

88
71

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGON"**



**"EL ESTADO DE DERECHO. EL EQUILIBRIO DEL
PODER PUBLICO EN LA MODERNIDAD DE MEXICO.
ESTUDIO DE LA DIVISION DE PODERES"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LUIS ALBERTO CONTRERAS SALAZAR**

ASESORA: LIC. JANETTE MENDOZA GANDARA

SAN JUAN DE ARAGON

MEXICO 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

*Mirar alrededor y ver a aquellos que
están a mi lado, motivando mi andar y
haciéndome sentir especial, me ha hecho
descubrir lo afortunado que soy.*

G R A C I A S

A DIOS:

*Por la fe que me has dado y por lo
generoso que has sido conmigo.*

A mis Padres:

*Javier Contreras Barajas y Silvia Salazar Mendiola.
Por haberme dado la vida, conduciéndome por el buen camino y
brindarme siempre su apoyo incondicional.*

A mis hermanos:

*Javier, Agustín, Leticia, Felipe y Daniel.
Por su comprensión y apoyo que me han dado
en los momentos mas difíciles de mi vida.*

Al Lic. Emilio Chuayffet Chemor:

Con profundo respeto y admiración, agradezco el consejo y apoyo que me ha brindado, enseñándome lo que es la política y el camino para resolver los problemas que la vida nos plantea, así como concretizar los objetivos planeados a través de "La Imaginación al Poder con Organización".

Al Lic. Cesar Camacho Quiroz:

*Con afecto para el hombre que reúne el perfil del amigo,
el político que es sensible, del profesionalista brillante que
cree en la convicción de que las palabras convencen,
pero los hechos arrastran.*

*A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México
y en especial a mi Escuela Nacional de Estudios
Profesionales "Aragón", por haberme permitido
encontrar la luz del conocimiento.*

*Agradezco a todos y a cada uno de los profesores catedráticos
y personal administrativo de la Escuela Nacional de Estudios
Profesionales "Aragón", por el cúmulo de conocimientos
que me enseñaron y por la oportunidad
de permitirme ser universitario.*

*A todos mis compañeros abogados de la Universidad Nacional
Autónoma de México, por el apoyo y por
la amistad que me han brindado.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1	
ANTECEDENTES DOGMÁTICOS	
1.1 El Poder Público; Funciones y Divisiones	2
1.2 Factores de la Separación o División del Poder Público	22
1.3 Sistema Constitucional del Poder Público	28
CAPITULO 2	
SEPARACIÓN DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO Y SU MARCO LEGAL	
2.1 Principios de la separación y equilibrio de poderes	38
2.2 Estructura y Organización de la Separación de Poderes en México: Artículo 49 Constitucional	54
2.3 Democracia y Modernidad, en su relación con la División de Poderes y el Estado de Derecho	71
CAPITULO 3	
MODELO ACTUAL DEL ESTADO DE DERECHO Y LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO	
3.1 Sistema Presidencialista y Partido Hegemónico en Desgaste	85
3.2 Política versus Derecho	107
3.3 Modernidad del Sistema Político y la Separación de Poderes	115

CAPITULO 4	
FACTORES POLÍTICOS DEL EQUILIBRIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y SUS PERSPECTIVAS	
4.1 Federalismo Jurídico y Centralismo Político	124
4.2 Grupos de Presión y de Apoyo al Sistema Político	138
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	151
BIBLIOGRAFÍA	166
HEMEROGRAFÍA	173

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho propiamente dicho nace con la Revolución Francesa y sus rasgos definitorios son un gobierno constitucional, división de poderes, garantías individuales, es decir, frente al gobierno de los hombres el gobierno de las leyes. Ante este planteamiento de un problema de si el Estado de Derecho es realidad en nuestro Estado Mexicano, en cuanto a la misma razón del Estado de Derecho como en la división de poderes, nos surgen una cantidad de interrogantes, ante esto se hace necesario analizar un tema tan llano y poco -o casi nunca- estudiado a fondo por teóricos de cualquier rama humanística.

Ante esto consideramos pertinente dar una revisión, a la División de Poderes para conocer, sus perspectivas y cuál su real objeto en un Estado supuestamente de Derecho, y en el cual paradójicamente son los economistas los que hacen una gran cantidad de cambios legales que no en todos los casos son encomiables.

