juicio de amparo por transgresión de parte de la autoridad a las llamadas “garantías individuales” consagradas en la constitución, así como de toda transgresión al orden jurídico establecido y 2) Conflictos por invasión de la esfera de competencia federal por las entidades federativas o el Distrito Federal y viceversa; señala dicha disposición:

¹¹²Felipe Tena R., “Derecho...”, página 448.

“Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

Este artículo, en concordancia con el 107, es el fundamento para la existencia y eficacia del juicio de amparo, siendo tales dispositivos legales los preceptos originarios de la Ley reglamentaria de Amparo, en tanto que establecen la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales de la federación. Este artículo encomienda al Poder Judicial Federal el control de la constitucionalidad, control que veremos más adelante.

El artículo 104 Constitucional se encarga de ampliar la competencia de los tribunales de la Federación, al establecer los supuestos de los cuales deberán conocer tales instancias jurisdiccionales; encontramos que son los siguientes:

“Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I - A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I - B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso - administrativo a que se refieren la fracción XXIX - H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije, para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.”

Se establece competencia concurrente opcional entre la federación y los estados y el Distrito Federal en lo referente a controversias sobre la aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el gobierno en representación del Estado mexicano, más únicamente en el supuesto de que sólo afecten intereses particulares, ya que en este caso, el afectado podrá optar por los tribunales federales o por los del fuero común; cuando no sea así y se afecten intereses públicos, únicamente podrán conocer de estos litigios los tribunales de fuero federal (fracción I - A).

Los recursos de revisión en contra de las resoluciones que dicten los tribunales de lo contencioso - administrativo en los casos señalados expresamente por la ley, serán competencia de los tribunales colegiados de circuito y se sujetarán al mismo trámite que los procesos de amparo (fracción I - B).

Por lo demás, es competencia exclusiva de los tribunales federales conocer de las controversias que se versen sobre derecho marítimo, de aquellas en que la federación fuese parte, de aquellas controversias y acciones referidas por el 105 Constitucional y que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte y de los casos concernientes a los miembros del servicio exterior mexicano, personal consular y diplomático en embajadas y legaciones.

Muy relacionado con el anterior se encuentra el artículo 105 Constitucional, el cual refiere los supuestos de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que son los siguientes:

“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un estado y otro;*
- e) Un estado y el Distrito Federal;*
- f) El Distrito Federal y un municipio;*

- g) Dos municipios de diversos estados;*
- h) Dos Poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y*
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia;

*II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*¹¹³

¹¹³ Al considerar esta fracción, debe tomarse en cuenta lo señalado en el artículo segundo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 que dispone:

“SEGUNDO. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1º de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1º de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1º de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

- a) El plazo, a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y
- b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo, no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;*
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y*
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y*
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.*

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.”

En el siguiente artículo, el 106, se conceden al Poder Judicial de la Federación las facultades jurisdiccionales exclusivas para la resolución de los conflictos de competencia entre la Federación y los estados y el Distrito Federal y viceversa, entre los estados entre sí o entre algún o algunos estados y el Distrito Federal y viceversa; así, señala la disposición:

“Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.”

Como podemos observar, la Constitución otorga al Poder Judicial de la Federación las facultades necesarias para erigirse en el árbitro jurisdiccional máximo del Gobierno del Estado; pero aún falta estudiar la que es, quizás, su mayor atribución: conocer del Juicio de Amparo.

En relación estrecha con el artículo 103 Constitucional que fija competencias exclusivas para el fuero federal y que ya referimos líneas arriba, se encuentra el artículo 107 del mismo ordenamiento, que regula, en lo elemental, el procedimiento que se desarrolla en la Ley de Amparo, tendiente a la tramitación del juicio de garantías.

Este juicio existe porque el Constituyente, inspirado en el titánico y enorme trabajo de algunos brillantes juristas yucatecos y en las inquietudes que se recogían al filo en la sociedad mexicana de principios de siglo y postrimerías de las revoluciones intestinas que asolaron México de 1019 a 1916, consideró que los particulares *deben (esto es, tienen el deber de. . .) exigir de las autoridades el respeto a las leyes y a los ordenamientos jurídicos que regulan la vida del Estado*, idea que cristaliza en el Juicio de Amparo. Señala Tena que: *“El respeto debido a la Constitución tiene que ser en principio, espontáneo y natural. Sólo como excepción cabe considerar la existencia de violaciones constitucionales, dentro de un orden jurídico regular. Cuando la excepción se convierte en regla, es que la anarquía o el despotismo han reemplazado al orden constitucional.”*¹¹⁴

¹¹⁴ Felipe Tena Ramírez, “Derecho. . .”, página 451.

Este señalamiento del maestro viene a darse porque, en gran cantidad de países y, en algunas ocasiones, aquí mismo, en el nuestro, parece que el respeto al orden constitucional establecido es la excepción y que sólo en señalados casos existe una adecuada conducción jurídica del Estado apegada a la legalidad, con lo que el llamado "Estado de Derecho" se desnaturaliza y pierde su sentido

Sobre el control de la constitucionalidad, en México y por disposición expresa de la Constitución, éste está encomendado al Poder Judicial de la Unión, en virtud de los artículos 103 y 107; estos son los artículos que sirven de base para promulgar la reglamentaria de Amparo.

Sobre la historia de los tribunales de lo contencioso - administrativo, que en opinión de Jorge Carpizo son los antecesores del juicio de amparo y sobre la historia del amparo en general, el maestro realiza un brillante y sintético estudio, al que remitimos dado que aquí, en estas notas, no sería posible incluir más que en notas muy concretas.¹¹⁵

Entremos propiamente en materia; el maestro Tena define este juicio de garantías diciendo que es "*El procedimiento judicial en el que un particular demanda la protección de la justicia de la Unión, contra el acto inconstitucional de una autoridad, es lo que se llama 'juicio de amparo', la institución más suya, la más noble y ejemplar del derecho mexicano*".¹¹⁶

Sobre su aparición en nuestro sistema constitucional, se puede ver el estudio realizado al respecto por el maestro Tena, al cual remitimos para mayores datos, ya que no es este el lugar para hacer un estudio más profundo de estas cuestiones, y sólo podemos realizar notas muy generales.¹¹⁷

El constituyente de Querétaro retomó de la Constitución de 1857 y adoptó la institución del amparo para integrarla a la Carta Magna; al respecto, apunta Tena: "*No es de extrañar, por lo tanto, que en el Constituyente de Querétaro el juicio de amparo sólo hubiera encontrado voluntades prontas a consagrarlo y mejorarlo. Con los ojos vueltos al precedente más próximo, la segunda Comisión de Constitución rindió en su dictamen un cumplido elogio al amparo y a los constituyentes del 57. Y si hubo alguna discusión, fue tan sólo respecto a la procedencia y al alcance del amparo en materia civil.*"¹¹⁸

¹¹⁵ Cfr. a Jorge Carpizo M. "Estudios. . .", capítulo denominado "Historia del Contencioso - administrativo en México". Sobre la Historia del Juicio de Amparo, Ignacio Burgoa Orihuela hace un prolongado estudio al respecto en su obra "El juicio de Amparo", al cual se debe remitir el interesado en estos temas.

¹¹⁶ Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", página 454.

¹¹⁷ Ver en Ídem, páginas 451 - 492.

¹¹⁸ Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", páginas 464 - 465.

Pasando ahora a las disposiciones actuales y concretas sobre el juicio de garantías y su secuela procedimental, encontraremos al artículo 107 constitucional, el cual dispone:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta;

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellas o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) *Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y*

c) *Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;*

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) *En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;*

b) *En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;*

c) *En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.*

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

d) *En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.*

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a los que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia;

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad:

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los incisos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agravio con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de circuito;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se promuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII; Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales hubieren sido sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que promuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XV. El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare; y

XVIII. (Derogada)."

El tema del control de la constitucionalidad está estrechamente relacionado con el de la supremacía constitucional y con el tema de las defensas subsidiarias de la misma Constitución, así lo manifiestan autores como Carpizo y Calzada.

La supremacía constitucional está establecida en el artículo 133, el cual dispone:

“Artículo 133.- Ésta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados.”

En opinión de Calzada Padrón *“la supremacía constitucional en México no sólo se contempla en el artículo 133, sino también en los mandamientos de los artículos 41, 73, en la fracción III, 128 y 135.”*¹¹⁹

En torno a la cuestión de la interpretación constitucional, el maestro Jorge Carpizo plantea: *“Ahora nos toca analizar si los jueces locales pueden dejar de aplicar una ley de su entidad federativa por considerarla anticonstitucional. De la segunda parte del artículo 133 se infiere que sí, pero como la jurisprudencia de la Suprema Corte declara que la constitucionalidad de una ley sólo puede examinarla el poder judicial federal a través del juicio de amparo, surge el problema de cuál es la correcta interpretación a esta cuestión.”*¹²⁰ Por otro lado, Felipe Tena Ramírez apunta: *“La interpretación constitucional que adopta un juez con motivo de la ley ordinaria que aplica en un litigio, sólo tiene eficacia dentro del mismo litigio; si con motivo de dicha interpretación el juez ordinario deja de aplicar una ley que estima inconstitucional, esa ley conserva su vigor para todos los demás casos. En cambio, si el Ejecutivo se rehusa a ejecutar una ley que considera inconstitucional, su decisión tiene por efecto paralizar totalmente la aplicación de la ley.”*¹²¹

Señalado por Feliciano Calzada, encontramos lo siguiente: *“Finalmente, otro destacado jurista, citado por Carpizo, tercia también sobre la interpretación del segundo párrafo del 133: ‘Fix - Zamudio es partidario de que los jueces locales examinen la constitucionalidad de las leyes y con gran claridad expone el mecanismo del recurso de inconstitucionalidad en el que la contraparte del quejoso es el juez común que según el afectado aplicó un precepto anticonstitucional. No se enjuicia al poder legislativo por su labor, sino que se analiza la resolución del juez quien, a pesar de lo ordenado en el segundo párrafo del artículo 133, aplicó una norma anticonstitucional. Afirma el muy distinguido tratadista que se trata de un control de la constitucionalidad de las leyes por la vía de la excepción’.”*¹²²

¹¹⁹Feliciano Calzada, op. cit., página 347.

¹²⁰Jorge Carpizo, “Estudios. . .”, página 255.

¹²¹Felipe Tena R., “Derecho. . .”, página 494.

¹²²Feliciano Calzada, op. cit., página 348.

3.1.7 Relaciones entre los poderes federales.

Después de estudiar someramente las facultades y características fundamentales de cada uno de los conjuntos de órganos que constituyó la nación para su gobierno al promulgar la Carta Magna de 1917, veremos, de manera breve, los puntos de contacto que tienen entre ellos, más con un ánimo de resaltar que de mostrar, ya que, en los tres puntos precedentes, de alguna manera, estas quedaron ya expresadas.

Los puntos que pondremos en relieve en este punto específico nos servirán para llegar a la determinación cierta y eficaz de que nuestro sistema constitucional, con fundamento en el artículo 49, prevé un sistema de coordinación o colaboración de poderes, por más que dicho artículo señale la “división de poderes”; dicha coordinación se pondrá aún más al descubierto con los datos que se arrojarán en este apartado; en dicho sentido se pronuncian Tena Ramírez, Burgoa Orihuela, Daniel Moreno, Lanz Duret, Gabino Fraga, Sayeg Helú, Ríos Elizondo, Mario de la Cueva y Carpizo MacGregor, del cual, citaremos un brillante estudio que realizó al respecto.

De acuerdo con el maestro Carpizo, el sistema constitucional mexicano descansa primordialmente en dos principios para otorgar “*la competencia a los órganos estatales*”; tales principios son: 1) el principio de colaboración y 2) la noción de funciones formales y materiales. Refiere a continuación el maestro: “*Por el primer principio, dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida. Ej.: la iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de leyes.*”

*El segundo principio nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales; así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales.”*¹²³

Después de estas notas, el maestro Carpizo desarrolla un esquema en el que muestra el sistema de coordinación de poderes en el gobierno mexicano, al mismo tiempo que muestra, de manera gráfica, la forma en que un determinado conjunto de órganos tiene atribuidas funciones que materialmente corresponden a otro poder; ya hemos explicado de manera amplia en que consiste esta clasificación de funciones de acuerdo a los criterios material y formal¹²⁴; presentaremos a continuación el trabajo de referencia, señalando, previamente que dicho cuadro ha sido adoptado, para la explicación de este tema por varios tratadistas, entre ellos, Jorge Sayeg Helú, Feliciano Calzada y alguno más; señala Carpizo:

¹²³ Jorge Carpizo M., “La Constitución. . .”, página 203.

¹²⁴ Vid supra, capítulo II, temas 2.1.5, sobre funciones del Estado; 2.1.7.3, sobre división de funciones para el ejercicio del poder del gobierno del Estado; y 2.2.6, sobre coordinación de poderes.

“A continuación, analizamos concretamente, en la constitución, nuestro sistema de coordinación. Distinguimos arbitrariamente cuatro secciones en las relaciones de los órganos; bien pueden ser siete, si vemos que cada una de las tres primeras secciones se pueden bifurcar por separado, o sea, estudiando las funciones materiales de un órgano respecto al otro, y luego las de éste otro respecto al que se analizó primero. Para dar mayor sencillez asentamos las relaciones de los órganos, basados en nuestros dos principios, en 4 secciones:

- I. ejecutivo - legislativo,*
- II. legislativo - judicial,*
- III. judicial - ejecutivo, y*
- IV. de los tres órganos.*

Téngase en cuenta que el artículo 73 consagra las facultades del Congreso de la Unión; el 74, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 76, las facultades exclusivas del Senado y el artículo 89, las facultades del Presidente de la República.

De los tres órganos:

1. La Suprema Corte, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Presidente, alguna de las cámaras federales o el Gobernador de un estado, investiga la conducta de los jueces o magistrados federales, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual (artículo 97, párrafo tercero).

2. La Suprema Corte, de motu proprio, puede investigar la violación del voto público, cuando a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión; y el resultado de la investigación lo hará llegar oportunamente a los órganos competentes (artículo 97, párrafo cuarto).

*Después de la enumeración de funciones que hemos realizado, se comprende claramente nuestro régimen de coordinación de los órganos estatales. La flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado.”*¹²⁵

¹²⁵Jorge Carpizo M. “La constitución. . .”, página 203.

Señalamos aquí únicamente las atribuciones desarrolladas, en opinión de Carpizo, por los tres órganos, en virtud de que su cuadro lo distribuiremos en tres apartados específicos, que desglosados al máximo deberían ser seis, pero dada la naturaleza sumaria de esta obra, lo sintetizaremos de esa manera. Mencionaremos finalmente en este apartado que el régimen de coordinación de funciones está asegurado en México por el espíritu general de la Constitución, pero especialmente por uno de sus dispositivos legales, el contenido en el artículo 125 de tal ordenamiento, que impide, en virtud de sus disposiciones, la duplicidad de funciones; tal artículo señala en su texto lo siguiente:

“Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un Estado que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar.”

3.1.7.1 Entre el poder Ejecutivo y Legislativo.

Al respecto, sobre las relaciones existentes entre el Ejecutivo Federal y el Legislativo, representado por el Congreso de la Unión, indica Jorge Carpizo en su estudio:

“1. La suspensión de garantías individuales la decreta el Presidente de la República de acuerdo con sus principales colaboradores y con la aprobación del Congreso de la Unión (artículo 29).

2. La Cámara de Diputados, anualmente, revisa la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive (artículo 74 - IV).

3. El Presidente de la República resuelve, cuando las cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones (artículo 66).

4. Cuando las cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el Presidente decide, eligiendo una resolución de las dos propuestas por las cámaras (artículo 68).

5. El Presidente de la República asiste a la apertura del primer periodo de sesiones del congreso y presenta un informe escrito del estado general de la administración pública (artículo 69).

6. El Presidente de la República es competente para iniciar leyes o decretos (artículo 71 -I).

7. El ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (artículo 72, a).

8. El Presidente tiene respecto a los proyectos de leyes o decretos el derecho de veto (artículo 72, c).

• *Facultades del Congreso de la Unión que materialmente no son función legislativa:*

9. La admisión de nuevos estados y la creación de nuevos estados dentro de los límites existentes (artículo 73 - I y III).

10. Para arreglar definitivamente los límites de los estados (artículo 73 - IV).

11. Para cambiar la residencia de los poderes federal (artículo 73 - V).

12. Establecer, organizar y sostener toda una organización educativa (artículo 73 - XXV).

13. Conceder licencia al Presidente. Nombrar en caso de ausencia o renuncia del Presidente a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia (artículo 73 - XXVI y XXVII).

• *Facultades exclusivas de la cámara de diputados, que materialmente no son funciones legislativas:*

14. Vigilar el funcionamiento y nombramientos del personal de la contaduría mayor (artículo 74 - II y III).

15. Aprobar o no aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (artículo 74 - VI).¹²⁶

¹²⁶Este señalamiento ya no es vigente, pero se encuentra señalado porque tal es el texto apuntado por el maestro Carpio.

- *Facultades exclusivas del senado, que materialmente no son funciones legislativas:*

16. *Aprobar los tratados internacionales, los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles, y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Hacienda (artículo 76 - I y II).*¹²⁷

17. *Autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras - que exceda de un mes - en puertos del país (artículo 76 - III).*

18. *Dar su consentimiento en algunas circunstancias, para que el Presidente pueda hacer uso de la guardia nacional (artículo 76 - IV).*

19. *Declarada la desaparición de poderes en una entidad federativa, nombrar gobernador, a propuesta en terna del presidente (artículo 76 - V).*

20. *Otorgar o no otorgar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, y las Licencias o renunciaciones de los mencionados funcionarios (artículo 76 - VIII).*¹²⁸

21. *El artículo 77 concede a cada cámara funciones de trámite administrativo.*

22. *El Presidente puede proponer a la comisión permanente convocar a una de las cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias (artículo 79 - IV).*

- *Facultades legislativas del Ejecutivo:*

23. *Los supuestos del artículo 29.*

24. *La realización de los tratados internacionales (artículo 76 - I).*

25. *La facultad reglamentaria (artículo 89 - I).*

26. *En los casos previstos sobre salubridad general (artículo 73 - XVI).*

¹²⁷ Hay que agregar la ratificación de nombramiento del Procurador General de la República y otros funcionarios.

¹²⁸ Igualmente, en el señalamiento vigente, los designan, a propuesta presentada por el Presidente.

27. *El Congreso puede facultar al Ejecutivo para regular las tarifas de exportación e importación, crear otras, y las medidas necesarias para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional (artículo 131, 2º párrafo).*

28. *Los Secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos rendirán cuenta al Congreso de la situación que guardan sus respectivas dependencias. Cualquiera de las cámaras puede citar a esos funcionarios, así como a los directores y administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, en ciertos casos para obtener informes (artículo 93)."*¹²⁹

3.1.7.2 Entre el poder Ejecutivo y Judicial.

Sobre las relaciones de coordinación que hay en el sistema jurídico - constitucional mexicano entre el Poder Judicial de la Federación y el Ejecutivo, encontramos señaladas por el maestro Carpizo las que a continuación se presentan:

*"1. La autoridad administrativa puede ordenar en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, la detención de un acusado en los delitos que se persiguen de oficio, poniéndolo de inmediato a disposición de autoridad judicial (artículo 16, párrafo primero)."*¹³⁰

2. La autoridad administrativa castiga las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía, e impone sanciones dentro de los márgenes que la Constitución señala (artículo 21, párrafo primero).

3. Las acciones que corresponden a la nación, por las disposiciones del artículo 27, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27 - VI, párrafo tercero).

4. "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones" [sic, entrecomillado] (artículo 89 - XII).

5. Conceder indultos (artículo 89 - XIV)

¹²⁹Idem, páginas 203 - 205.

¹³⁰Aquí habría que señalar, en atención a la reforma, los párrafos cuarto y quinto.

6. *La Suprema Corte designa a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito (artículo 97, párrafo primero).*¹³¹

7. *La Suprema Corte nombra y renueva a su personal administrativo (artículo 97, párrafo cuarto).*

8. *El Procurador General de la República o el agente que señale será parte en los juicios de amparo (artículo 107 - XV).*"¹³²

3.1.7.3 Entre el poder Legislativo y Judicial.

Señala el tratadista en cita, sobre las relaciones establecidas en la Constitución entre los poderes Legislativo y Judicial Federal, las siguientes:

"1. Las cámaras resuelven, en última instancia, las dudas que existieren en la calificación de credenciales de sus miembros (artículo 60)

2. Conceder amnistías (artículo 73 - XXII).

*3. La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y resuelve si se presenta o no acusación a la Cámara de Senadores. Asimismo se resuelve si se desafuera o no (artículo 74-V).*¹³³

4. El Senado resuelve las cuestiones políticas, llenando ciertos requisitos, que surjan entre los poderes de un Estado (artículo 76 - VI).

5. El Senado se erige en gran jurado para conocer los delitos oficiales de los altos funcionarios (artículo 76 - VII)."¹³⁴

¹³¹ Por reforma a este artículo, aquí se trataría más bien del Consejo de la Judicatura Federal.

¹³² *Idem*, página 206.

¹³³ Aquí estaríamos hablando del órgano previsto por el artículo 41 Constitucional.

¹³⁴ *Idem*, páginas 205 - 206.

3.1.8 Establecimiento constitucional de una primacía legal y orgánica del Poder Legislativo de la Unión sobre los otros dos poderes.

Conforme a lo que hemos revisado respecto a la estructura de los poderes de la Unión, debemos llegar a la conclusión de que en México rige un sistema presidencialista en donde la preponderancia real en el ejercicio de sus atribuciones es para el Ejecutivo Federal; pero por otro lado, no es menos cierto que el Constituyente de Querétaro plasmó en nuestra Carta Fundamental las bases para un sistema de coordinación de poderes, en donde el Legislativo General resultaría el contrapeso ideal de las facultades que ejerce el Presidente, ya que muchos de sus actos están supeditados a la aprobación del Congreso de la Unión o del Senado de la República, limitando la esfera de competencia que, en ocasiones, parece arrogarse el mismo ejecutivo en sus actos, extendiéndolos, *de iure* o *de facto*, sobre algunas áreas que de sí no le corresponden. Es por ello que en la situación actual de México y con fundamento en dicho sistema de coordinación o colaboración de poderes, es fundamental que se replanté el equilibrio que debe existir entre los conjuntos de órganos del gobierno federal, especialmente entre Ejecutivo y Legislativo que son los que tienen la ligazón más intensa, ya que el poder judicial está constituido en el revisor de la constitucionalidad de los actos de los otros dos poderes.

Por otra parte, mientras el Ejecutivo Federal siga ejerciendo un control real de los legisladores de su partido, que hasta ahora han conformado mayoría de votos en el Congreso de la Unión, el Presidente de la República seguirá tendiendo la puerta abierta para que casi la totalidad de sus proyectos de ley sean aprobados, estando en aptitud o no de que así sea, dándose de esta manera una facultad extraconstitucional y extralegal para legislar en el campo de los hechos.

Precisamente por ello que es necesario que se reinterprete el orden constitucional vigente y, con apoyo en una mayoría no perteneciente al partido político del Presidente de la República, se establezca una real coordinación de poderes, donde, al través de la representación, el pueblo mexicano rijá, en conjunto con sus autoridades, los destinos de la nación, conviviendo con nuestro sistema presidencialista, un sistema de verificación legislativa de sus actos, de tal suerte que el espíritu de la constitución no quede sepultado entre los discursos de aquellos que año tras año lo ponderan, no ejerciéndolo y transgrediéndolo con su proceder.

Más adelante penetraremos en la realidad viva de México, al través de la visión no sólo de los tratadistas, sino de aquellos que la narran todos los días, mediante del ejercicio sociológico y periodístico, lo cual nos dará una visión más amplia de lo aquí comentado.

Señalados por Carpizo, el Congreso puede ejercer diversos controles sobre el Ejecutivo (que en la doctrina norteamericana se denominan "facultades - control"), fundamentados en las mismas atribuciones que le confiere la Carta Magna y que pueden rebasar el ámbito jurídico para convertirse en controles políticos. A su tiempo los veremos detenidamente.

Sobre la actual situación del Poder Legislativo en México, Víctor Manzanilla Schaffer publicó un muy interesante artículo al respecto, el cual transcribiremos dada la convergencia que tiene con las ideas que señalamos; el artículo se titula "A propósito de la Potestad legislativa" y apunta:

"La palabra proceso deriva de procedere que en una de sus acepciones significa avanzar, camino a seguir, trayectoria a recorrer hacia un fin propuesto o determinado. Proceso legislativo, en consecuencia, significa un conjunto de actividades y de actos ordenados y consecutivos que realizan los legisladores para elaborar las leyes, para modificar la Constitución o la legislación vigente. En términos generales podemos afirmar que el proceso de formación de la ley comprende tres estadios: a) el de la iniciativa; b) el del estudio, debate y aprobación, y c) el de promulgación y publicación. Pero de estos actos es conveniente considerar cuáles de ellos son propiamente hablando actos de potestad legislativa, pues la ley se caracteriza como expresión de una voluntad especial que es la voluntad legislativa que tiene carácter único, no sólo por la forma en la cual se manifiesta, sino también por el órgano de donde proviene. El artículo 71 de la Constitución Política dispone que el derecho de iniciar leyes o decretos compete únicamente al presidente de la República, a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. Se dispone, asimismo, que las presentadas por el presidente de la República y por las legislaturas de los estados pasarán desde luego a las comisiones dictaminadoras de la Cámara a donde se presenten, dándoles la propia Constitución un trato preferencial, pues se dispone que las iniciativas presentadas por diputados o senadores se sujetarán a los trámites que señale el Reglamento de Debates. Sucede que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en su artículo 56 iguala en trato a las iniciativas de Ley presentadas por uno o varios miembros de las Cámaras, al disponer que también pasarán desde luego a comisión. Por lo tanto, sólo las personas mencionadas expresamente en la Constitución tienen el derecho de iniciar leyes. Falta considerar el caso comprendido en el artículo 61 del Reglamento que disponía que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan el derecho de iniciativa, se mandara pasar directamente a la comisión que corresponda por el presidente de la Cámara, a fin de que la comisión dictaminadora competente resuelva si son de tomarse o no en consideración esas peticiones. No es difícil que la petición de esas personas que no tienen derecho de presentar iniciativas de ley, se relacionen con un proyecto de ley y en el caso de que las comisiones determinen que si es de tomarse en cuenta ese proyecto, lo conviertan de hecho en iniciativa de Ley.