Este rescate de saber y decirlo -ya que nadie se atreve a ello, aunque aquí sería escribirlo- en un sentido teórico y bien fundamentado lo que está pasando en

realidad con eso que se ha denominado *División de Poderes* y sobre el enfoque de un tema muy de moda en nuestra sociedad contemporánea: el Estado de Derecho, el Estado Moderno, como dirían los politólogos y sociólogos.

Ante la carencia de estudios profundos y conocidos respecto de estos dos factores -el Estado de Derecho y la División de Poderes- nos urge la necesidad de explicar el fenómeno y plasmarlo para así dar una propuesta.

Otro de los factores que influyeron en la investigación fue el conocer el papel que está jugando actualmente el Derecho y si es necesario reivindicarlo ante un factor subordinador: la política. Lo cual, de ser cierto, iría contra la naturaleza del Derecho mismo, ya que éste inicialmente al crearse el Estado de Derecho, rigió los actos de la humanidad y fue en cierto sentido la columna vertebral de todo Estado Soberano, e incluso de aquéllos que no lo eran (es decir no eran Estados-Nación), como por ejemplo, el Estado Absolutista que basaba la soberanía del monarca en un "Derecho Divino". Con todo ello, resolvemos que es pertinente analizar eso de que si es mejor el gobierno de los hombres (política) o el gobierno de las leyes (Estado de Derecho). En la actualidad pensar siquiera en que la segunda figura impera sería caer en la inocencia y la incredulidad del acontecer social. Esto se hace necesario ya que el licenciado en Derecho no sólo debe ser un perito en una rama específica.

Muestra de lo anterior lo es el hecho de la casi inexistente bibliografía y/o hemerografía al respecto. ¿Cuál es el motivo del desinterés?, lo desconocemos, tal vez sea que ya nada está por descubrirse en la práctica que trastoca la doctrina, sobre todo en un sistema tan sui géneris como el nuestro.

Al abordar el tema hemos deseado plasmar los basamentos teóricos y dogmáticos respecto del poder público y su importancia funcional y organizativa; y cómo fue que a los principales clásicos de la división de poderes, se les identificó con corriente alguna y manifestaron sus modelos (el inglés sobre todo), y como al final de este análisis se liga como al inicio, retomamos el tema del constitucionalismo. Durante el capítulo primero se abordarán profundamente estos temas.

En el capítulo segundo, abordaremos la división de poderes, en un plano actual, en el que la enmarca la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y analizaremos el papel de la democracia y la modernidad en la hipótesis de nuestro trabajo.

El modelo actual de la separación de poderes y el Estado de Derecho son la polémica que arranca el capítulo tres de nuestro análisis y es allí donde imponemos y comprobamos que nuestra principal hipótesis de trabajo se cumple: el derecho está en completo divorcio con la política, y que incluso ésta lo ha abandonado para liberalizarse, oponerse y sobreponerse en la sociedad ante la necesidad de subordinar el orden jurídico al orden político, lo cual también ocasiona la crisis en que ambos conviven.

Para comprender el equilibrio entre los poderes es necesario no estudiar a los dos poderes restantes al poder hegemónico, al poder ejecutivo, sino a los factores endógenos y/o externos que determinan en cierta forma el actuar y conducta no absolutistas en que el poder ejecutivo podría decaer, en perjuicio del sistema federal y del mismo Estado de Derecho. El capítulo cuatro dará cuenta de

esto, al manejar una nueva idea respecto del sentido del federalismo y el centralismo administrativo y político que se vive en México.

En las conclusiones y las perspectivas daremos cuenta de cuál a nuestro parecer es el estado actual en que se hayan tanto el Estado de Derecho, la División de Poderes y el Derecho mismo.

En nuestras hipótesis de trabajo hemos discernido algunos elementos que las fortalecen, y éstas son las siguientes: Si el Estado de Derecho se encuentra en crisis (el Estado Mexicano), entonces uno de sus rasgos, la división de poderes también lo está; si esta crisis de la división de poderes es posible en la práctica, entonces se hace un real equilibrio del poder público entre quienes lo integran; si uno de los poderes públicos (el ejecutivo) es suprajurídico y político ante los dos restantes entonces las necesidades jurídicas son un simple instrumento institucional del sistema presidencialista; así mismo si la ley sirve para entretejer una secularización del poder público en una institución, que sería el presidencialismo, entonces el derecho, las normas jurídica simplemente obedece a una necesidad desfasada de su verdadero objeto: la política; Si el presidencialismo republicano mexicano se circunscribe en un federalismo político, es necesario reconocer que como paso a la constitucionalidad se requiere de un fundamento supremo, entonces hablaremos de hacer un federalismo jurídico en detrimento de un centralismo administrativo-político práctico. Y para finalizar, si la política demanda del Derecho los cambios y éste le sirve para adecuarse a los acontecimientos y circunscribirse en un marco macro (internacional) al Estado -como ente político-, entonces el Derecho no está adecuado a los cambios externos que se le requieren y lo cual altera los principios esenciales del Estado de derecho

y por consiguiente es necesario hacer los cambios al sistema jurídico de forma total, iniciando por la misma Constitución Política.

CAPITULO 1
ANTECEDENTES DOGMÁTICOS

- 1.1 EL PODER PÚBLICO FUNCIONES
Y DIVISIONES**
 - 1.2 FACTORES DE LA SEPARACIÓN O
DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO**
 - 1.3 SISTEMA CONSTITUCIONAL DEL
PODER PÚBLICO**
-

CAPITULO I

ANTECEDENTES DOGMÁTICOS

1.1 EL PODER PÚBLICO; FUNCIONES Y DIVISIONES

Hablar de poder en su más amplio sentido (genérico) siempre implicará una serie de controversias y diversidad de significados que ven desde lo económico, lo político y pasando por lo social. Es decir, que hay elementos para determinar una gran cantidad de enfoques sobre el poder. Si consultamos a la teoría, ésta nos dará una serie de elementos para determinar la definición que por antonomasia debiera entenderse por poder. Baste un ejemplo de la antigüedad, para Aristóteles era el reflejo de una causa natural propia del hombre y que se tradujo en su análisis de las diferentes formas de gobierno, ya para en las cuales resumió la forma del ejercicio del poder más no al poder como una definición; tal vez habría que aclarar que lo que para nosotros podría ser una forma de determinar el poder, para él es simplemente un mandato: "Hay quien cree que las cualidades que debe reunir el gobernante, rey, jefe o amo, son las mismas... llamando jefe al que manda unos cuantos, administrador al que rige la casa, gobernante o rey al que tiene autoridad sobre el mayor número..." de súbditos.¹

¹ Aristóteles, "Extractos de la Política", en Obras Completas, Grolier, Madrid, 1989, pág. 259.

Aquí el estagirita nos da dos elementos del poder: 1) Mandato; y, 2) Autoridad. Estos términos son ambivalentes en cuanto a que esa mayoría de súbdito delegan en aquél (rey o gobernante) su capacidad de mando, o para que los mande, desde ese instante e ipso facto le delegan autoridad sobre ellos mismos; esto es el poder visto desde el ámbito político y como el ejercicio del mismo.

Empero, sería importante determinar que se entiende por poder en un sentido genérico para de ahí estructurar nuestro trabajo hacia lo que nos interesa: el poder público.

Para Mario Stoppino² -teórico de la Escuela de Turín, el poder genéricamente lo reconoce como una "capacidad que nos lleva a producir ciertos afectos o conductas sobre o sobre quien va dirigido"; además, concluye que el poder en sí va dirigido hacia el hombre y por un hombre de igual naturaleza, ya que el poder cuando pasa de ser una simple posibilidad, éste se transforma en actuar -a acción-, se dice o se habla del ejercicio del poder. Es este orden de ideas, podemos afirmar que el poder así entendido puede ser ejercido de diferentes modos, pasando desde la persuasión hasta la manipulación; desde la amenaza de un castigo hasta la promesa de una recompensa, etc. Ahora bien, el poder puede ser visualizado desde un ámbito de mandato y obediencia y dentro de una relación necesariamente política entre gobernante y gobernado. Así el sociólogo Max Weber definió tres tipos puros de ejercer el poder a través de la autoridad del gobernante: el poder legal; el poder tradicional; y el poder carismático.