Desde el punto de vista material la iniciativa la formuló un particular, corporación o autoridad; pero desde el punto de vista formal quedan cumplidos los requisitos constitucionales al ser presentada por diputados o senadores según el caso.

La iniciativa de ley echa a andar el proceso legislativo como primer acto para que éste tenga sustancia y objeto; pero todavía no se concreta la potestad legislativa o la voluntad legislativa concreta y manifiesta.

De acuerdo con la experiencia vivida, 98% de las iniciativas de ley provienen del Ejecutivo Federal lo cual, para algunos comentaristas, revela la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo. La realidad es que el gobierno federal posee una vivencia más clara e intensa de la realidad socioeconómica y política del país y cuenta con algo muy importante de lo cual se carece en el Congreso: un cuerpo de técnicos, expertos y profesionales de muy alto nivel, lo que le facilita la formulación de sus iniciativas.

En nuestra opinión personal, la potestad legislativa no se manifiesta ni en la iniciativa ni en el dictamen, ni tampoco en la discusión. Ello acontece sólo cuando se vota y se adopta el proyecto de ley por las Cámaras del Congreso. El hecho de aprobar el dictamen y como consecuencia declarar tácitamente que la Cámara de origen o la revisora acepten que lo aprobado sea considerado ley que regula conductas, situaciones y condiciones estableciendo derecho para todos los mexicanos, constituye la esencia de la potestad legislativa. Aquí se manifiesta en plenitud lo que es el Poder Legislativo, lo cual significa el compromiso y la responsabilidad, tanto personal como de cuerpo colegiado, de todos aquellos que votan en favor y manifiestan su decisión de que algo que se estudió y se discutió, se convierta en ley.

La iniciativa, por importante que sea, sólo representa una proposición, un paso inicial para motivar el proceso legislativo. Aun el dictamen y la discusión, por importantes que parezcan, dentro del proceso legislativo, no contienen esa sustancia de voluntad legislativa que se manifiesta con la adopción o aprobación que se hace en la Cámara respectiva. De aquí parte la trascendencia que tiene cada voto emitido y su sentido; aquí puede apreciarse la importancia que posee el voto particular de existir y dejar constancia de él en el Diario de Debates".¹³⁵

Este bien documentado artículo, escrito además, por un agudo crítico de la política gubernamental, deja ver claramente cual es la situación actual de la Cámara de representantes y del poder Legislativo en General, apuntando en la línea, señalada por otros tratadistas, de la subordinación del Ejecutivo Federal por muy variadas razones.

¹³⁵ "A propósito de la potestad legislativa" / Víctor Manzanilla Schaffer / Publicado en: "El Universal". Sábado 7 de Diciembre de 1996, Número 28914, Año LXXXI, Tomo CCCXIX. Página 7, Primera Sección.

3.1.9 Excepciones al principio o teoría de División de Poderes en México.

Como hemos visto a lo largo de nuestro estudio, el sistema de coordinación de conjuntos de órganos, llamado por la constitución *división de poderes* en tanto principio o institución de derecho constitucional, opera en la estructura legal mexicana de manera cotidiana; aun así, esta investigación no podía quedar completa si no se analizan aquellos supuestos, previstos en nuestra Carta Fundamental, en la que, en ciertas condiciones, se rompe con este sistema y se da una excepción al principio general ordenado en el Constitución, artículo 49 y relacionados; precisamente este artículo 49 señala cuales será estos supuestos, al referir en su segundo párrafo que *“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes 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.”*

De ahí se desprenden tales supuestos de excepción:

- Las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión, en los términos del artículo 29 Constitucional.
- Las facultades extraordinarias para legislar en el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional y que se refieren a la regulación económica del país.

De una forma u otra, estos no son los únicos supuestos en los que se rompe el principio de separación de poderes: Jorge Carpizo señala cinco casos, incluyendo los dos ya referidos, en los cuales se hace excepción a nuestra institución en estudio, específicamente cuando el Ejecutivo de la Unión puede legislar ¹³⁶; tales casos son, sin contar los dos ya mencionados:

- Las medidas generales de salubridad, de conformidad a lo señalado por la fracción XVI del artículo 73 Constitucional.
- Los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 en relación con la fracción X del artículo 89, ambos de la Constitución vigente.
- La discutida facultad reglamentaria, señalada por el artículo 89, fracción I.

Desglosaremos estos dos grupos de facultades por separado, a efecto de un mejor examen y una mejor comprensión.

¹³⁶Jorge Carpizo M., “El presidencialismo. . .”, página 100.

Sobre las medidas de salubridad, encontramos que son aquellas que dicta el consejo de salubridad general, el cual depende directamente del Presidente de la República en virtud de lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVI, así como las establecidas por la Secretaría de Salud; el objeto de tales prevenciones es dictar medidas, que asumen carácter de actos legislativos en tanto son generales, abstractas y obligatorias, respecto a la campaña nacional contra el alcoholismo y el consumo de sustancias enervantes o psicotrópicas adictivas que envenenen al individuo o degeneren a la especie humana (la campaña nacional contra el consumo de drogas tan ponderada hoy), así como las tendientes a evitar diseminación de enfermedades contagiosas, epidemias graves, pandemias, enfermedades exóticas o, en general, enfermedades que representen riesgos graves para la población; entran aquí aquellas campañas para la preservación del medio ambiente y combate a la contaminación ambiental, como factor de salud pública.

Lo referente a la facultad reglamentaria ya ha sido contemplado al tratar las facultades del Ejecutivo de la Unión.¹³⁷

En cuanto a los tratados internacionales, estos se regulan por lo dispuesto en los artículos 76 fracción I y 89 fracción X, que le autoriza al Ejecutivo a celebrarlos con autorización del Senado. Constituyen facultad para legislar en relación con el artículo 133 Constitucional, que señala que son parte del orden jurídico mexicano y, por ende, son parte del derecho interno, por lo que constituyen, junto con la Constitución y las leyes que emanen del Congreso de acuerdo con el ordenamiento fundamental, la ley suprema de la Unión.

3.1.9.1 Justificación para la concesión al Ejecutivo de la Unión de facultades extraordinarias para legislar.

En la historia de México se ha abusado de tales "*facultades extraordinarias para legislar*", esto es, de aquellas facultades que por autorización expresa del órgano titular de la función legislativa son delegadas al órgano Ejecutivo, o que, de alguna manera, se le autoriza a la realización de actos de naturaleza legislativa, ajenos a los que tiene atribuidos de conformidad al orden jurídico establecido en un momento dado. Evidentemente y como es señalado por numerosos autores, entre ellos Tena¹³⁸, el Ejecutivo, que es el beneficiario jurídico de tal prerrogativa, a menudo ha abusado de estas "facultades extraordinarias", o ha maniobrado ante y con Congresos débiles para obtenerlas, ya que, como es señalado oportunamente por Carpizo, no es una sorpresa que en una gran cantidad de países es ordinario que el ejecutivo legisle (situación combatida por los teóricos liberales desde antes de Jonh Locke y Montesquieu), adquiriendo muy diversos matices.¹³⁹

¹³⁷Vid supra, en este mismo capítulo, tema 3.1.4.

¹³⁸Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", páginas 214 - 240.

¹³⁹Jorge Carpizo, "El presidencialismo. . .", página 99.

Generalmente, las justificaciones para conferir estas facultades para llevar a cabo actos materialmente legislativos, *de manera expresa*, al ejecutivo, giran en derredor de situaciones extraordinarias, de causas que ponen en estado de alerta al gobierno en defensa de los intereses de la sociedad; Carpizo señala algunas de ellas, como son que en épocas de emergencia, se requiere prontitud en las decisiones y rapidez en la respuesta gubernamental, siendo la organización y composición del ejecutivo la que se presta mejor para actuar en consecuencia; esto nos lleva a una segunda justificación, la cual es que el ejecutivo cuenta con el personal competente en el aspecto técnico para presentar dicha respuesta; la tercera justificación sería que los legislativos se ocupan de situaciones generales y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta actividad en manos de la organización más expedita del ejecutivo.¹⁴⁰

Todas las anteriores resultan de estados de conmoción general en la vida interna del Estado, lo que supone una crisis que debe ser enfrentada con rapidez y eficacia; pero ¿qué hay de aquellas situaciones en que se le atribuyen (ó se atribuye sólo) al ejecutivo estas facultades extraordinarias para legislar sin estar en este estado general de conmoción? La respuesta sólo se puede encontrar en el ánimo de la clase gobernante de ejercer hegemoníamente su poder, aún por encima de la ley, fracturando, con ello, el tan ponderado “Estado de Derecho”. Por otro lado, referíamos líneas arriba que las anteriores eran concesiones *expresas* al ejecutivo, por parte del legislativo, para llevar a cabo actos que materialmente eran de la competencia de éste último. Pero existen algunos supuestos legales en que tales facultades son conferidas al ejecutivo de manera *tácita* en la legislación o que bien, son utilizadas *de facto* por la autoridad administrativa; entre las primeras encontraremos la facultad llamada “reglamentaria” del ejecutivo y la facultad para celebrar tratados internacionales, en tanto que por disposición constitucional, estos serán, junto con la Constitución y algunos otros ordenamientos, la ley suprema de la Unión; entre las últimas referidas, encontramos algunas actividades cotidianas del ejecutivo, que se han convertido en práctica común en nuestro sistema político, al través del consentimiento, complicidad y anuencia de los miembros del Congreso de la Unión pertenecientes al mismo partido político que el Presidente de la República, hasta ahora, mayoría en ese órgano legislativo.

3.1.9.2 El artículo veintinueve Constitucional.

Este artículo presenta el caso más estudiado sobre facultades extraordinarias concedidas al presidente, y sobre el cual haremos nosotros unas breves disertaciones, fundamentados en el estudio realizado por el maestro Tena Ramírez.¹⁴¹

¹⁴⁰ Cfr. *idem*, página 100.

¹⁴¹ Además del estudio del maestro Tena, Jorge Carpizo hace lo propio, presentando un amplio estudio del tema, en “El presidencialismo...”, páginas 100 - 104, así como en “La Constitución...”, páginas 208 - 219, donde aparecen datos de doctrina, jurisprudenciales e históricos de mucho interés.

Señala el artículo 29 Constitucional lo siguiente:

"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Sobre lo señalado en el artículo anteriormente citado, el maestro Tena Ramírez hace un magnífico estudio, el cual citaremos dada la claridad de su exposición y la unidad de su contenido; señala el maestro lo siguiente:

"El artículo 29 funciona 'en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto'. Cuando se presenta cualquiera de los dos primeros casos especialmente señalados (invasión o perturbación grave de la paz pública), no puede haber duda de que se está en la hipótesis del artículo 29; fuera de tales casos, queda a la discreción de los poderes ejecutivo y legislativo definir, con la competencia que a cada uno señala el precepto, si existe una situación 'que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto'.

Supuesto el estado de necesidad previsto por el artículo 29, este precepto indica dos medios para hacer frente a la situación: la suspensión de garantías individuales y la concesión por el Congreso al Presidente de las autorizaciones que aquél estime necesarias para que éste haga frente a la situación. Las 'autorizaciones' que consagra el artículo 29, son las 'facultades extraordinarias' a que se refiere el artículo 49. La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias, medidas ambas que en ciertos casos pueden implicar una derogación excepcional y transitoria al principio de la división de poderes, serán estudiadas a continuación.

La suspensión de garantías significa que se derogan relativamente las limitaciones que en favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución al poder público; ábrese así la puerta, que en épocas normales no puede franquear la autoridad sin cometer violación.

La medida de la suspensión de garantías debe tomarse por el concurso de tres voluntades: la del Presidente de la República, la del Consejo de Ministros y la del Congreso de la Unión (o en sus recesos la Comisión Permanente). Es el Jefe del ejecutivo el que propone la medida; es el Consejo de Ministros, en funciones excepcionalmente de régimen parlamentario, el que se solidariza con aquél a aceptar la medida; y es el Congreso de la Unión el que decreta la suspensión al aprobar la iniciativa presidencial. La suspensión de garantías no es absoluta, sino relativa y limitada por varios conceptos, que el artículo 29 estatuye.

En primer lugar, el Presidente de la República es la única autoridad que puede solicitar y utilizar la suspensión de garantías. Todas las demás autoridades del país siguen acotadas, detenidas por esa barrera que la Constitución erigió en beneficio de las personas; la grave responsabilidad de ejercer el poder sin la cortapisa de las garantías individuales, la asume exclusivamente el Jefe del ejecutivo ante la nación y la Historia. De allí que sea indelegable la facultad de intervenir en las garantías suspendidas. En efecto, ni siquiera se refiere el artículo 29, cuando autoriza la suspensión de garantías, al Poder ejecutivo, sino al Presidente de la República, de suerte que los secretarios de Estado solo pueden ejecutar los acuerdos que en ese particular dicte el Presidente, lo que se corrobora si se tiene en cuenta que en nuestro régimen presidencial los secretarios de Estado carecen de funciones autónomas. En la iniciativa sobre suspensión de garantías que en el mes de mayo de 1942 presenta el Presidente ante las Cámaras, con motivo de la declaración del estado de guerra a Alemania, Italia y Japón, se incurrió en el error de consignar en el artículo 3º transitorio, la facultad del ejecutivo para delegar parcialmente sus atribuciones relacionadas con la suspensión, mientras aparecía el reglamento, en las autoridades federales por él designadas; advertida la Comisión dictaminadora del error cometido, suprimió en su dictamen aquel artículo, y de conformidad con el ejecutivo se votó y publicó la ley sin hacer advertencia alguna de que la iniciativa había sido mutilada, con lo cual se violó el reglamento del Congreso, pero se salvó la recta interpretación del artículo 29 de la Constitución.

En segundo lugar, no deben suspenderse todas las garantías individuales, sino solamente aquellas que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación. Hay, pues, entre la suspensión de garantías y la defensa frente al estado de necesidad una relación de medio a fin. Cuáles garantías deben suspenderse para alcanzar el fin que se busca, es cosa que queda a la discreción de los poderes que intervienen en la suspensión. A diferencia del texto del 57, que excluía categóricamente de la suspensión la garantía de la vida, el artículo 29 actual no limita las garantías que pueden suspenderse.

En tercer lugar, las garantías pueden suspenderse en todo el país o en lugar determinado, según se localice total o parcialmente la situación de emergencia.

En cuarto lugar, la suspensión debe producir sus efectos por un tiempo limitado, pues no sería conveniente que la interrupción del régimen de legalidad que ella significa se convierta en situación permanente. Para hacer frente a la invasión francesa, la ley de 27 de mayo de 1863 declaró que la suspensión de garantías duraría hasta treinta días después de la próxima reunión del Congreso, o antes, si terminaba la guerra con Francia. La ley de 1º de junio de 1942 determinó que la suspensión durara todo el tiempo de la guerra y sería susceptible de prorrogarse, a juicio del ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades. La suspensión no puede contraerse a determinado individuo, con lo cual se excluye la expedición de las llamadas leyes privativas que colocan fuera de la ley a individuos concretamente especificados, como la relativa a Iturbide en 1824 y la referente a Leonardo Márquez y sus cómplices en 1861. Por último, la suspensión debe hacerse por medio de prevenciones generales. Se satisface este requisito en virtud de la ley expedida por el Congreso, en la cual se enumeran las garantías suspendidas y las facultades de que goza el ejecutivo respecto a cada una de dichas garantías suspendidas. Aunque el texto constitucional no es suficientemente claro, debe entenderse que todo lo relativo a este punto debe ser obra del Congreso, a fin de que el ejecutivo reciba íntegramente sus facultades del órgano legislativo. No lo entendió así la ley de 1º de junio de 1942, la cual se redujo a decretar la suspensión de ciertas garantías y dejó al ejecutivo su reglamentación, lo que se tradujo en que el Presidente se autolimitó en el ejercicio de las amplias facultades en que le otorgó el Congreso.

En resumen, es relativo todo cuanto toca a la suspensión de garantías, porque la suspensión sólo existe y opera en cuanto a cierta autoridad, a determinadas garantías, al lugar, y por un tiempo limitado. la relatividad se debe a que la suspensión sólo tiene razón de ser en cuanto tiene relación con el objeto que con ella se persigue. El otro medio con que, aparte de la suspensión de garantías, el artículo 29 provee al ejecutivo para hacer frente a una situación de grande peligro o conflicto, consiste en el otorgamiento de las autorizaciones que el Congreso estime conveniente conferir al ejecutivo para hacer frente a la situación. Dichas autorizaciones presuponen necesariamente la existencia de la situación anormal, que como premisa rige el contenido todo del artículo 29. Pueden consistir en dar al ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o en transmitirle facultades legislativas, pero en uno y en otro caso las autorizaciones deben estar regidas por las mismas reglas de relatividad que señorean todo el artículo 29, puesto que al igual que la suspensión de garantías las autoridades son simples medios para hacer frente a un estado de necesidad. Así, pues, deben enumerarse las facultades conferidas al ejecutivo, su duración y el lugar; todo ello por medio de prevenciones generales, y sin que las autorizaciones se dirijan en contra de determinado individuo.

Hay, sin embargo, una diferencia entre los requisitos para la suspensión y las que deben satisfacerse para el otorgamiento de las autorizaciones. La suspensión es obra del Presidente, del Congreso de Ministros y del Congreso, o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Una vez que se acuerda la suspensión por el concurso de esos tres órganos, las autorizaciones se conceden exclusivamente por el Congreso y nunca por la Permanente. Ello se debe a que las autorizaciones pueden consistir en la delegación de facultades legislativas - y de hecho en eso consisten -, por lo que la Permanente no podría delegar lo que no tiene, según son las facultades legislativas, que pertenecen siempre al Congreso.

*Como consecuencia, la iniciativa para la suspensión de garantías corresponde exclusivamente al Presidente, por los requisitos previos que ella supone, mientras que la iniciativa para conceder autorizaciones se rige por regla general del artículo 71. La exposición que acabamos de hacer es la que deriva rectamente del artículo 29, pero al margen de ella o, por mejor decir, en contra de ella, se desarrolló en México con fecundidad, al parecer inagotable, una interpretación torcida, que ha sido la base de un extenso derecho consuetudinario. Importa, pues, conocer no sólo el estudio genuino del texto, sino también las peripecias que han corrido en nuestra azarosa vida constitucional las 'autorizaciones' que menciona el artículo 29, más conocidas con el nombre de 'facultades extraordinarias', que es el que les da el artículo 49, así como el no menos agitado destino de la suspensión de garantías, que consagra el primero de los dos señalados preceptos."*¹⁴²

Resaltaremos los siguientes elementos del artículo 29 Constitucional:

1. La concesión de las facultades extraordinarias se da únicamente "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto", esto es, en una situación de conmoción general o ante el riesgo de descomposición social, de grave fractura del orden interno establecido o por una situación de alerta generalizada ante un peligro grave e inminente, por lo cual se presupone que no pueden concederse de ordinario, sin que se de alguna de estas causas graves de alteración o puesta en peligro del status interior del Estado.

¹⁴²Felipe Tena Ramírez, "Derecho. . .", páginas 211 - 214. En las páginas subsecuentes, el maestro Tena hace un magnífico estudio sobre la historia de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso al Presidente de la República, confrontando el orden legal con la práctica cotidiana de esta figura.

2. Solamente el Presidente de la República podrá suspender, en todo el país o en algún sitio determinado, las garantías constitucionales (ó cualquier dispositivo constitucional o legal existente, ya que tales "facultades extraordinarias" ha facultado históricamente al ejecutivo para afectar cualquier ley o disposición legal que pudiesen usar los agraviados para defenderse y que constituyesen una traba a la acción de la autoridad ¹⁴³) que fuesen un obstáculo para afrontar, de manera rápida y con facilidad, a la situación de emergencia referida en el punto precedente, concediéndole adicionalmente el Congreso General al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para que haga frente a la situación.

3. Tal suspensión debe darse con y por la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente.

4. El titular del ejecutivo debe contar, adicional y previamente a su solicitud de aprobación al Congreso Federal, con el consenso o acuerdo del llamado *Consejo de Ministros*, integrado, *ad hoc*, por los siguientes funcionarios públicos:

- Los Secretarios del Despacho o Secretarios de Estado, esto es, por los titulares de las Secretarías de Estado.
- Los titulares de los Departamentos Administrativos. Hay que hacer la aclaración de que actualmente ya no existe, en *stricto sensu* ninguno de ellos, ya que el último, el Departamento del Distrito Federal, reformó su composición administrativa y se constituyó en un régimen político - jurídico *suigeneris* que no es posible explicar aquí; pero lo interesante es que abandonó la estructura departamental desde hace un par de años, por lo que el titular de su ejecutivo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sería el que, teóricamente, llenaría este lugar.
- El Procurador General de la República.

Los secretarios del Despacho formarían un grupo asesor y serían responsables, en lo tocante a su ramo, de la determinación del presidente, cosa que en nuestro sistema se antoja a ficción. Por otro lado, la exigencia de que acompañen los titulares de los Departamentos Administrativos existe en tanto que estos eran cuerpos técnicos capaces de enfrentar situaciones concretas, con rapidez y eficacia. En cuanto al Procurador, éste jugaría el rol del asesor jurídico del Presidente de la República, encomienda que ahora tiene encargada, de manera específica, otro cuerpo técnico especializado.

¹⁴³ Al efecto y sobre este punto en especial, confrontar a Felipe Tena, "Derecho. . .", página 216.

Este consejo de Ministros supuestamente debería tener la función de limitar, en caso de ser necesario, la actuación del Presidente, ya que la suspensión no podría darse sin su acuerdo, por lo que algunos tratadistas pensaron ver aquí un matiz parlamentario, que realmente no existe en tanto que el primer mandatario puede, en un momento dado, sustituir a todos los funcionarios que integran tal consejo, siendo ahora, recientemente, más difícil lo anterior respecto al Jefe de Gobierno del D.F. y al Procurador General, pero, sin embargo, no imposible, en tanto que el Presidente tiene atribuidas tales prerrogativas. necesitando, en ambos casos, de la aprobación del Senado, aprobación que en el sistema mexicano casi nunca ha sido difícil conseguir.

5. La suspensión referida deberá hacerse únicamente por un tiempo limitado y por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a individuos o grupos determinados.

3.1.9.3 El segundo párrafo del artículo ciento treinta y uno constitucional.

Del artículo 131 nos interesa especialmente su segundo párrafo, pero lo transcribiremos íntegro para no fracturar su sentido unitario y ubicarlo adecuadamente en su contexto; señala tal disposición:

"Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

Este segundo párrafo, que es el que interesa particularmente a nuestro estudio, contiene lo que los tratadistas han dado en llamar las facultades en materia de regulación económica. Al través de esta disposición, en concordancia con el artículo 49 *in fine*, el ejecutivo puede legislar ampliamente, ya que puede establecer, suprimir o modificar, decreciente o crecientemente, las cuotas de importación o exportación expedidas previamente por el Congreso en la ley específica. También puede restringir o estimular el tráfico de productos y mercancías o prohibir las importaciones y exportaciones, todo lo anterior para lograr, como queda expresado en el propio artículo, “. . .regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país”.

Cada año, el Presidente someterá a consideración del Congreso el uso que hubiese dado a tales facultades, *a posteriori*, por lo que el Legislativo no tiene nada que hacer ante hecho consumados, por lo que tal “*aprobación*” de que habla la Constitución es meramente informativa, aunque pudieran influir en el otorgamiento de tales facultades de nueva cuenta o en el condicionamiento de tal concesión al cumplimiento de determinados requisitos. Por supuesto, esto exigiría un Congreso donde no se impusiera la “*disciplina de partido*”, tan popular entre nuestros gobernantes. Existe una ley reglamentaria de este segundo párrafo, que convierte la autorización de usar tales facultades en indefinida, lo que, en opinión de Carpizo, deviene en inconstitucional.¹⁴⁴

¹⁴⁴Cfr., a Jorge Carpizo, “El presidencialismo. . .”, página 109. Para un estudio más amplio de este apartado, Jorge Carpizo da, *in situ*, una más amplia visión del tema.

3.2 ANÁLISIS JURÍDICO - POLÍTICO DE LA TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES Y SU APLICACIÓN PARTICULAR EN LA ESTRUCTURA JURÍDICO - POLÍTICO ORGÁNICA DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Después de analizar someramente el funcionamiento orgánico del gobierno mexicano, con fundamento en las disposiciones constitucionales que previenen la división en poderes, iniciando con el artículo cuarenta y nueve de la Ley Fundamental; y habiendo realizado un breve estudio sobre los preceptos teóricos que sustentan tal tesis y sus antecedentes históricos, nos encontramos ya en aptitud de proceder a una reflexión jurídico - política sobre el ejercicio real que en México se realiza de la teoría de división en poderes, basados en el recuento hemerográfico de algunos hechos notorios de la vida nacional, que serán complementados y confrontados con lo que los autores han vertido sobre tales cuestiones, tratando de vaciar, de la manera más objetiva posible, las situaciones fácticas más relevantes de las constantes del sistema político mexicano.

En este apartado haremos una breve reseña de como en la vida política de México se han reinterpretado, de manera muy *sui generis*, situaciones que han descrito las teorías políticas y constitucionales; ya referíamos líneas arriba, al hablar de los principales postulados aportados por la teoría de división de poderes, la característica constante de que se diera la primacía de alguno de los poderes constituidos ¹⁴⁵; derivado de lo anterior, igualmente analizamos brevemente los caracteres de los sistemas parlamentario y presidencial ¹⁴⁶; veremos, fundamentados en estos dos precedentes, que en nuestro país el sistema presidencial y la primacía del Ejecutivo que conlleva, ha tomado características desproporcionadas, en tanto que no existe (todavía) un contrapeso real que modere y coordine con el del Presidente de la República, de tal manera que México ha vivido, en las últimas décadas, una *subordinación*, más que una "división", "separación" o *coordinación* de poderes.