² Diccionario de Política, Tomo II, Ed. Porrúa, México D.F., 1989, pp. 127, 1218, 1219, 1224.

En el primer caso encontramos relación con nuestras sociedades modernas y dicho poder se funda en que la creencia de la legitimidad de ordenamientos estatuidos que definen expresamente el papel del detentador. La idea de un marco legal (Derecho) está inherente al hablar de los ordenamientos que son los que delimitarán el ámbito o potestad del que detenta el poder (que para este caso no sólo es un individuo en especial, sino el estado a través del gobierno y son precisamente estos ordenamientos de un carácter estatal (estatuidos). Es decir, que la legitimidad del actuar político del gobernante radica en los ordenamientos legales o un derecho estatuido precisamente para ellos. Efectivamente, esto es un signo distintivo de nuestros Estados y el Estado Mexicano que se circunscribe en este paradigma como se podrá observar en su momento.

En el caso del poder tradicional, tiene su fundamento en la característica de que el poder es algo sacro ya que existe de tiempo atrás, por lo tanto, la tradición es su base ya que se impone toda una serie de vínculos al contenido de todo mandato del gobernante cuando imparte, dicha autoridad a sus súbditos. En nuestro caso (México) podemos describir este tipo de ejercicio del poder en las facultades y actuar del primer mandatario y en su forma más acabada de ejercer política, administrativa y socioeconómica tal: el sistema presidencial.

En cuanto al poder carismático, está casado en la "sumisión afectiva a la persona del jefe y el carácter sacro, la fuerza heroica, el valor ejemplar o la potencia del espíritu y del discurso que lo distinguen de manera excepcional".³ Esto lo identificamos más concretamente con nuestro periodo de caudillaje; empero, siempre se espera que en nuestra sociedad moderna (cuasi-posmoderna)

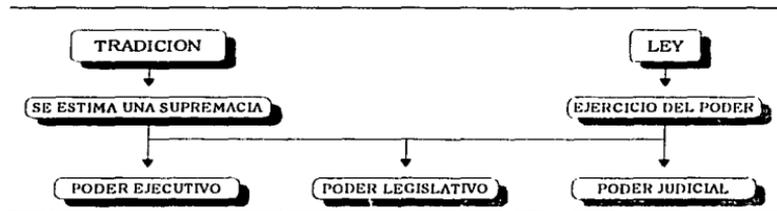
³ Et. af. pág. 1224.

el Presidente despliegue este tipo de actuar, a lo que podríamos decir en favor suyo, que no es precisamente el hombre quien es el carismático por sí, sino que el presidencialismo mexicano ha quedado tan institucionalizado que la persona es rebasada por la institución, aunque carezca de alguno de los elementos que dicho poder reclama para así ser contemplado.

Que se puede destacar de esta primera comprensión de lo que implica el poder, en tres formas de determinarlo (La Ley, La Tradición y el Carisma), para confeccionar la razón del poder como una forma de expresión pública y política. Si reconocemos en las dos primeras formas, descubriremos que efectivamente el poder político sienta sus reales en un esquema legal, un sistema jurídico, y de allí éste último le da su legalidad y acto seguido, el ejercicio del mismo legitima el actuar del poder; es un ciclo que se cierra cuando dichas leyes (Derecho) define el actuar o papel que deberá jugar en la relación de poder. Es decir, que entre el gobernante y el gobernado se da un vínculo, que denominamos relación de poder entre ambos y que el papel o rol del gobernante reconoce los causes legales (Derecho) de su actuar en un marco definitorio de los mismos, donde se acota y delimita el ejercicio de esta relación de poder. Por otro lado, en nuestro sistema político hemos encontrado que es tradición (la cual se basa en esquemas bien definidos) que a la hora de ejercer el poder sobre los súbditos, es determinada por ciertas tradiciones o esquemas así reconocidos implícitamente; verbigracia, que el poder ejecutivo sea hegemónico en relación de los otros dos. Para explicar esto veamos nuestro primer esquema.



En cuanto a cómo se plasma el poder tradicional éste se vislumbra ya no es una relación de poder y su ejercicio sobre el gobernado, sino más bien se expresa en términos más amplios: es decir, ciertos elementos determinan que tradicionalmente el ejecutivo, por antonomasia, ejerza el poder de una forma más desmedida y sobreponiéndose a los designios de los otros poderes. Esto último se debe en parte, entre otras cuestiones, por el mismo ejercicio del poder legal y es en el marco jurídico (Derecho) donde sustenta la supremacía de una de las funciones del poder (ya público) sobre las demás.



Todo lo anterior desde el ámbito del poder en sí mismo. Ahora bien nos interesa dejar plenamente establecido una de las formas de análisis del poder: el poder público.

El jurista Jorge Burdeau, nos da otra visión de los que se debe de entender por poder -en su sentido nato- al manifestar que éste es una "... fuerza nacida de la conciencia social, destinada a conducir al grupo en la búsqueda del bien común y capaz, dado el caso, de imponer a los miembros la actitud que ella ordena".⁴ Aquí se denota que la fuerza social es el baluarte de conducta del mismo en un ámbito teleológico -como razón ésta última de dicha fuerza- y en contrario a ésta idea surge la posibilidad de "imponer" la actitud que la misma fuerza ordena a los miembros de dicha fuerza social; y el medio para imponer dicha fuerza del poder en sí lo es el Derecho. Aquí ya vemos una actitud sancionadora de poder a través del normamiento jurídico el cual va implícito. En tal entendido, el poder es el elemento unificador de la sociedad y ésta última al ir evolucionando, con ella evolucionan el mismo poder de acuerdo a las necesidades de aquélla para lograr una forma de poder más acabada en lo que el mismo Bordeau denomina Poder Institucionalizado.

Este tipo de poder -previa su evolución- se da bajo "la forma jurídica del Estado... (ya que el poder) se transfiere de la persona de los gobernantes a la institución estatal que se convierte en el titular del poder (Poder Público) ... así los gobernantes en lugar de ejercer el Poder como una prerrogativa propia, lo realizan como agentes de un poder superior".⁵ Coligiendo: El Poder tiene su formación

⁴ Bordeau, George, Tratado de Ciencia Política, El Poder, Tomo I, Vol. III, pág. 32.

⁵ Carpizo, Jorge, en prólogo, Tratado de Ciencia Política, op. cit. pp. 12,14.

como un fenómeno jurídico, y por ende, el Poder Político es presentado esencialmente como "un aparato para hacer Derecho".

Ante toda esta gama de disertaciones, sólo queda por determinar si por Poder político se entiende Poder Público y cuál es papel del Derecho, ante aquél.

Ya encontramos en Aristóteles que se delimita una teoría clásica de formas de poder: poder paternal, poder despótico y poder político, siendo éste último el basado en el interés de quien gobierna y de quién es gobernado (de acuerdo a las formas puras e impuras de gobierno, según el caso). Tenemos que los jusnaturalistas, los cuales basan su criterio del poder político en la legitimidad jurídica del mismo (Cfr. el Segundo Tratado sobre el Gobierno, de John Locke, específicamente en el capítulo XV); empero, los criterios de los mismos jusnaturalistas es el óptimo para explicar el poder político de una forma específica, ya que el poder político se basa en el consenso, forma previa a la legitimación.

Ahora bien, en la época moderna esta tipología evolucionó hasta llegar a dividirla en tres: poder económico, poder ideológico y poder político. Este último se basa -nos dice Norberto Bobbio- sobre la posesión de todos los instrumentos a través de los cuales se ejerce una fuerza física, es decir, es un poder coactivo. En este sentido el poder político, en toda sociedad, es el poder supremo y de esa forma será aquél al cual todo está sometido o subordinados.⁶ En algo que no estamos de acuerdo con Bobbio, es en el hecho de que únicamente el poder político implique una fuerza física o coactiva en el sentido más amplio del término. No puede ser del todo físico ya que realmente se ejerce, si una fuerza

⁶ Bobbio, Norberto, Política, en Diccionario de Política, Tomo II, pp. 1241, 1242.