Esto se ha traducido en la imposición, en el sentido gramatical del término ¹⁴⁷, de criterios considerados exclusivamente por una facción política del país, sin tener en cuenta la coordinación de poderes que jurídicamente se encuentra establecida en México; esto habla directamente de la falta de cuestionamiento por parte del Congreso de la Unión de algunos actos realizados por el Ejecutivo Federal.

¹⁴⁵ Vid supra capítulo II, tema 2.3.5.

¹⁴⁶ Vid supra capítulo II, tema 2.4.

¹⁴⁷ Diccionario Porrúa de la lengua española en cita: "Imposición Acción y efecto de imponer, o imponerse. Carga, tributo y obligación que se impone. Exigencia, coacción. / Imponer (verbo transitivo): Poner carga, obligación u otra cosa. Imputar. Instruir a uno en una cosa. Infundir respeto o miedo. Poner dinero a rédito o en depósito."

En vista de la actual situación económica y política que vive nuestro país, es necesario que se reconsideren los modelos por medio de los cuales se ha gobernado al país en las últimas décadas, tomando en cuenta las características particulares que en la actualidad presenta el mismo y asumiendo las profundas diferencias que existen entre el México actual y el México posterior a la revolución de 1910. Es por lo anterior que resulta inminente que el gobierno de nuestro país se avoque a la creación de programas y planes de gobierno que trasciendan los sexenios en cuanto a los beneficios que reporten y en los cuales se tenga en cuenta y se respete *efectivamente* el sistema de coordinación de poderes establecido por la constitución mexicana. Precisamente por lo anterior, los programas y planes particulares de los partidos, no consensados con otras fuerzas, resultan obsoletos en la consecución de los intereses nacionales. Concomitantemente a lo anterior, debe considerarse, en nuestro país una limitación efectiva de los poderes reales del Ejecutivo de la Unión, al través de una verdadera coordinación con el Legislativo Federal y conjuntamente con el control eficaz de la constitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que no se pretenda abusar de las prerrogativas que otorga nuestra Ley Fundamental al través de mecanismos metaconstitucionales.

Evidentemente, hay algunos aspectos que debemos tomar en consideración al abordar el tema de la conflictiva real y efectiva que se vive en nuestro país; empezaremos enunciando algunas de ellos, las cuales se irán desglosando conforme avance ésta parte de nuestro estudio y al tratar los temas relacionados. Para poder penetrar con éxito en la problemática jurídico - política del México contemporáneo y llevar a buen término esta investigación, habremos de tomar en cuenta la existencia de una organización política, el Partido Revolucionario Institucional (P.R.I. por sus siglas), sin la cual nos resultaría difícil, por no decir imposible, explicar algunas cuestiones de fondo del funcionamiento del "*sistema de gobierno mexicano*", como podríamos calificarlo al estudiarlo a la luz de la doctrina; por otro lado, la carencia de un verdadero sistema de partidos, esto es, un pluripartidismo eficaz en México; al mismo tiempo, la inexistencia de mecanismos para la participación ciudadana en la vida política del país; en este mismo tenor, habremos de notar que, en el sistema de gobierno mexicano, cada gobierno imprime, para bien o para mal, su huella indeleble en la historia del país, situación que se ha traducido en el modelo "*sexenal*", que es otro elemento que tendremos que tomar en cuenta para la explicación del fenómeno particular que nos ocupa, ya que México se transforma cada gobierno (ahora, cada sexenio), conservando, por supuesto, algunas características distintivas sistémicas; a lado de todos los anteriores, durante mucho tiempo padecimos de una ostensible carencia de lo que hoy se ha dado en llamar "*normalidad democrática*", y que no se puede entender sino como una forma de existir en la cual se respetan las instituciones democráticas (que todos los gobernantes de México han protestado defender y "*han defendido*" de las formas más diversas), la cual fue proclamada y anunciada gobierno tras gobierno desde la instauración de los "gobiernos revolucionarios" y que hoy parece ser redescubierta, por primera vez, por nuestros gobernantes, con un inusitado sentido del humor (v.g. "¡por fin México

vive en la normalidad democrática!”, “¡ahora sí entramos a la normalidad democrática!”, “era impostergable que México ingresara a una era de normalidad democrática”). Todos estos aspectos se han ido transformando a lo largo de los años, como es natural, debido a la dinámica social de las naciones, de tal suerte que, como veremos más adelante, existen hoy en día condiciones diferentes de las existentes hace tan sólo tres años, ahondándose las diferencias conforme nos alejamos más en el tiempo y en la historia, por lo que el México de las décadas anteriores es muy diferente al actual y deberemos considerar la situación política de nuestra patria en aquella época como un antecedente de la que existe en estos días.

Así las cosas, procederemos al estudio detenido de los puntos planteados anteriormente.

3.2.1 Primacía funcional y objetiva del poder Ejecutivo de la Unión sobre los otros dos poderes.

Después de haber estudiado líneas arriba y someramente las características, funciones y facultades formales del presidente de la República inmerso en el sistema constitucional mexicano de división funcional y orgánica para el ejercicio del poder público¹⁴⁸, haremos un breve estudio de aquellas características, insinuadas apenas en otras partes de nuestra investigación, que hacen *suigeneris* al presidencialismo mexicano, esto es, aquello que calificó Mario Vargas Llosa, escritor y político peruano, ahora extranjero *non grato* en nuestro país, como la “*dictadura perfecta*”, o en palabras del mismísimo Pablo Neruda, Pablo de América, quien, en concordancia de ideas en el tiempo, manifestó que la de México “*era la democracia más dictatorial que pudiera concebirse*” y de nuestro presidente que es “*un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real de Inglaterra.*”¹⁴⁹ Como puede apreciarse, desde hace ya bastantes lustros, diversas personas notorias, entre las que se cuenta académicos, periodistas, escritores, librepensadores, intelectuales mexicanos y extranjeros, has puesto de manifiesto que el Ejecutivo Federal mexicano es un órgano poderoso y que detenta una gran cantidad de facultades; pero este poder no sólo proviene de las funciones que tiene asignadas por la ley ni de las especiales características de los sistemas presidencialistas¹⁵⁰; este poder tiene raigambres más profundas que lo distinguen y lo singularizan. Ahora bien, muchos autores relacionan directamente los problemas políticos de México con la falta de una correcta vida democrática en el país, carencia que tal vez se manifiesta en este fenómeno particular que analizaremos.

¹⁴⁸Vid supra, en este mismo capítulo, tema 3.1.4.

¹⁴⁹Neruda, Pablo. “*Confieso que he vivido. Memorias*”. Séptima edición. Editorial Seix Barral, S.A. México, 1977. Páginas 230 y 231.

¹⁵⁰Sobre estos temas, vid supra, en este mismo capítulo, temas 3.1.4, 3.1.7.1 y 3.1.7.2 y en el capítulo II, tema 2.4.

Pablo González Casanova, en su obra *"La democracia en México"*, pone en relieve algunos aspectos interesantes de los factores reales de poder en nuestro país, señalando expresamente que existe una incongruencia entre las teorías que adoptó en 1917 el constituyente y la realidad política mexicana, siendo esta incongruencia parte medular de los problemas del México de las décadas precedentes.

Este autor propone algunos puntos para llegar a la determinación de que en México no se dan las condiciones reales y objetivas para el funcionamiento de las instituciones democráticas que el llama *"euroamericanas"* y que son aquellas consideradas como típicamente republicanas y demócratas. Al efecto, señala el comportamiento de las instituciones de nuestro país respecto a algunos renglones específicos, como son las elecciones y los cambios de poder, la situación de los sindicatos en México, las relaciones reales del Presidente de la República con los otros dos poderes de la Unión, las relaciones entre Federación y entidades federativas y las relaciones de los gobiernos de éstas con sus correspondientes municipios. Algunos de los señalamientos que realiza van en la siguiente dirección:

I. Las verdaderas estructuras del poder en México poco o nada tienen que ver con los modelos jurídico - políticos planteados en la constitución y con las instituciones democráticas tradicionales (*"El texto constitucional de México - como el de los demás países latinoamericanos - se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre 'la soberanía popular', las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los 'tres poderes' y las de los 'contrapesos y balanzas' del poder estatal, a que se refiere Madison en El Federalista, son el fundamento teórico - jurídico de nuestras constituciones políticas.*

*En la realidad, la estructura del gobierno y las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX. No es por intermedio de éstos como se puede entender su funcionamiento real y sus significados más ricos. Los partidos, el sufragio, las elecciones, los 'tres poderes', la 'soberanía de los estados federales', y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de 'la lucha de partidos que institucionaliza el cambio del poder', o con el equilibrio y control de unos 'poderes' por otros, o con una 'federación de estados libres y soberanos'. La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta."*¹⁵¹)

¹⁵¹ González Casanova, Pablo. *"La democracia en México"*. Novena edición. Ediciones ERA, S.A., Distrito Federal, México, 1977. Página 23.

2. La presidencia mexicana es una institución poderosa que domina el campo de acción del gobierno nacional, avasallando a los poderes legislativo y judicial.

3. Históricamente, el Presidente de la República ha representado no sólo al gobierno mexicano sino a la máxima instancia gubernamental del país.

4. El sistema político mexicano está estructurado a partir de las decisiones que se toman por parte del Presidente de la República, con el apoyo del Partido Revolucionario Institucional.

5. Los partidos políticos de oposición lo son en tanto que son organizaciones que disputan el poder al P.R.I., representado en los puestos de elección popular y son más bien grupos de presión que fuerzas políticas organizadas (*“Los partidos de oposición que han luchado en forma permanente sólo han llegado en realidad a constituir grupos de presión, más o menos numerosos, cuyos dirigentes tienen plena conciencia de que en el momento de lanzarse a una elección de gobernador, senador o presidente están avocados a perderla. Si se lanzan, en esas circunstancias extrañas, es porque la lucha política y el fracaso previsto, les permite obtener en cambio algunas plazas de diputados o presidentes municipales - cosa relativamente reciente - y, sobre todo, la consideración del gobierno hacia el grupo dirigente, consideración que se manifiesta en forma de contratos, prestaciones o servicios. Una razón más que los induce a este tipo de luchas, perdidas de antemano, es la preparación política de sus miembros, para futuras contiendas, en que la ocasión de triunfar sea más propicia.”*¹⁵²)

6. En opinión de González Casanova *“Todos los datos indican la ausencia del sistema de partidos, así como el poder considerable con que llega el presidente al gobierno.”*¹⁵³

7. Señala este autor que *“En la realidad, el sindicalismo - como fuerza política nacional - presenta múltiples características de una variable dependiente, no sólo del partido del gobierno, sino específicamente del Ejecutivo.”*¹⁵⁴

¹⁵²Idem, páginas 24 - 25.

¹⁵³Idem, página 25.

¹⁵⁴Idem, página 26.

8. González Casanova hace el señalamiento de algunas agrupaciones obreras que sirven a los intereses del Ejecutivo, diciendo que *“En primer término, las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados pertenecen a una organización, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (C.T.M.), unida estrechamente al partido gubernamental, al través del sector obrero del partido, y al gobierno. Otros sindicatos no afiliados a esa central tienen también fuertes vínculos con el partido y el gobierno. Los dirigentes logran obtener como concesión un número considerable de curules.”* . . . *“La vinculación de los líderes de estos sindicatos con el gobierno lleva varias décadas y desde 1940 los principales de ellos son unas veces diputados y otras senadores.”*¹⁵⁵ Por otro lado, comenta: *“Pero aparte de estos datos, que requerirían minuciosas investigaciones para pasar de la ejemplificación al análisis propiamente dicho, un indicador de la dependencia del sindicalismo mexicano respecto del gobierno y en particular del presidente es, sin duda, el de las huelgas.”* . . . *“La política presidencial - en sus grandes tendencias - es determinante de que haya un mayor o menor número de huelgas o huelguistas.”*¹⁵⁶

9. Sobre la relación del Presidente de la República y el Congreso de la Unión, señala el autor: *“Si el poder del gobierno y su dinámica no se ajustan a los modelos de la teoría clásica de la democracia, cuando se ve la preponderancia casi absoluta del partido gubernamental sobre los demás partidos, y la de los sindicatos y uniones gubernamentales, el poder del presidente dentro del congreso se aleja por lo menos en la misma magnitud de ese modelo.*

*En el Poder Legislativo, la Cámara de Senadores está integrada exclusivamente por representantes del partido del gobierno. Resultaría muy difícil y minucioso descubrir o medir su poder frente al presidente. La Cámara de Diputados sólo en el pasado presentó fuerte oposición. . . ”*¹⁵⁷

Señala más adelante: *“Para medir el poder del Legislativo frente al Ejecutivo es preferible en todo caso tomar en consideración los actos de la Cámara de Diputados, donde hay por lo menos alguna oposición. Ahora bien, como la cámara se renueva cada tres años, y el presidente gobierna los tres primeros años con la legislatura que le dejó su predecesor, pensamos conveniente ver las diferencias en el comportamiento de la cámara que deja en herencia el ex - presidente a su sucesor, y de la cámara elegida durante el periodo del presidente en turno.”*¹⁵⁸

¹⁵⁵Ibidem.

¹⁵⁶Ibidem, páginas 27 - 28. Para datos específicos, consultar esta misma obra, páginas 26 - 29.

¹⁵⁷Ibidem, páginas 29 - 30. En los últimos años encontramos una mayor presencia de la oposición en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como entre los Senadores. Particularmente, la actual legislatura se caracteriza por una muy fuerte representación opositora y una nueva recombinação de fuerzas muy distinta a la “tradicional”, ya que el P.R.I. no cuenta con la mayoría absoluta de anteriores legislaturas.

¹⁵⁸Ibidem, páginas 30 - 31.

Comenta este autor: *"Al contemplar el conjunto del panorama histórico - político y los datos analizados, se pueden hacer las siguientes observaciones sobre la naturaleza y las características del Poder Legislativo en México:*

1. La oposición, en las primeras etapas de los regímenes revolucionarios, presenta tendencias a ligarse con los grupos y clases derrocados por la propia revolución, o con las facciones de revolucionarios armados. Oposición en el Legislativo y rebelión o golpe de Estado son fenómenos fácilmente asociables.

2. Eliminar a la oposición en la cámara para la supervivencia del Ejecutivo, es el razonamiento político inmediato. Provoca una serie de medidas que derivan en el control del Congreso por el Ejecutivo.

3. El control integral del Legislativo sólo es roto hasta 1940. El rompimiento de la 'tradicción' es en sí un hecho importante, dados los antecedentes. Su significado cuantitativo y cualitativo es muy escaso, sin embargo, en términos de fuerzas políticas, y de su representación y actuación legales e institucionales en el Congreso.

4. Las diferencias entre la cámara heredada y la cámara renovada son mínimas y no son significativas. El presidente tiene el control, tanto de los diputados elegidos durante el sexenio presidencial anterior, como de los diputados elegidos en su propio gobierno.

5. Si se observa el periodo 1934 - 1964 se advierte que, mientras en el gobierno del general Lázaro Cárdenas todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo (en los años correspondientes) son aprobados por unanimidad, el menor número de proyectos aprobados sin ningún voto en contra corresponde al gobierno del señor Ruiz Cortines. Estos hechos revelan que en la política mexicana un gobierno apoyado en el pueblo y cuya política es esencialmente popular no corresponde necesariamente a una mayor oposición en el Legislativo, y viceversa. Como es evidente, la democratización de un país tiene distintos canales.

6. Los proyectos que sólo alcanzan una aprobación mayoritaria nunca se enfrentan a una oposición que exceda del 5% y, si se estudiara cuáles proyectos fueron aprobados por unanimidad y cuáles por mayoría, se descubriría que - como ocurre en regímenes con sistema de partidos - los proyectos de ley realmente vertebrales son aprobados por unanimidad.

7. En resumen, se advierte que el sistema de 'equilibrio de poderes' no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo.

*Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico. En efecto, así como los antiguos gobernantes decían gobernar a nombre de la Ley y que la Ley estaba respaldada por la Divinidad, lo cual tenía un sentido funcional simbólico - religioso, en nuestra cultura cumple esa misma función la Cámara de Diputados, cuyo significado teórico aparece en la comunidad como 'creencia legal', y desde que el pensamiento racional del siglo XVIII transfiere el acto legislativo de Dios al pueblo, y a los representantes del pueblo. Desde un punto de vista antropológico, las leyes en México son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también. Este fenómeno se advierte, particularmente, en el análisis del comportamiento de la Cámara de Diputados, aunque puede observarse en otras instituciones. Los procesos de frustración son en este caso más agudos, y quizás por ello, el status de diputado es el que está más violentamente expuesto al humorismo y la caricatura políticos. La reciente reforma al artículo 54 constitucional va a modificar - como veremos - tanto la estructura como las funciones que ha tenido la Cámara de Diputados desde Obregón a nuestros días."*¹⁵⁹

10. Sobre la relación del presidente y la Suprema Corte, realiza el autor los siguientes comentarios: *"Dentro de este cuadro general, la hipótesis que parece más viable al estudiar la Suprema Corte de Justicia, es que se aparta del modelo de Montesquieu por lo menos tanto como el Congreso. Hay en este terreno, sin embargo, algunos hechos inesperados e interesantes para ver cómo se ha ido estructurando la vida política de México y cuál es su dinámica. La desviación del modelo ilustrado no es en un solo sentido; la realidad no hace exactamente lo contrario de lo que prevé el modelo. Consideramos como un indicador importante para estudiar este problema consistía en analizar las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia en que el C. Presidente de la República aparece como autoridad responsable. El objeto inmediato era ver cuántas demandas se han hecho contra el presidente, quién las ha hecho, por qué concepto, y qué ha decidido la Corte. El objetivo final, medir el poder de la Corte, si existía."*¹⁶⁰

Como conclusión, el autor nos ofrece lo siguiente: *"Que la Suprema Corte de Justicia constituye un poder - con las características señaladas - parece no presentar lugar a dudas, lo cual no impide, por supuesto que en las grandes líneas siga la política del Ejecutivo, y sirva de hecho para darle mayor estabilidad."*¹⁶¹

¹⁵⁹ Idem, páginas 31 - 33.

¹⁶⁰ Idem, páginas 33 - 34. Para ver el estudio estadístico realizado por el autor, véase, es esa misma obra, páginas 34 a 36 y cuadros relacionados en el apéndice de la obra.

¹⁶¹ Idem, páginas 36 - 37.

11. Sobre la relación existente entre la Federación y los estados, el autor ha apuntado lo siguiente: *“La idea de una Federación integrada por estados libres y soberanos, típica del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia - y recogida por todas nuestras constituciones liberales hasta la actual - no corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente. Esta dependencia tiene características políticas, militares y económicas:*

1. Los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico - políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de la solicitud de licencia) hasta la 'desaparición de poderes'. Este último recurso - el más radical - permite a la legislatura federal eliminar no sólo al gobernador sino a los diputados y demás autoridades locales. El presidente que más ha ejercido estas facultades es el general Lázaro Cárdenas, quien durante su gobierno (1934 - 40) promovió la licencia - obligada - de dos gobernadores y el desafuero de otros 10 más.

2. Los gobernadores están sometidos a un sistema de control militar en el cual el 'comandante de zona', designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central. Otros funcionarios y políticos de menor importancia, como los agentes de la Secretaría de Gobernación y los propios diputados federales y senadores del estado, coadyuvan al control que ejerce el gobierno central.

*3. El poder del gobierno federal frente al de los estados se manifiesta con gran claridad en el terreno financiero. La hacienda federal es muy poderosa - económica y políticamente -, y es muy débil la de los estados.”*¹⁶²

*4. Esta situación se acentúa en virtud de que de los ingresos estatales, una proporción elevada que oscila en promedio entre el 8 y el 34% durante el período 1950 - 1963, corresponde a ingresos por participación federal, subsidios y empréstitos que dependen del gobierno federal y de los bancos oficiales.”*¹⁶³

¹⁶²Ídem, páginas 37 - 38. Para datos estadísticos y financieros, ver el estudio del autor en ídem, páginas 38 - 39.

¹⁶³Ídem, página 39.

5. La asignación de la aportación federal a cada estado en particular se hace por razones económicas. Son los estados más avanzados y con más recursos los que reciben mayores cantidades en números absolutos y relativos. Las razones políticas no dejan sin embargo de contar. Frecuentemente hay variaciones hasta en un 100% de un año a otro, en el monto de la aportación federal, lo que implica serias limitaciones para el desarrollo sostenido del estado, para el desempeño regular de sus funciones públicas, para su fuerza, debilidad o impopularidad, dependientes de la fuerza federal y del gobierno central de la influencia o desgracia del gobernador con el secretario de hacienda o el presidente.

6. Partiendo de la hipótesis de que las asignaciones de tipo político a las entidades federativas podían estar ligadas a la filiación de los gobernadores y que ésta se podía deducir, en parte, de que el gobernador hubiera sido electo o designado en el régimen anterior o en el del presidente en funciones, hicimos un estudio en el periodo del presidente Ruiz Cortines sin que se pudiese confirmar la hipótesis. En ocasiones es durante el año de la campaña cuando el aumento es considerable, otras, en el primer año de gobierno del nuevo gobernador, pero se dan años de campaña en que disminuye la aportación federal, y años de primer gobierno en que ocurre otro tanto. Lo que si encontramos en este estudio es que el calendario político de la sucesión de poderes en los estados hace que la fuerza del presidente de la República vaya aumentando conforme se aproxima la sucesión presidencial, y que haya una especie de continuidad de su influencia en los primeros años del gobierno que lo sucede, influencia que se va perdiendo paulatinamente. En efecto, consideramos que no obstante el ineludable poder del presidente sobre los gobernadores, el hecho de que éstos hayan sido designados durante su periodo y deban a él en gran parte su designación, o hayan sido designados en el periodo del ex - presidente, y sepan que su carrera política se inició con el ex - presidente, cuenta, sobre todo, en los juegos políticos y en especial en la sucesión presidencial. . . " ¹⁶⁴

" . . . Desde la aplicación de la Constitución para la destitución de gobernadores, pasando por las funciones políticas de los jefes de zona, los agentes de gobernación, los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va acentuando el poder del presidente conforme transcurre el periodo presidencial, todos estos hechos hacen que los instrumentos políticos ideados para lograr un sistema de 'contrapesos y balanzas', del tipo que proponía Madison, no funcionen en la realidad del México contemporáneo." ¹⁶⁵

¹⁶⁴Idem, páginas 39 - 40.

¹⁶⁵Idem, páginas 40 - 41.

Era importante citar el texto íntegro de la parte conducente de la obra de González Casanova, en tanto que aporta cifras, cantidades y datos muy valiosos para la comprensión del fenómeno que estamos estudiando.

Coincidimos con este autor en varios de los señalamientos que realiza, por ejemplo, en lo referente a las relaciones existentes entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, sobre la función política de la Suprema Corte, en la inequidad en la distribución de recursos entre la federación y las entidades federativas y de estas con los municipios y en lo referente a los diferentes sistemas de control que se han estructurado con base en elecciones supuestamente libres y respetadas (aunque parece ser que el Ejecutivo ha estado dando pasos para enderezar tal situación, pero todavía hay mucho que estudiar al respecto).

Por otro lado, y ya en el terreno de ubicar los factores reales del poder presidencial en México, el mismo González Casanova da respuesta a esta interrogante, de la siguiente forma: *"El análisis de todas las instituciones implantadas en México según el modelo de gobierno de la teoría política euroamericana revela que hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia, que el Congreso es controlado por el presidente, que los estados son controlados por la federación, que los municipios son controlados por los estados y la Federación, y, en resumen, que no se da el modelo de los 'tres poderes', o el sistema de los 'contrapesos y balanzas'; o el gobierno local de los vecinos electores, ideado por los filósofos y legisladores del siglo XVIII y principios del XIX, sino una concentración del poder: a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo, y d) en el presidente. Excepción hecha de las limitaciones que impone la Suprema Corte, en casos particulares y en defensa de intereses particulares y derechos cívicos, si sólo se analizaran estos elementos, el presidente de México aparecería gozando de un poder ilimitado. De hecho la comparación del modelo con la realidad no sólo deja entrever la imagen de un régimen presidencialista, sino que a cada paso hace crecer la idea de que el poder presidencial no tiene límites. Sólo el análisis de los verdaderos factores del poder y de la estructura internacional conduce a la delimitación y relativización del poderío presidencial. Los verdaderos factores del poder en México - como en muchos países hispanoamericanos - han sido y en ocasiones siguen siendo: a) LOS CAUDILLOS Y CACIQUES REGIONALES Y LOCALES; b) EL EJÉRCITO; c) EL CLERO; d) LOS LATIFUNDISTAS Y LOS EMPRESARIOS NACIONALES Y EXTRANJEROS. Se trata, en todos los casos, de instituciones que han influido o influyen directamente en la decisión gubernamental, y cuya acción como instituciones políticas no sólo era ajena a la teoría euroamericana de la democracia (para la vida política todos ellos deberían haberse organizado como ciudadanos), sino que incluso la mayoría eran el blanco de toda la ideología liberal."*¹⁶⁶

¹⁶⁶ Ídem, páginas 45 - 46. Sobre el estudio realizado por el autor de cada uno de los factores señalados anteriormente, consultar las notas contenidas en op. cit., páginas, 46 a 70. Las versales son nuestras.

No sólo González Casanova, sino una serie de autores han puesto de manifiesto el excesivo presidencialismo que se vive en México, sistema que conduce a creer que el Presidente de la República es autoridad que lo puede todo al través de una especie de "imposición de manos", desde resolver un conflicto laboral hasta "dictar" una ley en tal o cual sentido, pasando por resolver procesos y dictar juicios de toda materia, decidir sobre conflictos políticos, jurídicos, económicos, jurisdiccionales, legislativos, o del tipo que sean; como lo ha manifestado el mismo González Casanova, lo más probable es que, en la realidad, el presidente si tenga la capacidad fáctica, que no jurídica, de intervenir para resolver un determinado conflicto, debido a la potencia que le confiere su investidura, las relaciones con su partido (desde hace algunos decenios el P.R.I.) y las cuotas de poder que detenta tal instituto político, amén de su propio poder personal acumulado a lo largo de su carrera política (lo que aquí en México se denomina popularmente como "*sus influencias*").