desde el ámbito legal, ya que la ley se ubica en el basamento de actuar del poder político y que efectivamente lo puede desplegar de una forma coactiva o coercitiva, y esto teniendo en consideración a los juspositivistas, sobre la agresión física (así entendida). Mas bien, consideramos que en algunos casos (razón de Estado) si es posible el ejercicio del poder político como una fuerza física dejando así su lado legitimizador (jusnaturalistas); por ende, el poder político es dual de acuerdo a la coyuntura, es decir, ya fuerza física, ya fuerza coactiva judicialmente hablando. Esta última forma, desde el ámbito de la existencia de un sistema regulador o normativo. Estableciendo así un doble papel a la hora de ejercerse dicho poder por parte de los aparatos facultados para ellos.

Hasta aquí no hemos encontrado más que la idea de que el Poder Político se desarrolla desde la perspectiva del ejercicio del mismo poder; lo cual difiere de la idea del Poder Público, que para nosotros es una función de cómo puede funcionar orgánicamente un gobierno, considerado éste último en su sentido más lato; es decir, como parte elemental para la configuración del Estado.

En otro momento, el mismo Norberto Bobbio en su texto "El Poder y el Derecho",⁷ se determina que el poder se hace legítimo, cuando éste se hace efectivo para regular al grupo gobernado; y tal efectividad se requiere indiscutiblemente del Derecho, de un sistema normativo que lo haga posible y en ese sentido del derecho cumple un doble papel: a) hacer efectivo a éste; y b) legitimizarlo. Por otro lado, parafraseando a Aristóteles de Estagira: el poder y la ley -y sobre todo ésta última- no tienen pasiones ya que se encuentran fuera de todo hombre; es decir, que el hombre es factor de dichas pasiones, empero, la ley

⁷ Bobbio, Norberto, El Poder y el Derecho, en Origen y Fundamentos del Poder Político, p. 4.

y el poder no. El problema aquí sería detenernos a disertar lo siguiente: si la ley es hecha por el hombre -en el caso de la ley positiva-, el poder no, sino que éste es ejercido por él y es inherente a la naturaleza humana. Así, en relación con la ley tenemos como anteriormente decíamos, que es hecha por el hombre y en tal sentido entonces ésta obedecería a ciertas debilidades y/o pasiones en particular, ya que el mismo hombre tiene un cúmulo de ellas, por consiguiente la ley carece de pasiones, pero el que la hace realidad -el hombre- sí las tienen.

Por otro lado, la ley si es hecha por el ser humano para el dominio y la eficacia de la acción y/o ejercicio del poder -por él mismo- entonces el hombre adecua a aquélla para poder así legitimizar su ejercicio político del poder y su eficacia. Coligiendo.

Desde la misma óptica, podríamos delimitar lo siguiente, en relación a todo nuestro análisis: Qué es mejor, el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres. Esta interrogante será un elemento determinante en cuanto a determinar, en nuestro punto de vista que poder y derecho van de la mano y que nunca deberían desligarse aunque llegado el momento, uno de ellos rebasa al otro, como lo veremos en el transcurso del presente trabajo. Para ahondar un tanto en la idea anterior, diremos que teóricamente y teleológicamente ninguno de los dos puede ser el mejor, ya que cada cual tiene sus variables positivas y/o negativas. Vemos el por qué.

En el caso del gobierno de las leyes, en éste el imperativo es un conjunto sistemático de normas jurídicas reguladoras del actuar de los gobernantes (su ejercicio del poder político); en tanto que en el gobierno de los hombres, lo es la

ambición y las pasiones los móviles. Teniendo así que las leyes son creadas por los hombres, llenos de pasiones (dirá Maquiavelo), en tanto que las leyes por ellos creadas estarán en base a su interés en especial; por otro lado, el gobierno de los hombres no tiene objeción, en razón de que debe estar vinculado a las pasiones e interés (ya no jurídico sino político) para poderse sostener, entonces el actuar de éste tipo será contrario al bien común, en último de los casos.

Así podríamos decir que, si se nos pregunta entonces cuál sería el gobierno ideal, el de las leyes (Derecho) o el de los hombres (poder-política). En este caso reconocemos que una mezcla de ambos es el ideal para poder explicar tanto al poder político y al derecho, así como a la eficacia de dichos elementos antes señalados y la legitimidad del primero a través de su ejercicio racionalizado a través del mismo gobierno. Y para reforzar nuestra disertación citaremos al maestro austríaco juspositivista, Hans Kelsen, el cual dice que el "... Derecho es... un orden establecido para promover la paz" "ya que prohíbe el uso de la fuerza (poder en su mayor expresión) en las relaciones de los miembros de la comunidad..." ya que está precisamente para evitar la violencia y la tergiversación de la convivencia, más sin embargo... "... No excluye de manera absoluta su empleo. El derecho y la fuerza (poder) no deben ser entendidos como incompatibles entre sí. Aquél es la organización de ésta..."⁸ luego entonces, el derecho debe estar antepuesto al poder (fuerza para Kelsen), he aquí la razón de dicho maridaje.

Todo lo aquí disertado ha estado en torno a varias categorías: Poder (genéricamente, hasta llegar al enfoque del poder político), Derecho, eficacia y

⁸ Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, pp. 24, 25.

legitimación de uno respecto de otro, y ejercicio del poder político. Esto con la finalidad de esclarecer nuestro punto de partida, el Poder por sí mismo. Ahora bien, acerquémonos a la explicación del poder público partiendo de los elementos ya señalados con antelación.

Se hace necesario determinar si será lo mismo el Poder Político y el Poder Público; y éste último, con el Gobierno. Ahora bien, a éste "menú" de categorías se anexa también un término que se relaciona estrechamente: nos referimos a la Potestad.⁹

Para establecer una completa diferencia terminológica, determinaremos cuál es la razón de cada elemento señalado con antelación.

Determinamos que el poder público es aquél que desempeña el Estado a través de sus órganos, y está encausado por un normamiento legal que crea consecuentemente al Estado mismo; es decir, que el derecho es el creador del Estado a través de una eficacia y/o efectividad la cual se encuentra en nuestra Constitución, como Código de Códigos, y es en éste sentido que el poder público no se hace soberano.

⁹ Para no profundizar y desviarnos de nuestro interés particular, daremos una breve, pero sustanciosa reseña de dogmáticos que abordan el aspecto del poder. Maurice Hauriou, afirma que el poder es energía superior a su mira como empresa gubernamental y de un grupo humano para crear un orden jurídico y político, Principios de Derecho Público y Constitucional, p. 42, de, Reus; Madrid, 1927. Para Tomás de Aquino, el poder era el principio generador para establecer y dirigir a un grupo humano, y crear dicho principio como un orden que lo haga posible, en Principios del Régimen del Reino de Chipre; El Teólogo Francisco de Victoria, consideró que el poder es una prerrogativa para gobernar la república civil, reelcciones teológicas. Para Fernando la Salle, el poder se debe a varios factores que es "una fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad...", una fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad...", en ¿Qué es una Constitución?, Ed. Colofón, 1986, p. 42.

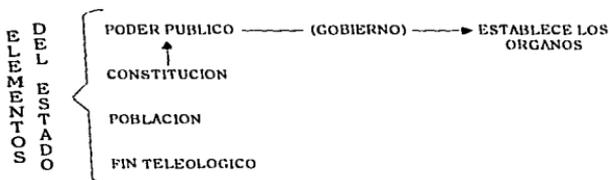
Coligiendo, el poder público es una investidura para el Estado, traducida en una actividad dinámica (sic) y que también puede conocerse como poder estatal y que es desenvuelto en tres funciones de carácter clásico¹⁰ (que más adelante se delimitarán). Entendido desde la misma óptica, diremos que el Poder Público es igual a la soberanía del Estado desplegada en un ámbito dual: a) Independencia externa; y, b) Supremacía interna. Y bien, en este caso la Soberanía reside indirectamente en el pacto federal materializado; es decir, la Constitución Política (es lo que se denomina como Teoría de la Soberanía derivada).