En una gran cantidad de ocasiones y no obstante su número, el Presidente no puede valerse de sus facultades legales conferidas por la Constitución para intervenir en un conflicto, pero, al efecto, dispone de una serie de atribuciones que los autores califican de "*metaconstitucionales*"¹⁶⁷ y de las cuales Carpizo refiere son las siguientes:

- a) *La jefatura real del P.R.I.;*
- b) *La designación de su sucesor;*
- c) *La designación de los gobernadores;*
- d) *La remoción de los gobernadores.*¹⁶⁸

Desdoblaremos cada uno de estos cuatro puntos específicos, a efecto de llegar a mejores conclusiones en el presente trabajo.

Respecto al primer punto, referente a la jefatura real del Partido Revolucionario Institucional por parte del presidente de la República y como ya esbozábamos líneas arriba, señala concordantemente con nosotros el maestro Carpizo lo siguiente: "*Una pieza clave del sistema político mexicano es la existencia de un partido político semioficial denominado Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.) organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular.*

Se ha afirmado que el poder ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina de partido y en el liderazgo del partido, y que el multipartidismo en Latinoamérica generalmente ha sido aparente, puesto que ha escondido la dictadura de un sólo partido, lo que ha contribuido a la concentración de poderes en favor del ejecutivo. Estas afirmaciones son en parte aplicables a México.

¹⁶⁷Tal es la denominación que emplean tanto Jorge Carpizo como Daniel Moreno.

¹⁶⁸Jorge Carpizo M., "El presidencialismo. . .", páginas 190 - 199.

El P.R.I., partido semioficial o completamente preponderante, ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el comité ejecutivo nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo, quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la república. Éste designa también a los dirigentes de los sectores que integran el partido, salvo al líder de la C.T.M. (confederación de trabajadores mexicanos).

Esta situación la describe Manuel Moreno Sánchez, quien ocupó importantes posiciones políticas, en la forma siguiente: 'De una manera similar a como el presidente de la república dicta acuerdos a los secretarios de su gabinete o a los directores de los organismos o empresas descentralizadas, con independencia a sus consejos de administración o sus comités directivos, el dirigente aparente del instituto político, ahora denominado P.R.I., recibe órdenes presidenciales y las realiza haciendo intervenir mecánicamente y pasivamente, a los órganos que lo constituyen conforme a los estatutos. Basta con que les informe lo que desea y manda el señor presidente, para que tales órganos procedan obedeciendo. La tarea de dirigir aparentemente al instituto político se convierte así en la de un correveidile. . . '.

El jefe real del P.R.I. es el presidente de la república, y nadie lo discute o duda. Manuel Bartlett, funcionario público, escribió en una revista oficial, y no fue desmentido, que el presidente mexicano es un líder partidista, y que es la fuerza del partido la que otorga al ejecutivo el apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural¹⁶⁹.

El hecho de ser el jefe real del P.R.I., otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, tal y como ya lo hemos asentado, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el P.R.I. un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole - populares, en la jerga del propio partido - que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México.

¹⁶⁹ Aquí el maestro realiza una nota al pie, que señala: "Manuel Bartlett. . . , quien ha ocupado importantes cargos públicos [actual gobernador constitucional del Estado de Puebla], en forma interesante para la precisión de las facultades metaconstitucionales del presidente, afirma que: 'en México todas las decisiones importantes [respecto al poder legislativo] las toma el presidente de la gran comisión, que si bien es electo por sus colegas, tiene siempre el respaldo previo de la confianza personal con el jefe del Ejecutivo. La mayoría [siempre, hasta ahora, una mayoría de congresistas pertenecientes al P.R.I.] siempre vota por el que sabe o intuye, cuenta con las simpatías del ejecutivo, pues se piensa que así cada uno tiene más esperanzas de supervivencia política".

Lo anterior se confirma con la comunicación que la IX asamblea ordinaria del P.R.I. decidió enviar a José López Portillo, y en la cual la asamblea le manifiesta que reconoce 'en usted - presidente de los mexicanos, investido con la suprema autoridad ejecutiva constitucional por el voto popular -, al guía superior, ideológico y político del partido'. " 170

Tocante a la sucesión presidencial y del sistema mexicano de elección del candidato del partido oficial, tomando en cuenta lo relevante de tal evento, ya que, desde hace varios periodos de gobierno, el P.R.I. ha "ganado" los procesos electorales para elegir al Presidente de la República, no sin controversias y conflictos posteriores, como en el año de 1988; de esta suerte, la elección del candidato del P.R.I. a la Presidencia de la República se convierte, en el surrealismo mexicano, en la designación del siguiente primer mandatario, por lo que al hecho lo ha recubierto una especie de aura de respeto y reverencia en los últimos lustros; pregunta el maestro "¿Quién escoge al candidato del P.R.I. a la presidencia, el que con toda seguridad llegará a ocupar la primera magistratura del país?"; esta pregunta es contestada por los autores, de las siguientes maneras:

Salceda manifiesta que "el candidato es seleccionado por el voto especialmente valioso del presidente en funciones y, a su alrededor, por votos cuyo valor depende de su situación política individual: los de los secretarios de estado, los ex presidentes, los líderes del congreso federal, los gobernadores de los estados y los más importantes generales del ejército y líderes de las organizaciones obreras y campesinas." 171

Por su parte, Hansen opina que "el Presidente es escogido por unas cuantas personas y en última instancia por el presidente saliente. Entre las personas que a quienes se consulta, estarían unos cuantos representantes de los intereses creados y, a veces, los dirigentes de los sectores del P.R.I. En el transcurso del tiempo reseñado, el presidente ha ido consolidando su dominio sobre los sectores del P.R.I., lo que ha permitido que las tres últimas sucesiones : la de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo hayan sido suaves y sin muestras de conflicto dentro del P.R.I." 172 Por otro lado, Lambert afirma que "el presidente es escogido por su predecesor, después de haber intercambiado opiniones con los miembros influyentes del P.R.I.; pero el arbitrio del juez está de hecho limitado por la necesidad de guardar un equilibrio entre las dos grandes tendencias que se encuentran en el partido: la de izquierda o cardenista, y la de derecha o alemanista." 173

¹⁷⁰Jorge Carpizo M., "El presidencialismo. . .", páginas 190 - 191.

¹⁷¹Loc. cit. por Carpizo M. en "El presidencialismo. . .", página 192.

¹⁷²Loc. cit. en ibídem. En el proceso de elección (o designación) del candidato del P.R.I. a la Presidencia de la República en el año de 1994 sí hubo señales de ruptura al interior del partido, presentándose el conflicto Camacho Solís - Colosio Murricta, siendo este último el elegido y con graves consecuencias posteriores.

¹⁷³Loc. cit. en ibídem.

El ensayista mexicano Octavio Paz señala que *"el presidente tiene la atribución indisputada de designar a su sucesor, pero debe antes consultar con los ex presidentes y con los grandes jerarcas quienes tienen derecho de veto, principalmente los primeros, respecto al candidato del presidente, ya que éste no debe provocar la oposición de las mencionadas personas."*¹⁷⁴

Para Stephen Spencer Goodspeed, es desde el año de 1920 en que comenzó la práctica, *"en el gobierno y en el P.R.I., de que el presidente escogiera a su sucesor; esa costumbre ha tenido dos consecuencias principales: a) el presidente va instruyendo a su sucesor y puede confiar en su lealtad y b) el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor."*¹⁷⁵

Daniel Cosío Villegas ha manifestado en algunos textos *"que los mexicanos coinciden en que es el presidente saliente quien escoge a su sucesor, y es en los motivos de la selección en donde discrepan."*¹⁷⁶

Apunta Carpizo: *"Algunos piensan que se consulta con los ex presidentes, sin embargo, los ex presidentes desmintieron públicamente en septiembre de 1969 tal aseveración. El general Cárdenas escribió que Díaz Ordaz le avisó sobre su sucesor, a través de un funcionario. Cárdenas anotó el siguiente comentario: 'Los mismos procedimientos han seguido los presidentes anteriores: participarlo cuando ya han tomado la resolución sobre su sucesor'.*

Gilberto Flores Muñoz fue uno de los precandidatos más fuertes para suceder a Adolfo Ruiz Cortines, y vivió de cerca todo el proceso del 'destapamiento' de López Mateos. Sobre dicho proceso años después declaró que: 'En su tiempo no hubo más pontífice que él [Ruiz Cortines] ni más iglesia que la suya. Ofició a solas y resolvió a solas. En definitiva nadie supo por qué fue el licenciado Adolfo López Mateos, como en definitiva nadie supo por qué no fue el doctor Morones Prieto. . .'

Alfonso Corona del Rosal, presidente del P.R.I. de 1959 a 1964 y uno de los precandidatos fuertes para suceder a Gustavo Díaz Ordaz, declaró que: 'El presidente de la república escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido. . . En México, es ya sabido por todos - no es un secreto - que el presidente de la república orienta, encamina a las fuerzas organizadas de su partido en la última etapa para elegir al candidato presidencial. . . En México ha sido y es necesario para mantener la unidad y trayectoria revolucionaria del país - base de nuestro desarrollo

¹⁷⁴Loc. cit. en ídem, páginas 192 - 193.

¹⁷⁵Loc. cit. en ídem, página 193.

¹⁷⁶Loc. cit. en íbidem.

con justicia social -, que el presidente de la república concentre todo el poder político desde el momento en que rinde su protesta hasta el último momento de su mandato, con las facultades y limitaciones que en lo jurídico y en lo ideológico le impone la constitución; y con su autoridad moral y política, escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido.'

Así, es claro que el presidente saliente escoge a su sucesor, y tiene para ello un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el 'escogido' no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado; cometa un 'disparate garrafal' [¿?]. Por tanto su discrecionalidad es casi absoluta.

Pero una vez que el presidente ha tomado su decisión ésta es irreversible, incluso si a los pocos días se arrepiente de haberla tomado en ese sentido. Un periodista publicó un interesante reportaje que demuestra que Díaz Ordaz, en los primeros días de enero de 1970, pensó en dar marcha atrás en la precandidatura presidencial de Echeverría; empero, el día 5 de ese mes y año desistió de ese propósito, y Echeverría fue registrado como candidato del P.R.I. Y damos por ciertos esos datos porque no fueron desmentidos por Echeverría, y sólo pudieron ser proporcionados al periodista por el propio Díaz Ordaz o por el entonces presidente del P.R.I., Alfonso Martínez Domínguez.

La aseveración de que el presidente de la república escoge libremente a su sucesor, sin necesidad de consultar a nadie, se comprueba con la última sucesión que vivió el país: la candidatura de José López Portillo. Sobre esta última sucesión, Daniel Cosío Villegas, realiza una síntesis: 'La forma como ha manejado la suya [la sucesión] el presidente Echeverría lo confirma y aun puede llegarse a decir que jamás un presidente del México revolucionario se ha permitido el lujo de alardear innecesariamente de que su poder carece de todo contrapeso. Primero, habla sin apremio alguno del problema de la sucesión presidencial; después comienza a hacer retratos hablados del sucesor ideal, que sugieren que se está pintando a sí mismo, de modo que por un momento se cree que busca la reelección; más tarde lanza siete nombres de aspirantes viables y pide que la opinión pública los 'analice', a sabiendas de que no hay, ni puede haber elementos de juicio que orienten a la opinión pública y ni siquiera a los 'militantes' políticos; vino en seguida la idea de que la selección debía posponerse a un plan de gobierno, que el partido discutiera y aprobara; al rato le sopla al gobernador de Nayarit la idea de que los suspirantes se enfrenten al plan, y al poco tiempo él mismo patrocina públicamente esa idea. Se lanza entonces a un prolongado viaje, que él mismo llama 'tricontinental', para demostrar que nadie se atreve a aprovecharse de la ausencia, antes bien, que los tapados y sus respectivos partidarios permanecen expectantes, aguardando su regreso con la esperanza de oír entonces la palabra consagratoria. En fin, tras de calificar con evidente y buscada exageración, que el plan es el mejor que México ha tenido en toda su historia, sin

vacilación y sin escrúpulo alguno lo echa por la borda y lanza a don José sin decir agua va, igual a los rivales que él mismo le había creado, que a sus respectivos partidarios y dirigentes políticos, para no mencionar a la pobre opinión pública, a quien no le queda ya siquiera el recurso de sorprenderse, según dice Octavio Paz. A pesar de estos alardes, de estos auténticos desafíos, nadie ha dicho una palabra, no ya de desaprobación, pero ni siquiera de tibia inconformidad. Antes bien, han declarado que son disciplinados, que acatan la decisión que ellos atribuyen al partido y que era y es indudable que don José ha sido siempre second - best, o sea, aquellos 'malditos' de don Juan Tenorio.'

Y a pesar de la disciplina de los otros seis precandidatos y de los grupos que los apoyaban, Echeverría se dio todavía el lujo de insultarlos y denigrarlos como broche a todo este proceso, manifestando que: 'Me parece de elemental lealtad y ética política y social, que así trabajemos. Pienso que así debe ser, porque el candidato de nuestro partido era el que menos compromisos políticos tenía; el que no había celebrado ningún compromiso secreto o discreto; el que se había dedicado, sin hacer política barata, a servirle al país con mayor intensidad. Seguramente por eso nuestro partido lo postuló'. Ahora bien, para entender este proceso de poder presidencial que culmina en 1975 con la candidatura de José López Portillo, es conveniente recordar algunos datos. Dentro del partido predominante no siempre ha existido unanimidad. El general Cárdenas les pidió su renuncia, año y medio antes de las elecciones, a los tres principales aspirantes a sucederlo y que eran los generales Francisco J. Múgica, Manuel Ávila Camacho y Rafael Sánchez Tapia, quienes fungían como secretarios de comunicaciones y defensa y de comandante de la I zona militar respectivamente; y éstos se dedicaron a una campaña pública que difundieron los medios masivos de comunicación. En este ambiente, lanzó su candidatura el general Juan Andreu Almazán, importante miembro del ejército, negándose a aceptar las reglas del partido predominante (el P.R.M., antecesor del P.R.I.). En la siguiente sucesión, la de 1946, los precandidatos fuertes fueron Miguel Alemán, secretario de gobernación, y Ezequiel Padilla, secretario de relaciones exteriores. Al ser claro que la nominación del P.R.M. iba a favorecer al licenciado Alemán, Padilla decidió participar en la lucha electoral, creando el partido demócrata mexicano, cuyo candidato fue él. Para 1952, el candidato del P.R.I. fue Ruiz Cortines, pero también lanzó la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán que fue apoyada por varios de los cardenistas más distinguidos, por miembros de la familia de Cárdenas y aun, algunos opinan, por el propio general Cárdenas. Al henriquismo se sumaron sectores y personajes oficiales. Es claro que en el sector oficial, gobierno y partido, no existió unanimidad respecto a quién debía suceder al presidente, y estas grietas se hicieron públicas saliendo dos candidatos del propio gobierno; pero, además, los partidos de oposición presentaban candidatos y existía 'lucha electoral'.

Sin embargo, el hecho de que se conoce sin ninguna duda que el candidato del P.R.I. será el presidente de la república, ha ido modificando todo el proceso: el P.P.S. (partido popular socialista) y el P.A.R.M. (partido auténtico de la revolución mexicana) lanzan como candidato a la presidencia de la república al mismo candidato postulado por el P.R.I. En esta forma, la contienda electoral se llevará a cabo entre el candidato del P.R.I. y del P.A.N. (partido de acción nacional), que actualmente es el único partido de oposición. En las elecciones presidenciales de 1976, el P.A.N. no postuló candidato a la presidencia. Así, este proceso redonda en una función del presidente más allá de la normativa constitucional: es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica. Por el momento, todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del presidente de la república, sin que sea posible decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas reglas del juego van a funcionar." 177

Sobre las condiciones de designación de los gobernadores de los Estados, que Jorge Carpizo apunta como una de las facultades extralegales (fuera de la Constitución) que el Presidente posee *de facto*, el maestro ha señalado lo siguiente: *"El presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores. Braulio Maldonado, ex gobernador de Baja California, realizó el siguiente relato sobre su nombramiento y en general de los dirigentes: 'Yo fui escogido y previamente designado por el presidente de la república, en ese entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Ésta es una verdad axiomática. . . ' Ahora bien, una vez nombrados, el presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores, como son las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político; empero, algunos gobernadores se han insubordinado. Alberto Trueba Urbina, ex gobernador de Campeche (1955-1961) manifestó: 'Yo goberné contra la voluntad del presidente. Y me negué a entregar el poder a mi sucesor porque me lo impuso la federación. Es decir, no me supieron dar la consigna y en política hay que saber dar la consigna.' En el estado federal venezolano, el presidente nombra, por disposición constitucional, a los gobernadores, y éstos, de acuerdo con la propia ley fundamental, están obligados a cumplir las órdenes y resoluciones que reciban del presidente de la república. Es decir, en Venezuela es constitucional el régimen que se emplea en México, donde deriva del sistema político y del papel que en él desempeña el ejecutivo federal." 178*

Finalmente en este punto y concerniente a la posibilidad de remoción de un gobernador, concordando en ideas con González Casanova, el maestro Carpizo ha manifestado:

¹⁷⁷Idem, páginas 193 - 197.

¹⁷⁸Idem, páginas 197 - 198.

"El presidente remueve a los gobernadores que le molestan o que por algún motivo no desea que continúen en el cargo. Los medios que se utilizan son desde insinuar la presentación de la renuncia - como el caso del gobernador de Sonora Armando Briebich en 1975 - hasta la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa. De acuerdo con la fracción V del artículo 76 constitucional, el senado está facultado para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que ha llegado el momento de nombrar un gobernador constitucional. El problema es saber cuándo han desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado. La ley fundamental dispone que una ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y la que se encuentra en la fracción VI del propio artículo 76. Sin embargo, esa ley se publicó hasta el 29 de diciembre de 1978, y el propio poder legislativo manifestó en 1970 que éste es un problema político más que de carácter jurídico, y con cinismo concluyó que 'no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de poderes en un Estado.' Así, el senado ha tenido manos libres para realizar dicha declaración de desaparición de poderes, y generalmente quien la solicitó fue el secretario de gobernación. A veces, esas declaraciones han sido hechas en bloque, como en las situaciones que se presentaron para remover a los gobernadores carrancistas y a los que apoyaron a De la Huerta. Las dos últimas declaraciones de desaparición de poderes ocurrieron en 1975, y tuvieron todos los visos de una confrontación política entre el poder ejecutivo federal y los locales: el 31 de enero se decretó respecto al estado de Guerrero, y el 29 de abril respecto al estado de Hidalgo. En este último caso, el dictamen en cuestión asentó que en Hidalgo existía 'un sistema autocrático de gobierno en que se desconocen y atropellan las garantías individuales constitucionales de los ciudadanos, cuya existencia transcurre, consecuentemente, bajo la amenaza y el terror'.

*Con la mencionada ley reglamentaria de diciembre de 1978, parece ser que existe la intención de que este estado de cosas cambie. Así, el artículo tercero no señala al presidente de la república entre quienes pueden solicitar al senado que realice esa 'declaración'; empero, hay que esperar a ver cómo se aplica la ley reglamentaria en la realidad para poder -dar un juicio, ya que el presidente le podrá pedir a senadores y diputados que presenten la petición respectiva al senado para la operación del dispositivo de la fracción V del artículo 76 constitucional."*¹⁷⁹

De las citas anteriores podemos desprender claramente que el Presidente de la República es, en México como en muchos otros países, mucho más de lo que preveía el Constituyente y que, todavía hoy, casi a finales del séptimo milenio de civilización, aún no podemos llegar al gobierno de las leyes y seguimos en los gobiernos de hombres y bajo la dirección de caudillos.

¹⁷⁹Idem, páginas 198 - 199

A efecto de reforzar lo señalado por Carpizo y por González Casanova respecto al Presidente de la República, comentaremos algunas notas periodísticas, a efecto de corroborar lo dicho por los tratadistas y saber, de una vez por todas, si lo dicho por ellos tiene un sustento real o se trata de especulaciones sociológicas; veamos.

Primeramente revisemos los antecedentes: el día doce de abril de 1997, el Presidente de la República tomó la protesta estatutaria a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional para los comicios que se celebraron el seis de julio de ese mismo año; lo anterior desató una guerra de tinta y de palabras no sólo en los medios de comunicación sino, inclusive, en la cámara de Diputados, donde los congresistas del P.R.I. defendieron acaloradamente a su "líder nato" ante los airados reclamos de las facciones opositoras; presentaremos, a manera de muestra, dos artículos periodísticos escritos *expofeso* en diarios mexicanos.

El primero de ellos, "*Respetar el equilibrio de poderes, exige la oposición al Presidente*", publicado en *La Jornada*, reseñó los debates que tal intervención presidencial desató en la cámara de representantes populares de la siguiente manera:

"¿Es válido, es legítimo que el Presidente de la República use la jefatura de Estado y de gobierno y los fondos del erario público para apoyar a su partido y sus candidatos? ¿Olvidó ya Ernesto Zedillo el compromiso de no intervenir 'bajo ninguna forma en los procesos ni en las decisiones que corresponden únicamente' al partido oficial...?"

Ejes de un intenso debate ayer en la Cámara de Diputados, las interrogantes fueron respondidas por los legisladores del P.R.I. en sentido afirmativo.

Los priistas dijeron que sí. El Presidente está en su derecho de usar los medios de comunicación cuantas veces quiera para aclarar sus posiciones personales y políticas, y como líder de su partido puede apoyar a sus candidatos cuantas veces lo juzgue necesario. De la sana distancia que la oposición trajo a la memoria, nada dijeron.

En tanto, P.A.N., P.R.D. y diputados ciudadanos dijeron al Presidente que no. Que no es legal ni válido ni legítimo que en la actual coyuntura electoral se comporte como un simple jefe de partido, que actúa desesperado por los resultados adversos al P.R.I. que arrojan las más recientes encuestas.

Y molestos por esa 'abierta participación de Zedillo en favor del P.R.I.', desde la tribuna de la Cámara de Diputados las fuerzas políticas de oposición exigieron al primer mandatario actuar como un jefe de Estado imparcial, que respete el equilibrio de poderes, que no le tenga miedo a gobernar con la oposición y que no busque tener un Congreso sumiso.

Zedillo lastima el proceso: P.R.D.

Motivado por las dos últimas apariciones públicas de Zedillo, al lado de los priístas, el debate sobre el Presidente y su participación en el proceso electoral llegó así ayer a la Cámara de Diputados.

Comenzó el P.R.D. Carlos Navarrete dijo que el Presidente 'lastima' el actual proceso electoral al encabezar a los candidatos de su partido, y al echar mano de recursos públicos para aparecer en cadena nacional de televisión con el fin de contestar a las críticas que su proselitismo priísta generó.

Aseveró que no puede considerarse un hecho menor, pues en la práctica Zedillo ha echado por la borda el compromiso que hizo el primero de diciembre de 1994 cuando en su toma de posesión delineó la forma como actuaría en la jefatura del Estado.

Entonces, recordó Navarrete, Zedillo ofreció que 'la premisa de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo será el estricto respeto a su autonomía', pues 'la composición del Congreso de la Unión representa un factor fundamental para su independencia política'. Agregó que además viola el compromiso de que 'como Presidente de la República no intervendré bajo ninguna forma en los procesos ni en las decisiones que corresponden únicamente al partido al que pertenezco'

Lo grave de todo esto, agregó Navarrete, no sólo es el olvido de compromisos y el uso de recursos del erario público en favor del P.R.I., sino que de las palabras de apoyo al P.R.I., el Presidente pase a apoyar a su partido y sus candidatos en los hechos. Por eso, dijo, lo que hoy está por definirse es si los partidos y sus candidatos van a ir a la contienda electoral en condiciones de igualdad o si lo harán compitiendo también contra el Presidente.

El P.R.I. respondió pronto y con energía. Jorge Moreno Collado consideró sorprendente que la oposición reconvenga al Presidente por sus opiniones 'con una holgura y con una licencia digna de la ortografía' que propone García Marques, [sic] 'o sea, violatoria de toda regla de urbanidad, pues recriminan al titular de otro poder por expresiones que emite en el legítimo ejercicio de sus derechos políticos y ciudadanos, y en su calidad de Jefe de gobierno que tiene origen partidista y que requiere, sin duda, del apoyo mayoritario de los miembros del Poder Legislativo.'

Primero Moreno Collado y luego Rosario Guerra justificaron la actuación del Presidente y consideraron que en nada mengua su actuación como gobernante de todos los mexicanos el que ejerza sus derechos políticos para impulsar y apoyar a su partido y sus candidatos.

Dijeron que en ninguna parte del mundo el Presidente actúa diferente y que no existe legalidad alguna, ni la Constitución, ni el Cofipe, ni el Código Penal, ni la Ley de Responsabilidades, 'ni la ley de la oferta y la demanda, ni la ley de la gravedad' que haya violado el Presidente o que lo puedan sancionar por haber respaldado al P.R.I.

Asimismo rechazaron cualquier utilización indebida de recursos públicos y medios de comunicación; dijeron que el Presidente respondió desde su investidura a los cuestionamientos opositores.

Por el P.A.N., Rodolfo Elizondo criticó que el Ejecutivo utilice los medios de comunicación para hacer aclaraciones personales y sobre la consideración de que para gobernar requiere un Congreso de mayoría priista. Agregó que es una falacia la idea de que habría ingobernabilidad con un Ejecutivo de un partido y un Legislativo de otros, y citó como ejemplos a Estados Unidos y a los estados de Coahuila, México, Aguascalientes y Chihuahua.

Del grupo ciudadano, Tonatiuh Bravo preguntó qué validez y legitimidad puede tener el que el Presidente use la jefatura de Estado y de gobierno para apoyar a su partido, y recordó que el enfrentamiento de poderes es un argumento utilizado no por la oposición sino por el propio Zedillo, quien ha dicho que él no podría gobernar con una mayoría que no fuera del P.R.I.

*Rosario Guerra respondió a los cuestionamientos y de manera especial refutó lo dicho por Rodolfo Elizondo. Con un periódico en la mano, le dijo: 'Creo que el diputado no lee el órgano oficial de su partido, el Reforma, que anuncia que el P.R.I. tiene una tendencia de voto a nivel nacional de 33 por ciento, el P.A.N. de 24 y el P.R.D. de 17. Seguimos siendo primera fuerza'.*¹⁸⁰

Otro artículo, titulado "*Zedillo: Palabras improcedentes*", publicado en *La Jornada* y con la autoría de Victor Flores Olea, manifestaba lo siguiente:

"Se han convertido en escándalo público las palabras que pronunció el Presidente de la República en el acto de protesta de los candidatos priistas al Congreso. No porque hubiera disposición legal que le prohibiera esa participación, sino por el contenido del acto y sus palabras.

El doctor Zedillo se comprometió, al inicio de su gobierno, a mantener una 'sana distancia' con su partido: tal compromiso no puede ahora echarse al cesto de la basura. Sus palabras implican, además, un claro atropello al principio democrático y a la separación de poderes que establece la Constitución. En su 'aclaración' a los medios, repite la ofensa.

¹⁸⁰ "Respetar el equilibrio de poderes, exige la oposición al Presidente" / Oscar Camacho Guzmán y Georgina Saldierna, reporteros/ Publicado en *La Jornada* del miércoles 16 de abril de 1997. Año XIII, número 4530, México, D.F. Sección el País, página 3.

La opinión pública y los principales partidos han registrado el agravio - además de la ingenuidad - que significa decir que sin la mayoría priísta en el Congreso no podría cumplir 'la encomienda que recibió'.

Es decir, ¿sólo en una condición de mayoría automática, difícilmente democrática en la situación del país, el Presidente cumpliría con su responsabilidad presidencial, desde luego como él la entiende, prácticamente como un proyecto personal en la dirección 'ortodoxa' del desastroso modelo económico que ha venido aplicando inflexiblemente?

Desastroso ese modelo para los amplios sectores populares del país, aun cuando sí en beneficio de núcleos restringidos. Desastroso por la pérdida masiva de los empleos, por la concentración del ingreso, por el desmantelamiento de las empresas medianas y pequeñas, por la extensión de la pobreza extrema, por el derrumbe del poder adquisitivo del salario de las mayorías ciudadanas.

¿Éste es el mandato que recibió el Presidente, o que se ha autoasignado? ¿Percibe el doctor Zedillo que, entre otros problemas, es precisamente por la aplicación de esa política que su partido y su régimen se encuentran en el estado de quiebra y de crisis que conocemos? ¿Ha registrado que por esa razón es que ha crecido masivamente el repudio y la desconfianza al régimen que encabeza?

Exceso en las palabras y en las intenciones, porque el Presidente declara la imposibilidad de cumplir 'el mandato que recibió' si la Cámara de Diputados, por voluntad popular, tuviera una composición diferente de la que él aspira; además, con su dicho, atropella la independencia y la autonomía del poder legislativo. De antemano, aun antes del proceso electoral, ya postula como condición de su gobierno una necesaria mayoría parlamentaria que deberá seguirlo con absoluta obediencia y disciplina.

Saltan las preguntas. Si la composición de la próxima Cámara contiene una mayoría o mayorías diferentes a las que propone el Presidente, ¿éste no podrá entonces cumplir con 'su mandato'? ¿qué significa esto? ¿Que renunciará ante esa imposibilidad? ¿O significa que el Presidente es incapaz de entenderse con la voluntad mayoritaria del pueblo, expresándose de manera distinta? ¿Sólo existe para el Presidente su voluntad incontestable, incapaz de considerar eventualmente a la mayoría diferente de las voluntades ciudadanas?

No es difícil ver hasta qué punto resultan violatorias del principio democrático las recientes palabras presidenciales, que atropellan además la división de poderes del orden constitucional. ¿Puede medirse ya con claridad de qué manera el presidente Zedillo ha olvidado sus veleidades democráticas iniciales?

Sin considerar que las palabras presidenciales resumen las amenazas que son ya la columna vertebral de la propaganda electoral que despliega el gobierno y el partido oficial: la advertencia de ingobernabilidad, de caos y horror, si no existe la mayoría automática que desea el Presidente. ¡Otra vez una operación terrorista opuesta al principio democrático! ¡No, al contrario, ahora sabemos bien que la ingobernabilidad, el caos y la corrupción rampante seguirán adelante si no hay un cambio radical del gobierno y de las mayorías parlamentarias! Mucho más en un período histórico de transición de la democracia. Las palabras presidenciales resultan imprudentes y amenazantes, y opuestas al espíritu de cambio que vive la sociedad mexicana.

Incomprensión profunda del momento histórico que vive la nación. La transición mexicana a la democracia, a falta de hombres de Estado, deberá hacerse con la sociedad, con sus organismos y sus partidos, y a contrapelo de las directivas oficiales, ciegas e insensibles ante la necesidad democrática de la nación.

Con esas palabras queda definitivamente enterrada la veledad de la 'sana distancia' entre el Ejecutivo y su partido. La última operación política y verbal del presidente Zedillo sitúa al jefe del Estado no como representante de la nación, sino como amenazante líder de una facción." ¹⁸¹

Estos artículos son sólo una muestra de lo publicado al respecto, en que autores de todas las corrientes vertieron tinta y palabras, unos a favor, otros en contra de lo realizado por el Presidente; sirvanos estos dos de muestra ¹⁸². El hecho real es que el titular del Ejecutivo sí se presentó en tal acto a realizar las actividades partidarias señaladas por los articulistas, sí tomó la protesta de los candidatos de su partido y, aún a pesar de que no existe ley alguna que le restrinja tal actividad, hay algunas consideraciones que podemos hacer. Por un lado, se confirma la hipótesis planteada por los autores que citamos anteriormente en el sentido de que el Presidente de la República es el Jefe real del P.R.I., partido al que pertenece el primer mandatario y cuyos miembros han gobernado este país desde hace algunas décadas y desde antes de su fundación, ya que debemos recordar que el actual P.R.I. es lo que otrora fuera el P.R.M., sucesor del P.N.R., operando un cambio de siglas y de nomenclatura, nada más, lo que sumaría algunos decenios más al gobierno de cierta clase política en México; hasta hoy, igualmente, dicho partido tiene el mayor número de escaños en el Congreso de la Unión (situación que se modificó radicalmente con los comicios del seis de julio pasado); confirmamos las tesis de Carpizo y de González Casanova y las apuntamos como valederas por lo que hace a este estudio.

¹⁸¹ "Zedillo: Palabras improcedentes" / Victor Flores Olea / Publicado en La Jornada del miércoles 16 de abril de 1997. Año XIII, número 4530, México, D.F. Sección el País, página 12.

¹⁸² Para más datos de estas publicaciones, verificar lo publicado por los principales diarios de circulación nacional entre los días trece y dieciocho de abril del presente año, en donde todos dedicaron notas o artículos al hecho.

Nuevamente para reforzar esto último, presentaremos otro artículo, publicado en El Universal por Víctor Flores Olea, donde se habla de manera clara de algunas otras posturas sostenidas por Carpizo, en concordancia; el texto lleva por título "La política de las alianzas".

"Un importante grupo de intelectuales, políticos, funcionarios y ex funcionarios y ciudadanos de diversos partidos políticos e ideologías, suscribimos - también el que esto escribe - un documento llamando a la unidad de las fuerzas de oposición para que, juntas, hagan posible una nueva mayoría en la Cámara de Diputados con el fin de que, por fin, se avance decisivamente en el camino de la transición democrática de México.

Diversas consideraciones originaron ese llamado, que tienen que ver con la actual situación política y la correlación de fuerzas en el país, así como con las 'metas'; con la 'substancia' de la transición en México.

1. El hecho evidente de que la actual composición de la mayoría legislativa y de sus lazos con el Ejecutivo - una ominosa disciplina, una lamentable sumisión - han llegado hasta el límite de su "voluntad" transformadora.

Los 'cerrojos' impuestos al Presidente de la República en el último congreso del partido para una libre designación de su sucesor (y de los gobernadores), que fue por cierto un pleito 'de familia' en que las corrientes tradicionales del P.R.I. triunfaron sobre los "tecnócratas", así como una reforma electoral 'por consenso' que no culminó en el último minuto - por decisión presidencial, según confesión de parte - mostraron los diques últimos reformadores y transformadores del gobierno mexicano.

Los fracasos electorales en el Estado de México y en otras entidades federativas encendieron dentro del partido mayoritario los focos rojos del pánico: 'con ese jueguito' de la democracia podría el régimen estar en eminente peligro de perder 'su' indiscutible mayoría, tan útil y necesaria para el gobierno de nuestra monarquía 'casi presidencial', o de nuestra presidencia 'casi monárquica', que en la práctica resultan la misma 'gata', la misma historia.

Pocas veces en los últimos años - en las últimas décadas - habíamos presenciado de un gobierno mexicano viraje tan drástico como el de las últimas semanas, cambio tan abrumador y repentino en el rumbo del país. De las veleidades reformadoras que parecían definir al inicio el rumbo político del sexenio, el Presidente pasó a otras veleidades monolíticas mucho menos 'románticas' y 'abstractas'; utilizar 'su' mayoría cada vez que fuera necesario y lanzar 'el mensaje', por medio de su nuevo operador político, de que la única estabilidad y gobernabilidad del país se logra en el 'status quo' y con él, el 'esclarecido' Presidente del C.E.N. del P.R.I. nos hizo saber que nos aguardaba el caos y la hecatombe si el país se atrevía a modificar la actual mayoría automática.

(Quisiera decir que se hicieron pagar a Santiago Oñate Laborde, de la manera más desconsiderada posible, los 'platos rotos' de este viraje. Reconozcamos que él había sido un factor relativamente abierto al cambio, dentro de las tormentas y los fuegos cruzados dentro del P.R.I. Sin él probablemente no hubieran sido posible los avances que de todos modos se dieron en la reforma electoral. El P.R.I. en crisis se deshace de un hombre civilizado para implantar en la dirección a un manipulador con la imagen de la ignominia).

2. La 'solución' de la 'línea dura' parecería a la corta la más redituable para el partido; espejismo de lo inmediato. A la postre, la resistencia a los cambios profundizará la crisis y las contradicciones de la nación. Ir contra la corriente es optar por la retaguardia de la historia, por su revés, y tal parece que esa es la decisión que se ha cristalizado en los altos mandos de la política del país.

Parece entonces que las transformaciones democráticas de México ya 'no pasan' por una mínima voluntad de cambio del aparato. Al contrario; todo indica que esas transformaciones deberán hacerse a pesar del aparato y en oposición al mismo, sus posibilidades prácticas se han desplazado de una manera radical. México, en algún sentido, cambió en el último mes: el endurecimiento político del régimen es sin duda el nuevo 'factor' de la historia nacional, el nuevo ingrediente del curso presente de los acontecimientos.

3. ¿Entre quiénes, o a dónde se ha desplazado la posibilidad del cambio? Hemos sostenido repetidamente que la transformación democrática de México es un proceso que llevará tiempo y además que se realizará sobre los dos pies, que deberá ser efectuada por un vasto movimiento de organizaciones sociales y políticas que exigen la democracia. Por supuesto, en la proximidad de las elecciones los partidos políticos más importantes de México, el P.A.N. y el P.R.D., figuran en la vanguardia del cambio, y han de proponerse construir una nueva mayoría electoral que haga imposible los 'mayoriteos' automáticos y la vergonzosa subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo.

Probablemente la composición de la cámara local en el Estado de México prefigura ya la estructura del próximo Congreso Federal, sobre todo de la Cámara de Diputados. El futuro pertenecerá entonces a la política - a nuevas alianzas y combinaciones, a formaciones en las que deberán resaltarse las convergencias y aminorar las diferencias -, no para que los partidos políticos pierdan sus identidades históricas, sino para que precisamente esas diferencias - el pluralismo político y social que de hecho vive México - florezcan y se expresen 'naturalmente', sin las distorsiones que impone la política de las imposiciones automáticas.

4. Por supuesto que resulta muy difícil - algunos dicen imposible - que en el corto plazo se construyan alianzas en el sentido formal del término: la nueva Ley fue demasiado restrictiva en el tiempo y con difíciles condiciones de cumplir en el brevísimo horizonte. Los firmantes del documento a que me referí al inicio de estas líneas - más allá de las dificultades prácticas - hemos querido definir una cuestión de principio: una nueva mayoría en el Congreso y sobre todo en la Cámara de Diputados es indispensable hoy para el avance de la transición democrática mexicana.

5. Es verdad, son grandes las diferencias históricas entre los principales partidos, sobre todo entre el P.A.N. y el P.R.D. Hay no obstante convergencias indiscutibles: ambos han exigido la limpieza de los procesos electorales, ambos parecerían coincidir ampliamente en la necesaria 'reforma del Estado' o, con más propiedad, de los 'poderes del Estado'.

*¿No es verdad que habría una amplia alfombra de coincidencias para actuar políticamente? Ésta, en el fondo, es la sustancia de la propuesta contenida en el documento de referencia, suscrito hasta ahora por más de 100 personas, para no decir personalidades".*¹⁸³

Con los elementos que después analizaremos, se complementará lo dicho en este apartado; lo real es que, efectivamente, existe una primacía real y objetiva del Ejecutivo de la Unión sobre los otros dos poderes, pero rompiendo el esquema de coordinación o colaboración de poderes establecido en la Constitución e implantando, en su lugar, un gobierno oligárquico con tendencia a la autarquía sexenal. Pasaremos ahora a otra temática, en el mismo orden de ideas, referente a que este sistema de gobierno *suigeneris* ha regido los destinos de los actualmente 90 millones de mexicanos, sin que exista la posibilidad que desde las mismas instancias de gobierno pueda darse el autocontrol gubernamental, no en detrimento de sí mismo, sino en beneficio de la masa gobernada.

3.2.2 La imposición de criterios del poder Ejecutivo Federal sobre los otros dos poderes en la rectoría de los derroteros de las políticas mexicanas en cuanto a lo económico y lo social.

Como hemos venido viendo, existen numerosos ejemplos de que el sistema presidencialista mexicano no se apega de manera adecuada a lo establecido en la Constitución y en las leyes, y que, en ocasiones *de iure* y en ocasiones *de facto*, realiza de manera totalmente independiente actos que no son concordantes con los intereses nacionales. Quizás más que tratarse de un problema de instituciones se trate de un

¹⁸³ "La política de las alianzas" / Víctor Flores Olea / El Universal del lunes 30 de diciembre de 1996. Número 28936, Año LXXXI, Tomo CCCXIX. Inicia página 1, cuarta y quinta columnas, abajo, centro, continúa y termina en página 14, primera sección.

problema de personas, ya que, involucrados en una “*partidoarquía*”, esto es, un gobierno de partido único y por varias décadas, en donde, por consenso de partido, el poder Legislativo ha sido dócil y consecuente con los requerimientos del Ejecutivo, de acuerdo a lo que últimamente se ha dado en llamar como “*disciplina de partido*”.

Es el Presidente de la República, en representación del Ejecutivo quien de hecho o de Derecho toma las grandes decisiones nacionales en los referente a empréstitos, deuda pública, tratados internacionales (v.g. T.L.C.A.N.), régimen fiscal, seguridad social, vivienda, ingresos nacionales, distribución del presupuesto, vigilancia del P.I.B. creación de empleos, política monetaria, política cambiaria y algunos rubros más de los cuales nos habla el maestro Carpizo, cuando dice: “*Los instrumentos por medio de los cuales el presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía son muy diversos; pero entre los más importantes están la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y exportaciones, la política de petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.*”

*La ley de ingresos y el presupuesto de egresos ponen en manos del presidente la política fiscal de la federación y del distrito federal y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmará en la ley de ingresos. Pero, también en la propia ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto y que no provendrán de tales impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.”*¹⁸⁴

Comenta adicionalmente el tratadista: “*Al 30 de junio de 1976, los organismos descentralizados alcanzaron la cifra de 124 y las empresas de participación estatal mayoritaria, la de 387. Y no es sólo la cantidad lo importante, sino la calidad. Así, el presidente tiene en sus manos: el aspecto de seguridad social, a través del instituto mexicano del seguro social y el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores al servicio del estado; la política eléctrica, a través de la comisión federal de electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones, a través*

¹⁸⁴Jorge Carpizo. “El Presidencialismo. . .”, páginas 225 - 226

de ferrocarriles nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, aeroméxico, s.a., aeropuertos y servicios auxiliares, caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos, sistema de transporte colectivo, teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos, a través de petróleos mexicanos; fuerte injerencia en el problema habitacional, a través de INFONAVIT, el FOVISSSTE; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y guanos y fertilizantes de México, s. a.; importante intervención en siderurgia, a través de altos hornos de México, s. a., siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas, s. a., siderúrgica nacional, s. a.; en materia de alimentos, a través de CONASUPO, alimentos balanceados de México, múltiples ingenios azucareros, productos pesqueros mexicanos, s.a., e instituto mexicano del café."¹⁸⁵

Existe imposición de criterios en tanto que la Corte no se inmiscuye en tales asuntos, quizá más acertadamente que el Legislativo, el cual ha renunciado al control sobre los actos del Ejecutivo, dejando todas estas cuestiones en manos del Presidente de la República, por lo que los planes nacionales se convierten en planes presidenciales y esos, a su vez, son planes de partido.

Sobre las causas que han originado la sujeción de los miembros del Congreso a la autoridad presidencial, soportando la imposición de los criterios presidenciales, señala Jorge Carpizo: *Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes:*

a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al P.R.I., del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea;

¹⁸⁵Ídem, página 226. Hay que considerar que los cambios en materia de empresas de participación estatal mayoritaria y organismos paraestatales se han precipitado en los últimos años, especialmente a lo largo de los dos últimos sexenios, el del Licenciado Carlos Salinas de Gortari y el del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León; se han privatizado numerosos ramos que estaban bajo la protección gubernamental, de manera acelerada, por lo que hay que enmarcar adecuadamente los comentarios del maestro Carpizo, ya que, son tan veloces las transformaciones que la doctrina va, en ocasiones, un paso atrás de la imaginación de los gobernantes. Recordaremos, por ejemplo que Aeroméxico es hoy empresa propiedad de particulares; igual suerte ha corrido Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA), siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas, S.A., siderúrgica nacional, S.A.; varios de los múltiples ingenios azucareros que ahude el maestro están hoy como propiedad de empresas o personas físicas, así como Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. y Ocean Garden, el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), Fertilizantes de México, S.A. (FERTIMEX), etcétera; IMEVISIÓN fue igualmente privatizada en un debatido proceso de licitación, al igual que A.S.A.; semejante destino han seguido los puertos y sistemas carreteros y los ferrocarriles nacionales, que han estado siendo concesionados y licitados a lo largo del presente sexenio; el transporte colectivo se ha concesionado, de igual manera, a particulares. TELMEX fue privatizada en el transcurso del sexenio anterior, en un controvertido proceso de licitación donde se afirmaba que hubo preferencia por uno de los postores, el actual propietario; y así suma y sigue.

b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial;

c) por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio;

d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político; y

e) la aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo. " 186

El autor refiere además, el hecho plausible de renuncia de parte del Legislativo Federal a ejercer sus atribuciones y facultades de control dentro del sistema de colaboración de poderes, señalando: "En México, el congreso ha claudicado de su poder de la bolsa y ha entregado la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto, en manos del presidente, y de antemano ha declarado que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la constitución. Un ejemplo de ello se encuentra en el artículo segundo de la ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1978. Lo anterior constituye uno de los síntomas más graves y alarmantes de la subordinación de nuestro poder legislativo al ejecutivo. " 187

Doctrinarios como Tena Ramírez, Daniel Moreno, Lanz Duret y Serra Rojas coinciden ampliamente con Carpizo M., al igual que nosotros, ya que hemos corroborado tales hechos en la vida política cotidiana de México. 188

En tanto que la ciudadanía no participa en la toma de las decisiones fundamentales nacionales, ya que un gran número de sus representantes en el Congreso de la Unión han declinado sus potestades en el cumplimiento de sus compromisos políticos, ajenos a su actividad como legisladores electos popularmente, queda buscar caminos diversos a los hasta ahora seguidos: uno de ellos, consistente en revolucionar con la voz ciudadana las instituciones políticas mexicanas, al través de las instancias legales que haya que crear, para que el pueblo, de manera jurídica y organizada, pueda solicitar y ejercer de manera más directa sus prerrogativas connaturales que le corresponden como detentador originario de la soberanía; más tarde exploraremos algunas vertientes por esta senda. Otro más, el que

¹⁸⁶ Idcm, página 224.

¹⁸⁷ Idcm, página 226.

¹⁸⁸ Rastreo de actividades legislativas en el período noviembre/1996 - mayo/1997 al través de diarios de circulación nacional (La Jornada / El Universal / El Financiero) nos proporcionan la muestra de análisis para constituir nuestros supuestos.

presenta más virtudes, es regularizar en las urnas y por medio de los procesos electorales tal situación, sufragando de manera efectiva por opciones políticas que permitan una real y eficaz oposición de intereses con los del partido oficial, que no siempre comulgan con los de las masas de mexicanos que integramos el pueblo, y transformar, por la vía electoral, la composición de la Cámaras que integran el Congreso, especialmente la de Diputados, a efecto de que la "pugna" política partidaria, el multipartidismo o pluripartidismo, dé sus frutos en beneficio de la ciudadanía, al lograr un Congreso General que no se subordine a las instrucciones de un personaje o partido; este camino debe tamizarse con una real y consciente voluntad política de los electores en sufragar razonadamente y con una voluntad democrática para defender la fuerza del sufragio ante las ofensivas disparadas desde el pináculo de poder; aunque, evidentemente y en razón de lo anterior, tampoco debe llegarse ni debe buscarse la revolución del seno del Congreso ni la confrontación estéril e intestina y regresar a las Cámaras divididas a muerte que encontramos en otros momentos de la historia¹⁸⁹; pero lo que resulta inminente es la existencia de un legislativo que ejerza sus facultades y equilibre la balanza del poder político, a efecto de evitar las decisiones unipersonales o camarales, de grupo o en *petit comité*, que encontramos en algunas ocasiones en nuestro país.

Las recientemente pasadas elecciones del seis de julio de mil novecientos noventa y siete reconfiguran de manera plural la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, donde si bien el partido presidencial sigue teniendo la mayoría relativa, no cuenta con los votos suficientes para ser mayoría absoluta, por lo que no puede, como en el pasado, aprobar una disposición legislativa, que se traduzca en ley o en reforma, sin el consenso de las otras fuerzas políticas opositoras, que de actuar con la sensatez y responsabilidad que su nueva investidura les confiere, deben abandonar la estéril lucha de posiciones y colegislar de manera razonada en beneficio del pueblo mexicano que los llevó al Congreso, con la esperanza de cambiar para bien las decisiones gubernamentales y de moderar el excesivo poder acumulado por el Ejecutivo en siete décadas de gobierno *cuasi - autárquico*.

¹⁸⁹Recuerdese el parlamento de Weimar, la Asamblea Nacional postbonapartista, etcétera; o el Congreso Ruso previo a la revolución, compuesto de anarquistas - socialistas - comunistas - zaristas - ultraconservadores - ortodoxistas y demás facciones antagonistas entre ellas.

3.2.3 Inminencia de la creación de un programa de gobierno que se adecue a la realidad de la Nación y no a intereses extraños al Gobierno Federal: programas y planes de gobierno contra planes y programas de partido.

Ante los resultados obtenidos en las urnas en los comicios del seis de julio de mil novecientos noventa y siete y ante la situación económica que vive actualmente el país, es necesario que los gobernados nos convirtamos, como señala André Hauriou, en *censores del los gobernantes*¹⁹⁰ y que con las armas que nos da nuestra capacidad de electores, tener la posibilidad de hacer llegar al gobierno del Estado a los grupos o personas que posean las mejores y mayores probabilidades de gobernarnos con apego a las leyes y, en general, de regir mejor, idea que comparte el maestro Lanz Duret y que apunta al ámbito mexicano¹⁹¹; exijamos de nuestras autoridades la creación de verdaderos planes de gobierno y no la entrega puntual de "*planes sexenales*", émulos de los "*planes quinquenales*" del "gran jefe" Stalin, que ya han demostrado su ineficacia en la dirección de los destinos de los pueblos, por más que nos empeñemos en no verlo desde ese punto de vista; evidentemente, los gobernantes de hoy no pueden mandar en los gobernantes de mañana, pero las decisiones políticas fundamentales, adecuadamente planificadas, planeadas y programadas en tiempo y espacio, se convierten en formas de orden y salud política y pública en las naciones contemporáneas.

En épocas pasadas hemos sido mudos y pasivos testigos de como el P.R.I. ha propuesto, al través de "*su hombre*" y compañía en la presidencia y de "*sus hombres*" en el Congreso las directivas hacia las cuales deben apuntar las políticas nacionales, fundamentados en un sistema presidencialista de ejecutivo fuerte; desafortunadamente, dicho sistema es eficaz en tanto el Congreso o la Corte o algún poder extragubernamental opere como moderador y regulador de las potestades del detentador de la primera fuerza del gobierno y del Estado, ya que de lo contrario se estará ante el imperio del poderoso que tantas veces hemos visto repetirse en el marco de nuestra historia. Pero, retornando a nuestro ámbito, dicha agrupación política ha gobernado, "en beneficio del pueblo de México", generando crisis económicas recurrentes y periódicas desde hace treinta años, creando cada vez más pobres y generando un mayor grado de desigualdad en la distribución de la riqueza ("*tenemos que prepararnos para administrar la abundancia*"), empobreciendo a las grandes masas populares, apartando cada vez más y más a los grupos autóctonos y a sus problemáticas de la agenda nacional, trastocando las prioridades nacionales por las prioridades de grupo, subordinando a los habitantes de México a los intereses de algunos grupos extranjeros en complicidad con grupos nacionales allegados al gobierno, propiciando una situación de constante desvalorización de nuestra moneda a causa de la inestabilidad económica y social general, relacionada con la caída en la generación de empleos y puestos de trabajo; dicho desempleo constituye uno de las consecuencias más graves de la falta de

¹⁹⁰ André Hauriou y otros, op. cit., páginas 261 y siguientes.

¹⁹¹ Miguel Lanz Duret, op. cit., páginas 124 - 126.

planeación, dando pie a que aumenten los índices de delincuencia, organizada o no y los índices estadísticos de consumo de sustancias médicas controladas psicotrópicas, enervantes o estupefacientes, relacionado ésto con un tráfico ilegal, criminal e ingente, realizado por grandes grupos delincuenciales coludidos en muchas ocasiones con miembros del gobierno o de los grupos encargados de perseguirlos y combatirlos (léase policía judicial, local y federal, grupos policíacos de "élite", fuerzas armadas y grupos mixtos); y así suma y sigue.

Es claro que un gobierno compuesto por fueras opuestas equilibradas no es la solución *ipso facto* a los problemas nacionales y que no por el hecho de que el Congreso Federal, en un primer momento, no siga fielmente las indicaciones de su "líder nato" en la presidencia vamos a transformar, de un momento a otro, la situación por la que cruza nuestro país, ya que, como todo, se trata de procesos enmarcados en el tiempo y en la historia, que deben hacerse paso a paso y que no es posible esperar la renovación en días, meses o unos pocos años; eso, sí, debe ser punto de partida para lograr, de aquí en adelante, marcar una senda, un rumbo definido que nos haga alejarnos de las prácticas de antaño y no convertir los triunfos ciudadanos como el obtenido el seis de julio en puertos de llegada.

Para lograr esta transformación gradual, debe darse lo que los politólogos y las gentes versadas en estos asuntos han dado en llamar una "transición" en todos los ámbitos, un cambio gradual y planificado que no signifique ruptura pero que tampoco exprese permanencias indefinidas de grupos o personas. En los últimos tiempos, se habla en México de una "transición democrática", la cual, para lograrse, requiere del consenso de las fuerzas políticas que actúan en el plano nacional y de la participación activa y entusiasta de los mexicanos, factor este último que muchas veces y de manera incomprensible, deja de tenerse en cuenta como el factor más importante del poder y de la permanencia en el mismo.

Como acertadamente han señalado algunos comentaristas, el partido en el poder, el P.R.I. ha tenido y tiene también sus apellidos: por ejemplo, el P.R.I. de Díaz Ordaz, el P.R.I. de Echeverría, el P.R.I. de López Portillo; en este mismo sentido, hablamos en México de "el plan de Díaz Ordaz", "el plan de Echeverría", "el plan de López Portillo", cuando debimos hablar de "el plan para México en el gobierno de Díaz Ordaz", etcétera. Evidentemente, cada grupo en el poder tiene sus ideas y sus expectativas acerca de su gobierno, pero no por ello deja de ser crucial, como línea general que guíe a todos ellos, que primeramente deben anteponerse los intereses nacionales y su satisfacción y, si por alguna razón se les llegase a olvidar o llegasen a trastocar dicho objetivo, debemos hacer que, desde el interior del mismo gobierno, "*le pouvoir arrête le pouvoir*".

En este mismo orden de ideas, estamos convencidos de que la recomposición de la Cámara de Diputados, la nueva faz que presenta el Senado de la República y las circunstancias nacionales despertadas por la distribución de importantes ciudades gobernadas por partidos políticos diferentes o diversos al P.R.I., iniciaran igualmente una recomposición de la caracterización del poder político en México, y quizás, en un futuro no muy lejano, el Congreso y la Corte asuman el papel que les corresponde en la integración de planes y programas gubernamentales menos personales, menos grupales y más verdaderamente nacionales.

3.2.4 Necesidad de regular la creación de un auténtico “Plan de Gobierno” que involucre a todos los poderes de la Unión.

En el mismo tenor de lo dicho anteriormente, la inminencia de los hechos que referíamos hace necesario que se replantee la posibilidad de crear “planes de gobierno” que involucren a los poderes federales, como factores coordinados de una acción única, que contemple a las entidades federativas y a sus municipios, que reconsidere la relación entre la Federación y estas mismas entidades, que vea con óptica diferente a las grandes organizaciones que hasta ahora han compuesto los “sectores” del partido presidencial.

En este sentido, debe impulsarse, al través de un adecuado plan de gobierno producto de la sana discusión y del consenso de fuerzas políticas y sociales, lo que los comentaristas políticos denominan como “nuevo federalismo”, refiriéndose al replanteamiento que hay que hacer de las relaciones Federación - entidades federadas, acabar con los síntomas de subordinación de los gobiernos estatales a la autoridad fáctica o “moral” del presidente, autoridad que ya se ha comentado como se ejerce ¹⁹²; igualmente y como hemos venido planteando a lo largo de este ensayo, debe replantearse la relación entre los poderes Ejecutivo y legislativo, a efecto de que no exista subordinación de uno sobre otro sino colaboración en aras de objetivos comunes y de acciones compartidas.

La Corte tiene un gran papel en este plan de gobierno, en tanto que por disposición de nuestra Carta Magna tiene asignado el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades pertenecientes a los otros dos poderes, conforme a su papel como máxima instancia jurisdiccional de nuestro país: de su buena actuación depende, en cierta medida, que el “Estado de Derecho” prevalezca.

La orientación en el rumbo económico que nuestro país tome será decisiva para todos los mexicanos y será labor conjunta de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, del Presidente de la República, de la ciudadanía, al través de sus representantes y al través de los mecanismos que lo permitan, expresar su sentir hacia tan delicado tema.

¹⁹²Vid supra, líneas arriba, los comentarios citados de Pablo González Casanova al respecto.

La planeación económica, la adecuada distribución de los recursos y de la riqueza, la transparencia en los actos públicos que implique el movimiento de capitales pertenecientes a la nación, un funcionamiento adecuado de las contralorías, tanto de las dependientes del Ejecutivo como las dependientes del Legislativo, así como el control específico que sobre presupuestos y sobre empréstitos debe tener el Legislativo Federal y los Legislativos estatales, tan olvidados en todos los discursos y tan olvidados en la práctica política mexicana.¹⁹³ La creación de este plan de gobierno debe estar adecuadamente regulada, independientemente de la disposición que previene que el Ejecutivo de la Unión deberá presentar a consideración del Congreso, dentro de los seis meses posteriores a su toma de posesión, el Plan Nacional de Desarrollo o el programa general de acciones del poder Ejecutivo que ocupe su lugar, considerando que ésta sería únicamente la propuesta de dicho poder y no la del Gobierno Federal, mucho menos una propuesta consensada entre todos los integrantes de la federación, su pueblo y su gobierno. Así las cosas, será labor del Presidente de la República presentarse ante el Congreso electo y ante los representantes de la Corte, sentarse en la mesa del diálogo con los representantes de los integrantes de la Federación, ante los representantes de las naciones indígenas, ante los representantes de las agrupaciones sindicales y patronales, ante los representantes de las agrupaciones ciudadanas y ante quien sea necesario para discutir la creación de dicho plan, consensando y “concertando” las acciones, todo dentro de un tiempo que permita su implementación lo más expeditamente posible.¹⁹⁴

3.2.5 Necesidad de que se limite la esfera de acción de poder Ejecutivo de la Unión.

Ante todo lo dicho con anterioridad, debemos plantearnos la necesidad de que se restrinja la esfera de acción del Ejecutivo Federal, por las razones que a lo largo de este trabajo hemos apuntado; resumiendo algunas de ellas, podemos mencionar que el presidencialismo extremo y autárquico en que degeneró el sistema de ejecutivo fuerte planteado por el Constituyente de Querétaro ha ocasionado que la voluntad de un hombre, acertada o no, controle los destinos de millones de mexicanos, sin que haya persona, institución, autoridad u órgano gubernamental que pueda controlar o regular el ejercicio de su poder político; que en aras de conservar ese poder autárquico, históricamente se han destruido las instituciones democráticas de México, desde Agustín de Iturbide, hasta los

¹⁹³ No olvidar el procedimiento de reforma constitucional previsto por nuestra Ley Fundamental, en su artículo 135, el cual prevé la participación de las legislaturas de los Estados y que hace tanto tiempo que no se respeta ni se aplica de manera real y efectiva.

¹⁹⁴ Nos encontramos aquí ante otro caso de dislocación entre el Ley y la interpretación de su sentido, en relación con el ejercicio de la potencia pública ejecutiva: el texto del artículo veinticinco Constitucional ya involucra a una serie compleja de actores en la formulación del referido plan; sólo la falta de voluntad política ó la realización de intereses determinados en beneficio de ciertos grupos particulares puede explicar esta anomalía.

ejecutivos actuales, pasando por Santa Anna, Lerdo de Tejada, Juárez, Porfirio Díaz, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y algunos más contemporáneos, pasando por aquella frase tristemente célebre referida por John Kenett Turner en su México bárbaro y atribuida a Porfirio Díaz, en donde decía que "... los mexicanos no están listos para la democracia. ...", lo que consideraba una razón suficiente para prolongar indefinidamente la autarquía.

Hay que mencionar que de sí, un ejecutivo fuerte no es la fuente originario de todos los males de una nación, ni implica por sí mismo peligro alguno para las instituciones democráticas de los pueblos; la situación se torna comprometida donde y cuando, para aumentar y conservar el poder presidencial (reminiscencia de los enormes y omnipotentes reyes y emperadores), una institución necesariamente poderosa se torna autocrática y despótica, concentrando en sí mismo y de hecho las facultades que por ley corresponden a otras instancias gubernamentales, lo que genera el rompimiento del principio de división o separación en poderes y termina por vulnerar la institución que le da, en un último análisis, su sustento principal, la del sufragio, fracturando el orden legal establecido y retrocediendo del gobierno de las leyes al gobierno de los hombres. Jorge Carpizo lo apunta claramente cuando señala que: "*Un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental.*"¹⁹⁵

Otra consecuencia más es la depauperación general producida entre el pueblo de México, que cuenta hoy con la cantidad de 44 millones de pobres que viven en condiciones de miseria, casi la mitad de su población y con 22 millones, de entre esos 44 millones anteriores, que viven en condiciones de pobreza extrema, por debajo de los índices para la sustentación de la vida humana señalados por la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) y la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.); de entre los mexicanos que se cuentan entre los 46 millones restantes, el 60 % no tiene un ingreso *per capita* de más de mil dólares anuales, convirtiéndonos en uno de los países con más bajo índice de condiciones de vida promedio poblacional.¹⁹⁶

Otra consecuencia más del desmedido presidencialismo que vivimos en México es la creencia general de que el Presidente de la República es omnipotente y, prácticamente, lo es. Señaladas expresamente por Jorge Carpizo, en concordancia con Felipe Tena Ramírez, las causas del predominio real del representante del Ejecutivo Federal son las siguientes:

- *Es el jefe del partido predominante;*
- *El debilitamiento del poder legislativo;*
- *La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia;*

¹⁹⁵Jorge Carpizo, "El presidencialismo. . .", página 221.

¹⁹⁶Fuente: estudio publicado en "El Financiero", reporte en suplemento especial, 15 de marzo de 1997.

- *Su marcada influencia en la economía;*
- *La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él;*
- *La fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación;*
- *La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo;*
- *Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales;*
- *La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado;*
- *El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el distrito federal; y*
- *Un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.*¹⁹⁷

Cada uno de estos elementos han sido estudiados separadamente a lo largo de este ensayo, por lo que no los referiremos nuevamente; pero lo que si cabe aquí es hacer una reflexión en torno de algunos de ellos, a efecto de comprender mejor aún el fenómeno concreto que reseñamos en este apartado. Así por ejemplo y como hemos expresado en otros momentos, el Presidente, además de su doble calidad de jefe de Estado (jefe de las actividades protocolarias) y jefe de Gobierno (coordinador general del sistema de gobierno), tiene la calidad de jefe del partido gobernante, el P.R.I., lo cual aumenta su influencia política, ya que, nuevamente recurriendo a las cavilaciones del tratadista Carpizo: *"El hecho de ser el jefe real del P.R.I., otorga al presidente una serie de facultades situadas mas allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el P.R.I. un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole - populares, en la jerga del propio partido - que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México."*¹⁹⁸

¹⁹⁷ Jorge Carpizo M. "El presidencialismo. . .", página 221.

¹⁹⁸ Idem, página 228.

Debido a ello, sus facultades extraconstitucionales le allegan grandes cuotas de poder y le permite el "tráfico" político de su influencia, ya que además de las prerrogativas facticas que comentamos junto con el maestro, hayamos que el titular del Ejecutivo ha rebasado al principio de no reelección, al través de la designación de su sucesor, medida que, de alguna manera, prefigura el carácter del nuevo presidente¹⁹⁹ y presupone, en algunos casos, la continuación personal de su propio proyecto de gobierno; señala Jorge Carpizo: *"El presidente es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica. Por el momento, todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del presidente, sin que sea posible poder decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas reglas del juego van a funcionar."*²⁰⁰

Muchas de las situaciones que tienen que ver, en el ámbito político de nuestro país con la relación *"sujeto específico - P.R.I. - presidencia"* tienen que ver con el fenómeno de la *institucionalización* de la presidencia, de tal forma que la figura de autoridad se centra, en cada período, en el ocupante de la silla, apoyado, sustentado y consolidado en el partido y en los factores reales de poder, sin negar la cantidad de poder personal que cada uno de los investidos tenga en su haber; al respecto, opina Carpizo: *"La pregunta de ¿cómo es posible que de la noche a la mañana, el hombre políticamente poderoso se convierta casi en sólo un ciudadano más?, la podemos responder en el sentido de que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona; entre los más importantes de éstos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones campesinas y populares, el apoyo del partido predominante y el apoyo del ejército."*²⁰¹ Este tratadista, el maestro Jorge Carpizo, ha apuntado una serie de facultades que la carta Magna confiere al Legislativo, en su calidad de asamblea deliberante con la capacidad suficiente para coordinarse con el Ejecutivo y que son controles políticos o pueden devenir en controles políticos de la acción presidencial, restringiéndola o regulándola, haciéndola más equitativa y menos personal; señala: *"Las facultades que la constitución confiere al poder legislativo respecto al ejecutivo como controles políticos o que pueden convertirse en controles políticos son:*

- *El poder de la bolsa;*
- *La ratificación de determinados actos;*
- *El juicio político de responsabilidad;*
- *Las sesiones extraordinarias; y*
- *Las facultades implícitas."*²⁰²

¹⁹⁹V.g. véase el estudio publicado al respecto en el semanario de información y análisis "Proceso", número 1080, del 13 de julio de 1997, página 7. La protección política que el actual Presidente de la República concede al ex - presidente Salinas de Gortari.

²⁰⁰Jorge Carpizo, "El presidencialismo. . .", página 228.

²⁰¹Ibidem.

²⁰²Ibidem, página 229.

Comentaremos brevemente estos señalamientos específicos ya que, de alguna manera, ya han quedado expresados en algún apartado de este trabajo; veamos. Este “poder de bolsa” es una expresión más popular que doctrinaria, pero su sentido es muy preciso. Como ya hemos visto, entre las facultades concedidas a la Cámara de Diputados, ésta puede modificar, reducir o aumentar, de acuerdo a su determinación colegiada y votada, el presupuesto de egresos que cada año le propone el Presidente de la República, facultad que tiene íntima relación con otra que tiene la misma Cámara de representantes populares, que es la de verificar y revisar la cuenta pública que anualmente presenta el Ejecutivo, por lo que se da la correlación entre los gastos autorizados para un periodo fiscal y los gastos realizados por la autoridad ejecutiva en el mismo periodo; en vista de las anteriores razones, se puede ejercer lo que la doctrina y práctica congresional norteamericana denomina el “*presupuestal control on President*”, la regulación presupuestal del Presidente.

A este respecto, apunta Carpizo: “*Estas facultades le otorgan a la cámara de diputados un poder indiscutible, ya que pueden poder en entredicho la honorabilidad de la administración; como se ha escrito [referencia a Emilio Rabasa], el prestigio del ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos. Y es el Congreso quien da las bases y autoriza la celebración de empréstitos.*”²⁰³

Este último punto es especialmente importante, por cuanto el Ejecutivo, en los últimos años, ha hecho una práctica el hecho de negociar los empréstitos, las bases de su celebración, intereses, condiciones de pago, plazos de liquidación, fuente del crédito (invariablemente relacionadas al F.M.I. o al Banco Mundial), garantías de cumplimiento (llegando inclusive a comprometer los ingresos por venta de petróleo), etcétera; y, posteriormente, presentar el proyecto, ya negociado, al Congreso para su simple aprobación formal y formularia, que hasta ahora siempre se ha dado por mayoría, pero *a posteriori* y no como exige la Constitución, *a priori*. El actual Presidente de la República le ha reconocido tal docilidad a los diputados de su partido, al igual que su colaboración, que en este caso se convierte en colaboracionismo, recriminando a los representantes populares de otras fuerzas políticas por no apoyarlo en el mismo sentido, señalando que siempre había contado “*con el respaldo de la mayoría legislativa*” de su partido, la cual seguiría necesitando para hacer viable su proyecto de gobierno.

A mayor abundamiento presentaremos un fragmento del artículo que apareció publicado en semanario “Proceso” titulado “Más imagen, menos poder”, “Durante la campaña, Zedillo supeditó su proyecto de país a la obtención de la mayoría priista” y que señala lo siguiente:

²⁰³Ídem, página 215.

"Después de apostar al triunfo del P.R.I. y de convertirse, durante el proceso electoral, en el principal activista de su partido y sus candidatos, ahora el presidente Ernesto Zedillo pierde poder y ve peligrar su proyecto de gobierno, pero gana en imagen ante los mexicanos y ante el mundo.

Al perder la mayoría en la Cámara de Diputados, Zedillo pierde también la posibilidad de que los legisladores Priístas recurran al mayoriteo para aprobarle su estrategia financiera, sus reformas fiscales y cuanto necesita para 'seguir impulsando el cambio'.

El presidente advirtió este peligro desde principios del año. Por eso, para intentar salvar su proyecto y salvarse él, dio marcha atrás, olvidó su promesa de la 'sana distancia' y volvió a ser - como lo han sido todos los presidentes desde que el P.R.I. existe - el 'primer priísta de México'.

Reconvertido en 'líder nato' del P.R.I., el 12 de abril tomó la protesta estatutaria a los candidatos de su partido a diputados, senadores, asambleístas, e inclusive a Alfredo del Mazo, en quien fijó la mirada y dijo: 'Estoy viendo a quien será electo, democráticamente por primera vez, jefe de Gobierno del Distrito Federal'.

Ahí, en el Auditorio Plutarco Elías Calles, Zedillo presumió de que siempre había contado 'con el respaldo de la mayoría legislativa', pero anunció que la seguiría necesitando porque la tarea iniciada en diciembre de 1994, cuando asumió el poder, dista de estar concluida.

Recordó que, gracias a la mayoría priísta, su gobierno fue capaz de enfrentar la 'aguda crisis económica' que desató el 'error de diciembre'.

Los diputados del P.R.I. - continuó - asumieron el riesgo de la impopularidad y de la 'crítica sorda' y, antes que buscar el aplauso fácil, tomaron decisiones difíciles y optaron por el 'beneficio sólido y duradero de los mexicanos'.

Con estas palabras el presidente se refería a la 'disciplina partidista' que, en uso de su poder, impuso a los legisladores priístas para que aprobaran, mediante el tradicional mayoriteo, políticas y acciones tan impopulares como el aumento del I.V.A. en 50%.

El poder presidencial también se hizo sentir para que la mayoría priísta aprobara la reforma a la Ley del Seguro Social y para que aprobaran los presupuestos de ingresos y de egresos que le han permitido, a Zedillo, 'corregir los desequilibrios macroeconómicos', 'avanzar contra la inflación', reducir las tasas de interés y 'estimular el ahorro interno'.

Una y otra vez Zedillo dijo a los candidatos que necesitaba mantener la mayoría en el Congreso para afianzar sus políticas económicas, para ofrecer más educación, más servicios médicos y asistenciales, para resolver los problemas agrarios y, en suma, para culminar el programa de gobierno que inició el 1º de diciembre de 1994.

Como presidente - dijo - 'necesito la colaboración de la mayoría en el Congreso' para hacer de México 'un auténtico país de leyes, que garantice sin cortapisas la seguridad de las personas y de su patrimonio, que erradique la impunidad y la corrupción, pero además para seguir impulsando el cambio'.

Y completó:

'Necesitaremos del Congreso para seguir defendiendo con toda nuestra fuerza y unidad la soberanía nacional. Defender nuestra independencia es mi mayor responsabilidad como presidente, la cumplo con el respaldo del pueblo, pero también necesito seguir contando con el respaldo del Congreso.'

Según Zedillo, gracias a las reformas aprobadas por los legisladores del P.R.I., la economía mexicana está en franca recuperación. Así lo prueba el hecho - indicó - de que en 1996 se registró un crecimiento del producto de nuestra economía, de más de 5 %.

Con base en ese y otros logros de su gobierno, abiertamente apostó al triunfo del P.R.I. en las elecciones y advirtió que sólo la mayoría de su partido en el Congreso garantizaría la continuidad de la política económica y los cambios que México necesita.

'... necesito seguir contando con el respaldo de la mayoría en el Congreso', insistió en su discurso el presidente, una veintena de veces, ante los candidatos del P.R.I.

Luego, en su calidad de jefe de partido y en demérito de la de Jefe de Estado, Zedillo se puso los guantes, se subió al ring y se enfrentó a la oposición. Ejemplos: El 23 de abril, después de que el líder del P.R.D., Andrés Manuel López Obrador, le envió dos cartas en las que le reclamaba su actitud proselitista a favor del P.R.I. y le advertía el riesgo de 'despertar al México bronco', el presidente contestó:

'Ni la ley ni la democracia le autorizan a usted a pedir que me autocensure frente a la propaganda política de su partido, basada en el vituperio al gobierno.'

En plena campaña, el 16 de mayo, durante una gira de trabajo por Veracruz, Zedillo parafraseó uno de los anuncios publicitarios del P.R.I. para criticar a los candidatos de oposición que aseguraban poder resolver los problemas del país en un día, 'como por arte de magia'.

Esos candidatos - añadió - 'son los mismos que hoy mienten a la ciudadanía tratando de convencerla de que el esfuerzo (del Gobierno) no ha valido la pena y de que nuestra economía es como de carcacha o como de chatarra'.

Una semana después - 23 de mayo -, en Villahermosa, el Presidente insistió:

'... al pueblo no lo engañan aquellos que no hace mucho decían odiar el capitalismo y hoy utilizan sus técnicas para pretender engañar con anuncios como los vendedores de papitas, cervezas y refrescos, para asegurar que 'así nomás' se resolverán los problemas...'

'Aquellos que prometen resolver los problemas de un día para otro le están mintiendo al pueblo; México no se deja engañar por demagogos que pretenden crear la ilusión de resolver los problemas en un día, pero después queda la desesperanza y la desilusión.'

El 13 de junio, en Ecatepec, el Presidente volvió a vestirse la camiseta del P.R.I. para descalificar a los candidatos de la oposición que prometían 'resolver los problemas del país de un día para otro'; e inclusive los acusó de 'demagogos perversos' e 'ingenuos irresponsables'.

*Convertido en el primer activista del P.R.I., Zedillo intensificó sus giras por todos los estados de la República. Hasta antes del día de la elección visitó, en promedio, dos entidades por semana, además de sus frecuentes recorridos por el Distrito Federal."*²⁰⁴

Pasando al segundo de los puntos expresados, diremos que nuestra Carta Constitucional prevé una serie de actos que puede realizar el Ejecutivo, siempre y cuando sea aprobado en tales acciones por el Congreso en su integridad, por el Senado o por la Cámara de Diputados; entre estos tenemos algunos de los nombramientos que refiere el artículo 89, los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, las ausencias de territorio nacional del titular del mismo y otras más que fueron señaladas en el correspondiente apartado; la negativa en autorizar o ratificar estos actos pone en una situación difícil al Ejecutivo, por lo que su realización debe atenerse a las normas legales y a los mecanismos de colaboración que se apliquen al efecto.

Ahora entraremos a la hipótesis del juicio político; prevista por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad de los servidores públicos es motivo de tratados enteros sobre la materia, por lo que haremos aquí una consideraciones brevísimas al respecto y, especialmente, referentes al Presidente de la República.

En lo que toca al juicio político de responsabilidad éste, más que presentar dificultades de tipo jurídico, las tiene en el ámbito político. Veamos lo que al respecto señala el maestro Carpizo: *"La responsabilidad del presidente exigida a través de un proceso implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente; por tanto, el quid del juicio de responsabilidad del presidente se encuentra en si se reúnen en la cámara de diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el senado los votos para destituirlo."*²⁰⁵

²⁰⁴ "Más imagen, menos poder": "Durante la campaña, Zedillo supeditó su proyecto de país a la obtención de la mayoría priísta." / Investigación de Elias Chávez, con información de Alvaro Delgado. / Publicado en "Proceso, semanario de información y análisis". Número 1080, del 13 de Julio de 1997. Principal, páginas 6 a 12.

²⁰⁵ Jorge Carpizo M., "El presidencialismo. . .", página 228.

"La frase 'por traición a la patria y delitos graves del orden común' contenida en el artículo 108, no se puede interpretar restrictivamente, porque si no, ¿qué se podría hacer jurídicamente ante un presidente que aboliera el sistema republicano y decidiera reelegirse, que suprimiera al poder legislativo o judicial, el sistema federal o las garantías constitucionales? Contestar que nada se puede hacer, equivale a manifestar que la constitución es una serie de declaraciones sin vigencia, o vigentes conformes a la voluntad presidencial; esto no es posible en un sistema constitucional: la norma constitucional establece la sanción correspondiente en caso de ser violada. La constitución prevé los procedimientos para su propia defensa.

*En consecuencia, la frase en cuestión hay que interpretarla en el sentido de que el presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno. Desde luego que dicha ruptura y tal incumplimiento tienen que ser muy graves, y de seguro el congreso no se atreverá a iniciar un juicio de responsabilidad si no han causado conmoción nacional y si no se siente respaldado por la opinión pública. Exigir responsabilidad a un presidente es algo serio, con lo que no se puede jugar, pero si no queda otro remedio para preservar el sistema constitucional y legal del país, hay que hacerlo."*²⁰⁶

En lo referente a las sesiones del Congreso, éste sólo puede sesionar en dos períodos al año, expresamente señalados por la Constitución, pero, sin embargo, la misma Carta señala que el Congreso o la Comisión Permanente pueden convocar a la una de las Cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias, sin más limitación de que en tal sesión se trate los asuntos que se mencionen en la convocatoria, ya que la Constitución no expresa o señala asuntos para los que se pueda convocar a sesiones extraordinarias. Un Congreso que constantemente está sesionando produce la inquietud del Ejecutivo, en tanto que, teóricamente, su actividad está más controlada y vigilada por la asamblea, además de que tiene la oportunidad de concertar más y mejor cuidadas acciones en todos los ámbitos. Por lo tocante a las facultades implícitas, estas se desprenden de la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, que señala que el Congreso podrá expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades conferidas por ese mismo artículo y todas las demás que le confiera la Constitución; esto es, tiene amplias facultades para poder ejecutar todas sus atribuciones de manera plena e, inclusive, al través de la expedición de los dispositivos legales necesarios, reforzando las otras 29 fracciones del 73 y las demás que le fueron asignadas por el Constituyente, teniendo, como apunta Carpizo, amplio margen para interpretar las disposiciones constitucionales y, con ello, bien podría legislar en el sentido de limitar las funciones del Ejecutivo.²⁰⁷

²⁰⁶ Ídem, páginas 228 - 229. Las negritas son muestras.

²⁰⁷ Cfr. ídem, página 216.

Dentro de estas facultades congresionales de control de ejecutivo podríamos enunciar de manera somera lo referente al Plan Nacional de Desarrollo, que en virtud de la Ley el Presidente de la República debe emitir dentro de los primeros seis meses de su gestión. Tal Plan presenta los lineamientos de la política sexenal del Ejecutivo y puede considerarse como el plan maestro de desarrollo para el país en el período correspondiente. En virtud de la importancia que reviste, bien podrían ser dicho Plan materia de aprobación por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores, a efecto de compartir la discusión sobre los senderos que ha de seguir el país durante el sexenio de que se trate, compartiendo igualmente las responsabilidades pertinentes. Sería necesario que tal Plan fuera materia de discusión y votación para aprobación por parte de los representantes legislativos y que se equiparara tal procedimiento al de la formulación de una ley, con el objeto de hacer más completo dicho plan y convertirlo en un verdadero “plan de gobierno”. Lo anterior se convertirían en una limitación jurídica y política de la actividad presidencial.

Ahora bien, en los hechos, de manera física más que jurídica, existen factores reales que limitan el poder del los presidentes en México, los cuales son enunciados por Carpizo inspirado en el trabajo de Pablo González Casanova, del jurista Felipe Tena y de algunos comentaristas políticos, señalando que estos son:

a) *El tiempo*; ya que está sometido a la duración de su periodo de seis años y, legalmente, está impedido para reelegirse; claro está, sin considerar la posibilidad de una reforma constitucional en tal sentido, como ya ha sucedido en nuestra historia medianamente reciente, en los casos específicos de Porfirio Díaz y Álvaro Obregón.

b) *El Poder Judicial Federal*; que como la mayoría de los autores coinciden en afirmar, conserva cierto grado de independencia respecto a las necesidades y requerimientos del Ejecutivo, contando, además, con la competencia constitucional para conocer del juicio de amparo y, con ello, limitar en la esfera particular la actividad presidencial y la del poder legislativo.

c) *Los grupos de presión*; los cuales varían en la historia de México y que se agrupan en derredor de diversas corrientes y tendencias, tipos y características, remitiéndonos a los que Pablo González Casanova denomina “*los factores reales de poder*” y que citamos líneas arriba. Evidentemente, la relación entre los grupos de presión y el Presidente de México estará tamizada por la forma en que este último los enfrente y los sepa utilizar en favor de sus causas o no y de las tendencias manifestadas por él mismo respecto a tales grupos y de éstos con aquel.²⁰⁸

²⁰⁸ Para más información de estos grupos, vid Jorge Carpizo, “El presidencialismo. . .”, páginas 217 - 219.

d) *Los de carácter internacional*; en virtud de nuestra dependencia tecnológica y económica del exterior, estamos sujetos a la aprobación de créditos, a los procesos de "certificación", a las disposiciones del T.L.C.A.N. y de otros tratados restrictivos, por lo que tales factores pueden limitar la capacidad presidencial o hacerlo moverse en determinado sentido.²⁰⁹

e) *La organización no controlada*; ya que, cuando los factores internos de manifestación política salen del control y organización del P.R.I. o del presidencial, pueden ser un factor de riesgo que limite la esfera de acción del Ejecutivo, como podría ser, por ejemplo, el "sindicalismo independiente", no afiliado a la C.T.M. ni a ninguna otra central obrera afiliada al partido oficial o a algún otro.

f) *La prensa*; Constituyente fundamental de la llamada "opinión pública", puede llegar a limitar la acción presidencial o de cualesquiera otra autoridad, en tanto denuncia o puede denunciar ante la sociedad sus conductas no apegadas a la ley o a la legalidad y puede llegar a ser una molestia para el presidente, en tanto sea prensa independiente y no alineada.²¹⁰

3.2.6 Necesidad de un respeto irrestricto al principio de División del Poder, como fundamento de una adecuada y políticamente sana "reforma del Estado".

Evidentemente, otra importante limitación para el poder del Presidente de la República en México es el fortalecimiento de las instituciones democráticas, ya que, con esto, el Congreso recompondría su composición, se estimularía la creación de grupos de presión y de prensa más independiente, se liberarían más de su autoridad los medios masivos de comunicación y disminuiría la asociación, no siempre afortunada para los intereses nacionales, de los grupos políticos en el poder con los grupos, nacionales o extranjeros, que intentan utilizar la influencia presidencial para lograr fines no siempre benéficos para nuestra economía o nuestra sociedad. En este fortalecimiento de las instituciones democráticas entra nuestro principio de división en poderes, pero, como muchas otras instituciones, éste tiene su sustento efectivo y real en el sufragio eficaz y respetado de la ciudadanía y en una sociedad civil más enterada y participativa.

²⁰⁹ Vg. las transgresiones a los tratados de extradición con los Estados Unidos, en la "campaña de colaboración antidrogas", donde México depona su jurisdicción y entrega a los probables responsables a la justicia norteamericana, ya que tales son las condiciones que se le han impuesto a la presidencia por la tan buscada "certificación", acto unilateral del gobierno de los E.U.A. que presiona, al través de las concesiones crediticias, a los gobiernos latinoamericanos, para colaborar en el complejo problema del tráfico ilegal de drogas, haciendo recaer la responsabilidad del consumo en la Unión Americana en los países productores y corredores.

²¹⁰ Algunos autores, politólogos, comunicólogos y sociólogos hablan incluso de que existe una "mediocracia" o "cuarto poder" al referirse a la prensa ó a los medios masivos de comunicación ó "massmedia".

Las pasadas elecciones del seis de julio pasado nos dan la seguridad de que este proceso se ha iniciado, de tal suerte que la hegemonía de un sólo partido (que durante décadas ha redundado en el fortalecimiento de la institución presidencial y en menoscabo de la separación de funciones) ha empezado a ponerse en duda para el futuro. Ese factor, no siempre considerado como "importante" ha redimensionado sus alcances y sus formas de expresión, alejándose un poco de las prácticas abstencionistas que en el pasado beneficiarían tanto al P.R.I.

En los recientes comicios celebrados en México, la votación llevó al Congreso Federal a 236 diputados pertenecientes al P.R.I., a 132 afiliados al P.A.N., a 116 que se propusieron con el P.R.D., a 8 por el P.T. y a 8 más con el P.V.E.M., dando el gran total de 500, entre diputados de votación mayoritaria relativa y de representación proporcional; de entre estos, 264 miembros en total pertenecen a los partidos que integran la oposición al P.R.I. y este partido cuenta con 236, esto es, que dicha oposición integra más del 50 % de los votos de la Cámara de Diputados²¹¹; veremos un comentario de la prensa al respecto:

"Menos Poder"

"Pero no obstante el esfuerzo de Zedillo y de los candidatos del P.R.I., el pasado día 6 la mayoría de los ciudadanos se dejó 'engañar' y votó por candidatos de oposición, 'demagogos perversos' e 'ingenuos irresponsables'. Con esa elección, la oposición en conjunto hizo que Zedillo y el P.R.I. perdieran la mayoría en la Cámara de Diputados, además de la jefatura de Gobierno en el Distrito Federal y las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro.

En efecto, el P.R.I. se desplomó en el número de diputados obtenidos en comparación con las elecciones federales de 1994. Ese año, el P.R.I. conquistó 273 distritos de mayoría: el domingo perdió más de 100 distritos: logró apenas 164 de los 300. El Porcentaje de su votación también se cayó: si en 1994 logró el 50.20 % de la votación nacional, ahora obtuvo 39.83 %.

En cambio, P.A.N. y P.R.D. elevaron sus porcentajes. El primero captó en 1994 el 25.81% de la votación y ahora lo elevó a 27.49%, mientras que el perredismo creció aún más: De 16.65% en 1994, al 26.08%.

De acuerdo con la proyecciones del I.F.E., el P.R.I. no sólo no mantuvo el control absoluto de la Cámara de Diputados que había conservado desde que se creó, en 1929, sino que su acérrimo contendiente, el P.R.D., rebasó al partido con mayor tradición opositora, el P.A.N.

Cuestionador permanente de la política económica, que el presidente advirtió estaba en riesgo en caso de que el P.R.I. no ganara la mayoría, el P.R.D. se consolidó como la segunda fuerza política en la Cámara de Diputados con la obtención de 70 distritos de mayoría que, sumados a los plurinominales, sumarán 124.

El P.A.N., que sólo conquistó 65 diputaciones de mayoría, sumará con los plurinominales 122.

²¹¹ Fuente: "El Universal", martes 8 de julio de 1997. Primera plana.

Y el P.R.I. tendrá sólo 239 diputados dado el techo de 8% de sobrerepresentación que indica la ley, de tal manera que no lograría la mayoría aún con una alianza con el P.T. o el P.V.E.M.

El primero, apenas ganó un distrito - el quinto de Durango, cuyo candidato, Alejandro González Yañez, fue alcalde de la capital del estado - y tendrá siete diputados de representación proporcional. El Partido Verde, donde se dio acogida a candidatos independientes como Marcelo Ebrard, del Partido del Centro Democrático, tendrá ocho plurinominales.

En la Cámara de Senadores, donde de cualquier modo mantendrá mayoría, las proyecciones extraoficiales del I.F.E. indican que el P.R.I. obtendría trece escaños, el P.A.N. nueve, el P.R.D. ocho, uno del Partido Verde - Adolfo Aguilar Zinser - y el P.T. uno, ocupado por su líder, Alberto Anaya.

En el Senado, el P.R.I. pierde la capacidad de hacer reformas a la Constitución por sí sólo, ya que no tiene las dos terceras partes de los escaños.

Los partidos 'chiquitos', P.P.S., P.D.M. y P.C., perdieron su registro y, en su caso, sólo podrán volver a solicitarlo para las elecciones federales del año 2003." ²¹²

Inmediatamente, la misma noche del día seis de julio, se produjeron reacciones en los círculos del partido oficial y en la presidencia misma, debido a que se dio un fenómeno que no había sucedido en años: el partido oficial no se vio favorecido con más del 50 % de la votación y además, existían pocos reportes de irregularidades electorales; veamos:

"La nueva imagen"

"El mismo domingo 6 en la noche, al conocerse los primeros resultados electorales, Zedillo abandonó su actitud de activista del P.R.I., asumió la de presidente de la República y, en un 'mensaje a la nación' elogió la 'vocación democrática de los mexicanos'.

Más aún, reconoció el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, a quien felicitó 'muy sinceramente' y le ofreció 'la indeclinable voluntad del gobierno de la República para establecer una relación de colaboración respetuosa'.

Felicitó también a todos los candidatos que participaron en la elección, incluidos los de oposición, a los que ahora calificó de 'mexicanos patriotas que han puesto lo mejor de sí mismos en la mejor causa, que es la causa de la democracia'.

Luego expresó su reconocimiento a todos los partidos políticos. 'Estoy seguro - dijo - que cada partido asumirá con absoluta responsabilidad el mandato recibido, que no es otro que el de servir a México por encima de cualquier interés particular o de grupo'.

Zedillo aprovechó para recordar que, cuando asumió la Presidencia, ofreció realizar una reforma política que 'erradicara las sospechas, recriminaciones y suspicacias' que tradicionalmente empañaban los procesos electorales.

²¹² "Más imagen. . .", en "Proceso", número 1080, en cita.

Gracias a esa reforma - presumió - 'la democracia se ha institucionalizado' y México dio el paso irreversible, definitivo, histórico, hacia la normalidad democrática. He honrado y seguiré honrando mi palabra'.

Al día siguiente, el presidente asumió una actitud menos inmodesta y dejó de adjudicarse la paternidad absoluta de la reforma política, la cual - dijo - empezó a gestarse en 1968: 'Fuimos los jóvenes de aquel entonces - recordó - quienes dimos un primer paso fundamental para reclamar la plena democracia que un país como México necesita y merece. Al cabo de casi 30 años ha quedado demostrado que quienes creemos en las libertades y la democracia también creemos en las instituciones.'

Entusiasmado, habló de un 'nuevo México', de un 'México que hoy no es un país de ruptura sino de evolución, con estabilidad, rumbo y certidumbre; un país que quiere avanzar en paz y libertad, en el que ya se superó el encono, la división y la confrontación.'

Inclusive Zedillo parecía un nuevo presidente, distinto al que días antes descalificaba a los candidatos y a los partidos de oposición.

Ahora, lejos del encono y la confrontación, reiteró su felicitación a Cuauhtémoc Cárdenas y su decisión de establecer con él una relación de colaboración y respeto.

También hizo un 'reconocimiento muy respetuoso' al P.A.N.: 'Larga ha sido su presencia, constante su participación en los avances democráticos de México y muchas son sus figuras que se han ganado el aprecio por su contribución al pensamiento y la acción política de México'.

Respecto al P.R.I., los resultados que obtuvo 'son muy buenos', además de que ya a nadie podrá llamarlo partido único, partido de Estado o apéndice del gobierno.

Según Zedillo, su Partido adquirió ahora 'cabal legitimidad democrática' y demostró, 'en competencia abierta y justa' que es la primera fuerza política del país, aunque haya perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Ante esta realidad, el presidente se verá en problemas. Aún en el caso de que vuelva a imponer la 'disciplina partidista', los diputados priistas no podrán, por sí solos, aprobar sus programas y sus políticas.

El mismo Zedillo reconoce que, a diferencia del poder absoluto que han ejercido todos los presidentes, ahora 'debemos escuchar para avanzar, y dialogar para consolidar'.

De ahora en adelante Zedillo deberá - según sus propias palabras - 'Pugnar por cada propuesta que sea honestamente viable y realista. Sobre todo, debemos ejercer en todo momento la tolerancia y la prudencia, la mesura y la comprensión'.

A cambio de la pérdida de Poder y de la mayoría en la Cámara de Diputados, Zedillo recibió el reconocimiento general, incluido el de sus más acérrimos adversarios, como podría ser el líder del P.R.D., Andrés Manuel López Obrador, quien elogió la 'actitud responsabilidad' [sic] del presidente cuando reconoció el triunfo de Cárdenas.

Cuauhtémoc mismo reconoció - la noche del domingo 6 - la voluntad de Zedillo para avanzar en la vida democrática de la nación, y dijo estar dispuesto a la colaborar [sic] con él para resolver los problemas del Distrito Federal.

Excepto la candidata del P.R.D. en Campeche, Layda Sansores, casi todo mundo elogió a Zedillo por haber 'auspiciado y respetado' las 'elecciones ejemplares' del domingo 6.

Algunos observadores, como María Ledezma, de Global Exchange, y Adriana Esteves, del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, dijeron que la democratización no ha llegado al 'México rural', pero muchos otros aseguraron que las elecciones fueron limpias, transparentes y 'no admiten duda alguna'.

El lunes 7, en Madrid, donde participaba en la reunión cumbre de la Alianza Atlántica, el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, aplaudió 'la voluntad democrática del pueblo mexicano', y manifestó su felicitación a Zedillo.

A su vez, el presidente del gobierno español, José María Aznar, informó que ya había hablado personalmente con Zedillo para felicitarlo. Y añadió: 'Para nosotros es motivo de satisfacción el resultado de la jornada electoral en México, porque se ha respetado el voto de los mexicanos'.

Similar fue la actitud de los principales diarios de Estados Unidos y de Europa, que interpretaron el resultado electoral como el fin del sistema unipartidista y el inicio de la democratización política.

El Wall Street Journal opinó, en su principal editorial, que el gran vencedor de las elecciones seguramente es el presidente Ernesto Zedillo, 'quien triunfó sobre la propia cultura priísta de robo de elecciones, y sospechamos que se ha ganado un lugar en la historia'.

También The New York Times, The Washington Post y U.S.A. Today elogiaron a Zedillo por haber propiciado que México tenga, por primera vez, 'una democracia pluripartidista'.

El miércoles 9, el Senado de los Estados Unidos - en ocasiones anteriores tan criticado aquí por sus opiniones sobre el gobierno mexicano - felicitó al presidente Zedillo y al pueblo de México por sus 'muy históricas elecciones'.

La felicitación se produjo a iniciativa del senador Christopher Dodd, quien ante el pleno legislativo afirmó que Zedillo 'fue el arquitecto de las reformas políticas que han hecho que esas elecciones libres y justas fueran una realidad.

Claramente, el presidente Zedillo ha comprobado ser hombre de palabra. Deberá ser congratulado [sic] por su valentía y determinación de promover las reformas necesarias. Lo logró a pesar de la oposición dentro de su propio partido' argumentó Dodd." ²¹³

Como lo resaltaron los rotativos citados por el artículo anterior, aparentemente se dejaron atrás prácticas que constituyeron la norma durante muchos años en México, como lo que el Wall Street Journal llamó "la cultura priista de robo de elecciones", tantas veces denunciado en los medios internos de comunicación independiente y que siempre fue ferozmente negada por los gobiernos priistas y que ahora parecieran aceptar como "lo que antes paso, pero ya no pasa ni pasará, gracias a nosotros", tal fue la actitud de los dirigentes del partido oficial.

La oposición también se erigió con triunfos en los estados de Nuevo León y Querétaro en la gubernatura para el P.A.N., así como el sonado triunfo del P.R.D. para Jefe de Gobierno y con mayoría de representantes en la Asamblea Legislativa, ambos del Distrito Federal. ²¹⁴

Como podemos apreciar, la "normalidad democrática" de la que hablara Carlos Fuentes y que después se convirtió en bandera oficial, es un factor que influye en la limitación de la esfera del Ejecutivo y nos asegura la existencia y sostenimiento de las instituciones democráticas, entre las que se cuenta nuestro principio de división o separación de poderes.

El respeto irrestricto a esta figura constitucional, por parte de todos los conjuntos de órganos, es una necesidad apremiante que tiene nuestra nación, ávida como está de encontrar en su gobierno no la voluntad de un sólo hombre gobernando hegemoníamente a 90 millones de mexicanos, sino la voluntad unidireccional de "su" gobierno, electo al través del sufragio consciente, razonado y respetado, respaldando las decisiones que éste mismo tome con apego a la Constitución y gobernándonos dentro del sistema previsto por el Constituyente, pero tamizado de las exigencias que impone el desarrollo de los pueblos y que, al contrario de lo que algunos creen, son de respeto a las instituciones democráticas, que aseguren una vida más libre y participativa de los ciudadanos y, en general, de todos los mexicanos.

²¹³ "Más imagen . . .", en "Proceso", número 1080, en cita.

²¹⁴ Fuente: "El Univesal", martes 8 de julio de 1997. Primera plana; "Reforma", lunes 7 de julio de 1997. Primera plana.

En este sentido, cabe hacer una propuesta más. Debe estimularse día a día la creación y manutención de una democracia representativa, como la que tenemos, pero que también posea la cualidad de ser participativa, que la hegelianamente llamada "sociedad civil" se integre, en toda su diversidad, a un proceso que lleve a la ley las figuras necesarias para que el ciudadano, el conjunto de los ciudadanos, los ciudadanos organizados política y socialmente se integren no sólo con el sufragio (enorme decisión fundamental de los pueblos) a la vida democrática, sino también al través de mecanismos de participación. Tales son las figuras del *referéndum* y la del *plebiscito*, la figura de la *revocación de mandato*, prevista en nuestras protesta tomada a los funcionarios y nunca practicada lamentablemente ("si no lo hago, que la Nación me lo demande"), contemplar y regular de manera eficaz la figura de la *iniciativa ciudadana o popular al Congreso*, así como la figura de la *afirmativa ficta* de las autoridades al peticionario o peticionarios, así como el tan buscado *derecho a voz ciudadana en los cabildos*; estas figuras de participación podrían estudiarse en un trabajo diverso a éste, y tendremos que postergar una investigación al respecto, queden aquí enunciadas como mención meritoria en este ensayo, haciendo referencia a que las mismas permitirían la interacción de la ciudadanía y los poderes Legislativo y Ejecutivo, principalmente, permitiendo que los electores también tengan la capacidad, no sólo con el sufragio, sino con la participación directa, de exigir de sus gobernantes el cumplimiento de sus obligaciones y la práctica de sus funciones, perfeccionando con ello, nuestro Estado de Derecho y transformando, en el sentido indicado por la sociedad, el gobierno de nuestro país, con el anhelo nunca perdido pero, desafortunadamente siempre postergado, de llegar al imperio de las leyes y no de los hombres, deseo de los estudiosos de la historia de los pueblos y del Derecho y que ha acompañado al hombre desde el nacimiento del ideal democrático en el mundo occidental, en Grecia, perfeccionado en Roma y hasta la actualidad, en México, en las postrimerías del siglo XX.

Todo lo anterior es posible llevarlo al cabo con la voluntad de las instancias involucradas, que asumieron este reto al iniciar, desde el inicio de la actual administración, la denominada "reforma del Estado", reforma que abarca los aspectos institucionales, democráticos, electorales, de diálogo y la ambición de lograr un mejor país. Si esta cruzada reformadora sigue cultivándose y llevándose a la realidad, asumiendo que los principios y decisiones políticas fundamentales, como la institución de la división en poderes, son ejes de tal reforma, habremos entrado de manera afortunada en el camino que abre la senda del nuevo milenio.²¹⁵

²¹⁵ Algunos sectores académicos se pronuncian en el sentido de hacer una reforma constitucional que lleve al texto de nuestra Carta Magna estas cuestiones; nosotros consideramos que la Ley Fundamental ya prevé el establecimiento de estos o de otros mecanismos similares, ya que, en esencia, ese es el espíritu del artículo veintiséis Constitucional, que establece las bases para la articulación y puesta en escena de tales dispositivos. Desafortunadamente, como en otros muchos casos, el espíritu y el texto de la Ley es obviado por quienes debía ponerlo en práctica.

Citaremos finalmente otro artículo de Víctor Flores Olea, titulado *"La contradicción política fundamental"*, en que se ponen de manifiesto, expresadas por una persona que ha colaborado al interior de la estructura gubernamental ejecutiva, algunas de las situaciones que, de manera académica, se señalaron aquí, veamos:

"Esa contradicción se sintetiza en una frase: el avance y dinamismo de la sociedad frente a la parálisis y al retraso de nuestro sistema político. Como en la vieja tesis, esta contradicción es el obstáculo mayor al desarrollo global de México, a nuestro desarrollo económico, político y social.

Vayamos por partes. El gran logro de la revolución mexicana, vista en perspectiva, ha sido la secularización de nuestra sociedad, su paulatino desprendimiento de una idea de poder y de la autoridad colocados por arriba de ella misma, de un poder y de una autoridad cerrados, secretos, sin controles y sin responsabilidad frente a los ciudadanos. La encarnación histórica y piramidal de ese poder ha sido el presidente de la República, supremo árbitro que resuelve los conflictos, define nuestro pasado y futuro, supremo líder político sexenal, autoridad incontestada que domina al Poder Legislativo y, cuando hace falta, al Poder Judicial, estrella radiante en la constelación política de México que somete e incluso avasalla pacto federal y gobernadores. Poder omnímodo sin contrapesos jurídicos ni políticos, sin la obligación de rendir las cuentas que exigen los modernos sistemas constitucionales.

Este poder fue seguramente 'funcional' en una etapa de nuestro desarrollo y no es ajeno a la estabilidad y al crecimiento del país en buena parte del siglo XX. Pero reconozcamos que junto a él, casi siempre por debajo de él, o incluso gracias a él, fue desarrollándose una sociedad plural y diversificada (debido a la industrialización y a la urbanización, a la educación y a la información), que tiene hoy en México otras exigencias de participación política muy diferentes a las de la sociedad rural de la época de los 20, en que se arreglaron los marcos básicos de nuestro régimen. Nueva sociedad con sus reclamos de democracia, de transparencia en el ejercicio del poder, de combate a la corrupción, a la impunidad y a las complicidades inconfesables. Demanda básica de que los representantes y funcionarios públicos no sólo encuentren límites políticos y jurídicos en el ejercicio de su poder, sino de que 'rindan cuentas' de su función y actuación.

Con el paso del tiempo la sociedad mexicana cambió radicalmente, en tanto que las formas de hacer política, la concentración presidencialista del poder y el partido de Estado no se modificaron o lo hicieron de manera muy limitada. Frente a ellos, la sociedad mexicana ha transitado ya a formas de vida y trabajo que son radicalmente incompatibles con la 'sacralización' anterior de la autoridad y que persigue hoy una mayor 'funcionalidad' de la misma, es decir, relaciones sociales y políticas más democráticas y participativas.

La transición social ha tenido lugar en México, no así la transición política. Por eso hoy el reclamo de democratización de la vida política en México, el reclamo de la transición democrática de los poderes del Estado, es una demanda de los partidos políticos (de oposición) y de la sociedad en su conjunto. Y se expresa como el rechazo de un sistema de poderes desprendidos de la sociedad y sin control ciudadano; como la impugnación a un presidencialismo con poderes ilimitados que subordina a los poderes Legislativo y Judicial; como la exigencia de que se precisen las responsabilidades públicas (con sus eventuales castigos y penas) y que rechaza también la existencia de un partido de Estado (el P.R.I.) que abarca y absorbe desmedidamente la vida política mexicana.

Esta es la contradicción y la exigencia básica de la sociedad mexicana. Este es el punto central de la agenda política en México hoy. Debemos advertir, no obstante, que la transición democrática de los poderes es un proceso, algo que se realiza en el tiempo y que no se produce milagrosamente de un momento a otro. Se trata de un 'tránsito' que tiene avances y retrocesos.

Lo viejo, las formas existentes del poder no abandonan sus posiciones y privilegios de buena gana, sino que la fuerza de la sociedad y de los partidos políticos de oposición, en una acción conjunta, organizada, constante, han de obligarlos a ceder, a aceptar las modificaciones que se exigen. La escandalosa amputación de la reciente reforma electoral confirma suficientemente lo dicho.

¿Cómo se resolverá la contradicción entre lo viejo y lo nuevo, entre las formas del poder concentrado y aislado de la sociedad y las nuevas formas de un poder más democrático y participativo? Por supuesto, el proceso depende de infinidad de variantes. Si el poder anterior se resiste más de la cuenta (como parece en el momento actual de México) no están excluidos los enfrentamientos. Y aun las rupturas violentas; si se logran los cambios en el marco de una lucha civilizada, que cada vez se hace más difícil, pudieran alcanzarse las transformaciones por canales no violentos. Depende también el ritmo y forma de esas transformaciones del nivel de madurez, de la capacidad organizativa y de la combatividad de los partidos de oposición y de la sociedad que exigen conjuntamente una vida democrática.

Podemos señalar como otra grave contradicción mexicana, derivada de la anterior, la que existe entre economía y política. En abstracto, la 'apertura' económica del Estado indicaría la necesidad de una 'apertura' política en el sentido de la democratización. En la práctica la tendencia ha sido la opuesta: aplicar en México la 'modernización' (en los términos del neo-liberalismo), valiéndose de los estilos más autoritarios y centralizados del arsenal del poder en México. Entre otras razones porque la 'reforma económica' de México, tal como se ha entendido, con base en principios que han sido erigidos en 'sacrosantos' e 'intocables' niegan buena parte de la historia del país. Y porque han sido en México, en los últimos años, causa de la extrema pobreza, de una insultante concentración de la riqueza, y porque han frenado las inversiones sociales, han acrecentado el desempleo y arrasado con las pequeñas y medianas empresas.

Este es el telón de fondo general en que se desarrolla hoy la política mexicana y que explica sus vaivenes y frenos. Sí, en lo general acuerdo sobre la reforma electora; en lo concreto, a la hora de la aplicación reglamentaria de los acuerdos, negación de capítulos fundamentales de la reforma, profunda incapacidad para entender la hora del país. Sí, aparente acuerdo de negociación con el E.Z.L.N. y en lo específico retrasos sin cuento y ausencia de iniciativas consistentes, en que incluso los poderes locales y los intereses chiapanecos sabotean palmariamente la probable intención general. Sí, preocupación retórica por nuestro empobrecimiento y en la práctica enormes transferencias de capital hacia los centros financieros nacionales (banca y Afores) e internacionales (un pago de la deuda para cuyo alivio no se ha utilizado suficientemente la capacidad de negociación internacional de México), en demérito del desarrollo nacional. Sí, jeremiadas y promesas de futuro que resultan abstractas y sin las políticas necesarias para su cumplimiento. Sí, espera de los mexicanos pero también acción de los mexicanos que ya, en los últimos comicios, tienen la mayoría como oposición respecto al partido y al poder obsoletos que nos han gobernado.

Sí, sin duda, manejo del poder desde la parálisis de los intereses establecidos, a veces los más inconfesables, o desde la perspectiva de los jurásicos, o desde los libros de apenas dos columnas de los tecnócratas, pero no, nadie, de ningún lado, desde las políticas que requiere la nación: la perspectiva de los hombres de Estado.

*Solución de las principales contradicciones de la política mexicana pero en favor del pueblo, perspectiva y proceso lento, con avances y retrocesos, pero camino más seguro, el único seguro, el de la responsabilidad organizada de la sociedad y de los partidos de oposición, en vista de la absoluta incapacidad del régimen actual para renovarse, para comprender y flexibilizarse. Realizar los cambios sin demasiados riesgos ni violencia. Esta es la responsabilidad de todos, incluso la principal responsabilidad del gobierno".*²¹⁶

Ante la contundencia de los hechos, por el momento y por lo que hace al presente ensayo, sólo resta decir que la única forma de transformar a nuestro país y nuestro entorno, exigiendo de nuestros gobernantes un irrestricto respeto de nuestras instituciones fundamentales, plasmadas en la Constitución, entre las que brilla, rutilante, el Principio de División de Poderes; transformándonos, al mismo tiempo, en verdaderos censores de nuestros gobernantes, al decir de Hauriou, *status* que confiere la calidad de ciudadanos, votantes y electores de esos mismos gobernantes: no hay que olvidar que *el hombre fue, es y seguirá siendo la medida de todas las cosas*.

²¹⁶ "La contradicción política fundamental" / Víctor Flores Olea / Publicado en: "El Universal", Domingo 24 de noviembre de 1996. Número 28901 Año LXXXI, Tomo CCCXIX. Inicia página 1, primera y segunda columnas, abajo, izquierda, continúa y termina en página 24; primera sección.

CONCLUSIONES

“Las preguntas siguen ahí, aunque las respuestas hayan fallado.”

-Octavio Paz-

C O N C L U S I O N E S

P R I M E R A . El principio de división de poderes tiene su origen sociológico en las primeras organizaciones políticas formadas por el hombre, bajo una concepción de distribución y división del trabajo y fueron sistematizadas, en este mismo supuesto, bajo el dominio de la cultura helénica, con Platón y Aristóteles en Grecia, y por los politólogos romanos, como Polibio y Cicerón.

Durante el medioevo, tales tesis no progresaron en su desarrollo teórico, pero se establecieron las bases, bajo el feudalismo, para que adquiriera su connotación posterior de sistema de control y regulación gubernamental.

Dicha concepción fue introducida por los intelectuales de la burguesía británica, Harrington, Bolingbroke y John Locke, ya en el siglo XVII.

Las tesis de los ingleses fueron desarrolladas por el galo Montesquieu, quien organizó, sistematizó y politizó las propuestas de separación de las funciones gubernamentales en órganos o "poderes", como una limitación interna a la actuación de las autoridades del Estado.

S E G U N D A . Las tesis de división y separación de poderes influenciaron a la mayoría de los sistemas constitucionales surgidos en los finales del siglo XVIII, durante el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, tendiendo peso todavía en las constituciones contemporáneas a nuestra época.

Tales tesis de división o separación de poderes se encuentran presentes en el cuerpo constitucional mexicano ya desde la temprana Constitución de Apatzingán y hasta las reformas más recientes a la Constitución vigente de 1917.

T E R C E R A . Son presupuestos para la existencia de un gobierno con separación o división de poderes: a) la existencia de un Estado con un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, del tipo liberal - burgués o liberal de Derecho; b) la adopción, como sistema de estructuración gubernativa, de un régimen con ejercicio separado de las funciones estatales; c) la existencia un poder soberano dentro del Estado; que este poder soberano se manifieste como poder Constituyente, a efecto de autodeterminarse y tomar sus decisiones políticas fundamentales; d) una concepción fundamental de las funciones del gobierno del Estado y su autoaplicación al régimen interno; en consecuencia, la existencia de actos de gobierno concretos que se manifiesten en el funcionamiento gubernamental.

C U A R T A. Las tesis de división o separación de poderes fueron ampliamente aceptadas y puestas en práctica en los llamados "Estados liberales - burgueses" hoy caracterizados como "Estados de Derecho", incluyendo en la parte orgánica de sus constituciones políticas tal precepto y organizando la estructura de su gobierno a partir de tales premisas.

Q U I N T A. La división de poderes se desenvuelve y trabaja de manera optima en un Estado con un gobierno republicano, democrático y representativo.

Dicha división parte del supuesto del poder soberano del Estado, que, al través del Poder Constituyente originario, ejerce sus potestades para organizar su régimen interno y distribuir sus múltiples funciones en diversos órganos.

S E X T A. Las funciones del gobierno del Estado son consecuencia directa de las atribuciones que tiene él mismo y han sido tradicionalmente agrupadas en tres rubros: función legislativa, función ejecutiva y función jurisdiccional. Cada una de estas funciones se asigna, primordial, aunque no exclusivamente, a cada uno de los poderes o conjunto de órganos de gobierno. Esta organización puede adoptar diversas modalidades en los Estados que la adoptan, como la división del poder del Estado, la división de funciones del Estado y la división de funciones para el ejercicio del poder del gobierno del Estado.

S É P T I M A. De entre las múltiples formas que adquiere la originaria y primitiva tesis de separación de poderes, se encuentran las siguientes: la división de poderes, la separación de poderes, el equilibrio de poderes, la distinción de poderes, la división funcional y orgánica del Poder Soberano de la Unión para su ejercicio y la colaboración o coordinación de poderes.

O C T A V A. Son postulados erigidos con fundamento en las instituciones democráticas y en el principio de división o separación de poderes, como consecuencias directas o indirectas de su aplicación en los gobiernos contemporáneos: la existencia de los legislativos pluripersonales o colegiados, que deben existir en un régimen liberal de Derecho; la necesidad de ejercer separadamente la función legislativa de la ejecutiva; el imperativo legal para que no se reúnan o concentren en un sola persona u órgano las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales; el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos (limitaciones internas) para regular y moderar el ejercicio del poder gubernamental; finalmente, la primacía de alguno de los poderes constituidos sobre los otros dos, como conductor de la acción gubernativa; como un corolario de esta última consecuencia, encontramos la existencia de los sistemas de gobiernos parlamentario y presidencialista.

N O V E N A. En el ámbito del gobierno mexicano, se da la aplicación de un sistema de división de poderes, pero en su aspecto de colaboración o coordinación de poderes, dividiendo el poder soberano de la Unión única y exclusivamente en razón de su ejercicio.

D É C I M A. La justificación para adoptar un sistema formal de división de poderes y material de coordinación o colaboración de poderes es la de evitar, al través de este mecanismo - institución, la concentración de poderes jurídicos y políticos en una sola persona, órgano, instituto, colegio o grupo.

D É C I M O P R I M E R A. La Nación, el pueblo de México, en ejercicio de su facultad constitutiva, expresó su voluntad de crear una república representativa, democrática y federal, que ejerce su soberanía al través de los poderes constituidos de la Unión, a saber, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

D É C I M O S E G U N D A. El Ejecutivo Federal mexicano es un conjunto de órganos que en su conjunto integran la Administración Pública Federal, representado por el Presidente de la República, cuyas características distintivas son: unipersonal, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, órgano político y órgano administrativo, tiene el encargo de ejercer las potestades propias de la facultad ejecutiva del gobierno estatal, estando además dotado de numerosas atribuciones constitucionales y legales, atribuidas por el sistema constitucional y de algunas otras metaconstitucionales y extralegales, asignadas por el sistema político mexicano; tal conjunto de facultades lo convierten en el conjunto de órganos o poder preeminente de aquellos existentes en nuestro país.

D É C I M O T E R C E R A. El Legislativo de la Unión es un conjunto de órganos colegiado, pluripersonal y bicamaral: compuesto de dos Cámaras, la de Diputados, representantes de la Nación y la de Senadores, representantes de las entidades federativas y que, en su conjunto, tiene encomendada primordial pero no exclusivamente, la función legislativa del gobierno del Estado, por lo que concentra la mayoría de las facultades con carácter materialmente legislativo que contempla nuestro orden constitucional.

D É C I M O C U A R T A. El Poder Judicial Federal es un conjunto de órganos que tienen encomendado el ejercicio de la función jurisdiccional del gobierno del Estado; tiene encomendado, igualmente por la Carta Magna, el sistema de control y regulación de la constitucionalidad de los actos de las autoridades gubernamentales, el cual ejerce al través de las facultades jurisdiccionales que tiene atribuidas.

D É C I M O Q U I N T A. En virtud de lo que establece la Constitución, los tres conjuntos de órganos denominados como poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tienen diversas relaciones entre ellos, ya que hay una gran cantidad de actos o facultades de un poder que requieren de la intervención de otro de ellos al mismo tiempo, por lo que se establece un sistema de colaboración de poderes, razón por la cual puede asegurarse que en el Gobierno del Estado mexicano no existe, stricto sensu, la división de poderes, ya que ésta sólo se da de manera formal o nominativa.

D É C I M O S E X T A. Existen, señaladas en el sistema legal mexicano, excepciones al sistema de división de poderes, supuestos que se dan cuando se reúnen dos funciones diversas en un sólo conjunto de órganos; estos casos de excepción están señalados cuando el Ejecutivo puede, de manera legal, realizar actos materialmente legislativos y son los siguientes: a) Los casos de emergencia, contenidos en el supuesto del artículo 29 Constitucional; b) La regulación económica contenida en los supuestos del segundo párrafo del artículo 131 Constitucional; c) Las medidas de salubridad general, de conformidad a la fracción XVI del artículo 73 de la Carta Magna; d) La facultad reglamentaria del Presidente de la República, prevista por el artículo 89 fracción I; y e) Los tratados internacionales, en términos de los artículos 89, fracción X, en relación con los artículos 76, fracción I y 133 Constitucionales.

D É C I M O S É P T I M A. El Titular del Ejecutivo dispone de ciertas facultades que van más allá de lo previsto por la Constitución (metaconstitucionales), las cuales son: a) Ser el Jefe real del Partido Revolucionario Institucional, partido predominante y semioficial; en consecuencia de esto, b) Tener el control sobre las más poderosas organizaciones integradas como "sectores" al partido; c) Designar a la persona que lo ha de suceder en la presidencia y controlar el proceso de la sucesión presidencial; d) Nombrar a los Gobernadores de los Estados; e) Nombrar a gran parte de los candidatos a Diputados y Senadores Federales, así como a candidatos a Asambleístas y a los principales presidentes municipales; f) Tener en su poder la capacidad de remoción de los Gobernadores de las entidades federativas, por lo menos de aquellos pertenecientes al P.R.I.

DÉCIMO OCTAVA. En México, dadas las facultades legales atribuidas por la ley y de las facultades metaconstitucionales conferidas por el sistema político, el Presidente de la República se convierte en el órgano predominante del sistema, más allá de lo establecido en un sistema presidencialista común, por lo que el Ejecutivo adquiere características distintivas que lo singularizan notoriamente.

DÉCIMO NOVENA. El Poder Legislativo Federal mexicano, a lo largo de varias décadas, ha declinado sus potestades para favorecer a las propuestas presidenciales, hecho que ha viciado la práctica y el quehacer legislativos en tanto que el Congreso ha pasado a la pasividad política y jurídica, al no ejercer las facultades que le concede la Constitución; lo anterior, en gran parte debido a que, hasta la LVI Legislatura, la mayoría de sus representantes en las Cámaras de Diputados y Senadores es de miembros del partido presidencial, razón por la que los legisladores actúan de manera unidireccional con el ejecutivo, renunciando a los facultades - control que podrían ejercer sobre el Ejecutivo

VIGÉSIMA. En virtud de lo señalado en el punto anterior, el Ejecutivo de la Unión ha impuesto sus decisiones y su criterio sobre los otros dos poderes, especialmente sobre el legislativo, encauzándolos en direcciones determinadas hacia políticas específicas en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

Por ello, es impostergable limitar la esfera de acción del Poder Ejecutivo Federal al través de las facultades - control del Legislativo y del control de la constitucionalidad de la Corte.

VIGÉSIMA PRIMERA. Las facultades - control del ejecutivo (llamadas también controles congresionales) que son controles políticos o pueden devenir en controles políticos sobre el ejecutivo, son las siguientes: a) El poder de la bolsa; b) La ratificación de determinados actos; c) El juicio político de responsabilidad; d) Las sesiones extraordinarias; y e) Las facultades implícitas.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Forman el conjunto de limitaciones reales para el poder del ejecutivo, los siguientes factores: a) El tiempo; b) El Poder Judicial Federal; c) Los grupos de presión; d) Los de carácter internacional; e) Los de organización no controlada; f) La prensa; g) El fortalecimiento de las instituciones democráticas; h) El establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, como el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, la afirmativa ficta, la iniciativa popular, el derecho de voz ciudadana en los cabildos, entre otras.

VIGÉSIMO TERCERA. Si ésta esfera de acción del Ejecutivo es limitada, ya sea por factores reales o por controles políticos ejercidos por el Congreso de la Unión, en su carácter de contrapeso equilibrador del ejecutivo, o por la Corte, en su carácter de poder regulador de la constitucionalidad y moderador *interpotestas*, será labor colegiada de los poderes de la Unión y de la Ciudadanía, el decidir los derroteros que ha de tomar el país en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alvear Acevedo, Carlos. "Historia de México, épocas precortesiana, colonial e independiente." Séptima edición. Editorial Jus, México, 1967. 349 pp.
2. Aristóteles. "Política". Versión española de Antonio Gómez Robledo. Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1963.
3. Arnaiz Amigo, Aurora. "Derecho Constitucional Mexicano". Segunda edición. Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1990.
4. _____ "El Estado y sus fundamentos institucionales". Editorial Trillas, México, 1995.
5. Bidart Campos, Germán José. "Derecho Constitucional del Poder". 2 tomos, editorial Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1967.
6. Biscaretti di Ruffia, Paolo. "Derecho Constitucional". Prologado por Pablo Lucas Verdú. Primera reimpresión. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1973.
7. Bravo Ugarte, José, "Historia de México", tomos III y IV, editorial Jus, México, 1941.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 1988.
9. Calzada Padrón, Feliciano. "Derecho Constitucional". Editorial Harla, México, 1990.
10. Carpizo McGregor, Jorge. "La Constitución mexicana de 1917". Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
11. _____ "Estudios Constitucionales". Cuarta Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
12. _____ en "El Derecho". Segunda edición. Antología de textos jurídicos publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México/D.G.D.C., colección "Las humanidades en el siglo XX", México, 1979.

Bibliografía

13. _____ "El presidencialismo Mexicano". Décimo tercera edición. Siglo XXI editores, S.A. de C.V., México, 1996.
14. De la Cueva, Mario. "Teoría de la Constitución". Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
15. _____ "La Idea del Estado". Tercera edición. Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
16. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Estudios de Derecho Constitucional". Edición facsimilar de la segunda edición de Porrúa, S.A., México, 1980; realizada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.
17. Dromi, José Roberto. "Instituciones de Derecho Administrativo". Segunda reimpresión. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1983.
18. Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Prologo de Pablo Lucas Verdú. Quinta edición española. Editorial Ariel, Barcelona, España, 1970.
19. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Décimo octava edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1978.
20. García Maynez, Eduardo. "Introducción al estudio del Derecho". Cuadragésimosegunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
21. González Casanova, Pablo. "La democracia en México". Novena edición. Ediciones ERA, S.A., Distrito Federal, México, 1977.
22. Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano". Editorial Porrúa, S.A. , Distrito Federal, México, 1993.
23. Hauriou, André; Gicquel Jean; Gelard, Patrice. "Derecho constitucional e instituciones políticas". Segunda edición. Editorial Ariel/seix y Barral hermanos, Barcelona, España, 1980.
24. Heller, Hermann. "Teoría del Estado". Quinta edición en español. Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
25. Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen". Cuarta edición. Imprentas L.D., S.A., México, 1947.

Bibliografía

26. Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". Tercera edición. Editorial Ariel, colección Ciencia política, Barcelona, España, 1983.
27. Lucas Verdú, Pablo. "Curso de derecho político". Segunda edición. 4 tomos. Editorial tecnos, Madrid, España, 1977.
28. Martínez de la Serna, José Antonio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
29. Montesquieu (Charles de Secodant, barón de la Brède et de Montesquieu). "Del Espíritu de las Leyes". Prologada por Daniel Moreno. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
30. Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano". Decimosegunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
31. Neruda, Pablo. "Confieso que he vivido. Memorias". Séptima edición. Editorial Seix Barral, S.A. México, 1977.
32. Polo Bernal, Efraín. "Derecho Constitucional". Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
33. Quiroga Lavie, Humberto. "Derecho Constitucional". Primera reimpresión. Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1987.
34. Ríos Elizondo, Roberto. "El acto de gobierno". Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
35. Sayeg Helú, Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional". Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
36. _____ "Constitucionalismo social mexicano". 4 tomos. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
37. Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución". Editora Nacional, México, 1981.
38. Serra Rojas, Andrés. "Teoría General del Estado, prolegómeno de ciencia política." Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1964.
39. _____ "Derecho Administrativo, primer curso". Décimo sexta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

Bibliografía

40. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Séptima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1964.
41. _____ "Leyes Fundamentales de México 1808 - 1995". Décimo segunda edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1995. 1023 pp.
42. Thiers, A. "Historia de la Revolución Francesa", prologada y traducida por don Rafael Altamira, 2 tomos, edición castellana de Antonio Virgili S. en C., editores. Barcelona, España, 1911?
43. Xirau, Ramón. "Introducción a la historia de la filosofía". Décimo primera edición. Colección textos universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

[LEGISLACIÓN]

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- Ciento dieciochava edición de Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.
- Versión de hipertexto electrónico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en el word wide web.

[OTRAS FUENTES]

1. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857: "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", con las reformas, adiciones y leyes orgánicas expedidas hasta junio de 1891, arreglada por el Licenciado Jacinto Pallares. Librería de la Enseñanza, México, 1892.
2. "Diccionario Jurídico Mexicano", tomo III "D". Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983.
3. "Diccionario Porrúa de la Lengua Española". Preparado por Antonio Raluy Poudevida y revisado por Francisco Monterde. Décimo séptima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
4. Edición Facsimilar del Diario de Debates 1916 - 1917 del Congreso Constituyente. 2 Tomos. Comisión Nacional para la celebración del 175 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana. Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana (I.N.E.H.R.M.), México, 1985.

H E M E R O G R A F Í A

La enumeración se realiza en atención al uso de los materiales hemerográficos a lo largo del presente trabajo, presentándolos en el orden en que fueron empleados.

1. "A propósito de la potestad legislativa" / Víctor Manzanilla Schaffer / Publicado en: "El Universal". Sábado 7 de Diciembre de 1996, Número 28914, Año LXXXI, Tomo CCCXIX. Página 7, Primera Sección.
2. "Respetar el equilibrio de poderes, exige la oposición al Presidente" / Oscar Camacho Guzmán y Georgina Saldierna, reporteros/ Publicado en La Jornada del miércoles 16 de abril de 1997. Año XIII, número 4530, México, D.F. Sección el País, página 3.
3. "Zedillo: Palabras improcedentes" / Victor Flores Olea / Publicado en La Jornada del miércoles 16 de abril de 1997. Año XIII, número 4530, México, D.F. Sección el País, página 12.
4. "La política de las alianzas" / Victor Flores Olea / El Universal del lunes 30 de diciembre de 1996. Número 28936, Año LXXXI, Tomo CCCXIX. Inicia página 1, cuarta y quinta columnas, abajo, centro, continúa y termina en página 14, primera sección.
5. "El Financiero", reporte en suplemento especial, "La pobreza en México: ¿una cuestión de números?" del 15 de marzo de 1997.
6. Rastreo de actividades legislativas en el período noviembre/1996 - mayo/1997 al través de tres diarios de circulación nacional ("La Jornada"/"El Universal"/"El Financiero".)
7. "Llegó la hora de expulsar a Salinas del P.R.I., pero lo protege Zedillo y eso 'nos da asco': Vázquez Rangel". Publicado en "Proceso, semanario de información y análisis". Número 1080, del 13 de julio de 1997. Página 7.
8. "Más imagen, menos poder": "Durante la campaña, Zedillo supeditó su proyecto de país a la obtención de la mayoría priísta." / Investigación de Elías Chávez, con información de Álvaro Delgado. / Publicado en "Proceso, semanario de información y análisis". Número 1080, del 13 de Julio de 1997. Principal, páginas 6 a 12.
9. Información de la primera plana en "El Universal", martes 8 de julio de 1997.

A D E N D A

La realidad social de México, país dotado de una Nación de compleja composición, con profundas desigualdades sociales y una historia rica en matices, es una realidad cambiante, que se transforma todos los días y a una velocidad vertiginosa, dada su grandilocuente trama cotidiana.

Es por esa misma velocidad que los acontecimientos rebasan cualquier intento sociológico o jurídico por explicar dicha realidad, quedando siempre la teoría a la saga de la marcha fatal del acaecer patrio.

Sirva esto de explicación, que tal vez no de justificación, de algunas situaciones que pudieran ser o parecer, en el presente trabajo y en el argot de la casuística nacional, *añejos o antiguos, carentes de actualidad*, aun a pesar de su proximidad en el tiempo, en razón de que ninguna obra puede ser *Deus ex machina* de esta realidad ni de estas épocas de cambio, en un escenario en constante transfiguración.

Valórese la presente obra en su espacio y en su forma, en sus contenidos y en sus propósitos, en su momento y en sus alcances, para poder darle las dimensiones que le corresponden y juzgándola con la severidad que el lector comprensivo suele poner en estos menesteres, comprendiendo que en nuestra área de estudio y de manera genérica, la más vanguardista hipótesis está siempre rezagada respecto al aspecto más lejano de la cambiante realidad, dada su fabulosa dinámica y exquisita complejidad.

Genaro Eduardo Alemán González