En éste sentido determinemos que la teoría de la Soberanía desarrollada por Tocqueville (Teoría Americana), delimita que es en el pueblo donde radica la soberanía y es éste último ante su incapacidad de auto gobierno, el que delega la soberanía (Legibus Solutus) decía en un órgano representativo, y ésta delegación obedece a cuestiones reguladoras (Marco jurídico, en la Constitución) y no en el simple azar. Es decir, el pueblo a través de sus representantes (principio de representatividad popular), decide otorgarse o dotarse de un marco legal debidamente estructurado, que es en éste caso una Constitución Política, como ley suprema y así derivar su soberanía popular en soberanía derivada en dicho marco legal:

La Constitución es la expresión única del Poder Público. Y por si eso no fuera suficiente, el poder público es también un elemento del Estado (aunque algunos han dado en denominarlo como gobierno, y que no necesariamente es correcto) y que como tal establece los órganos públicos por medio de los cuales el

¹⁰ Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1979, pág. 234.

Estado gobierna o ejerce el poder político; además, habría que agregar que dicho poder público radica o tiene como fondo a la Constitución.



Ahora bien, los aspectos a dilucidar, además del poder público, lo son al gobierno y la potestad pública. El gobierno puede ser entendido como elemento del Estado (sentido genérico) y que es una forma de cómo se puede presentar el Poder Público: en tanto que el poder Político, es el ejercicio por el poder por conducto de los órganos del gobierno del Estado, es decir, a través de sus diferentes funciones (Legislativa, Judicial y Ejecutiva): es el gobierno ejercido políticamente. En cuanto a la potestad, deviene del latín *potere*, o poder y en ese sentido es una derivación dinámica del poder como tal; así tenemos la potestad del Estado, es decir, su poder soberano. En otro sentido, la potestad, es una atribución de carácter legal que se confiere a un órgano de autoridad, verbigracia el Estado Soberano, basado en un marco legal.*¹¹ Es decir, que es el *imperium*, del

¹¹ * Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, pág. 392. Guillermo Floris Margadant, Derecho Romano, pág. 28. La potestad nos dice De Pina, que puede entenderse como potestad de mando, cuando se refiere a un conjunto de atribuciones con las que cuentan las autoridades para realizar las funciones de su competencia, es decir de su potestad... de su poder, y esas atribuciones obviamente radican en un marco legal previo. Resultaría bastante prolijo -pero fuera del presente texto hablar de la soberanía y de su explicación teórica, ya que con ello se entendería más concretamente el término de potestad, pero basta saber que una derivación del

que hablaron los romanos que era el ejercicio de las facultades de los gobernantes sobre el populus.

Resulta paradigmático encontrar a juristas como ese gran doctor Eduardo Pallares (Civilista), y que sea él quien nos dé una definición aproximada del presente término: "Domio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa o sobre las personas... En el Derecho Romano se distinguía la potestad del imperium. Aquélla comprendía (...) lo que (...) se llama poder administrativo... pero sólo gozaban del imperium los que tenían mando de fuerzas...".¹² En favor de lo anterior, podríamos decir que ese poder, dominio, etc., que se tiene -en el caso que nos ocupa- ya más allá y se refiere al ejercicio soberano de los órganos del Estado para poder determinar las diversas funciones que se les tienen encomendadas, y que la misma radica en un marco jurídico apropiado para ello.

Hay que aclarar que el poder legítimo es diferente al poder de hecho, ya que en el primero es regulado por el Derecho, que es la fuerza que infunde dicha regulación, y para que sea válido se requieren dos condiciones: a) que el Derecho sea efectivo al aplicarlo para poder regular al poder legítimo; y, b) la fuerza debe estar concretizada en la efectividad para darle sustento al Derecho. Así podemos expresar que el poder público va acompañado de la legitimidad, la cual explicaría que entre más legítimo sea el poder más efectivo se convierte éste.

El poder público lo ejerce el Estado a través de las diferentes funciones que éste desarrolla dentro de su jurisdicción.

poder público a la hora de generarse la dinámica del gobierno y al traducirlo en el ejercicio del poder- sobre todo políticamente enmarcado por la ley suprema Constitución).

¹² Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil, p. 609.

Así el poder público es un solo, así lo manifestó el ideólogo Edmundo Burke¹³ en una de sus obras, y que ante sus múltiples acciones el Estado tiene la necesidad de diversificar este trabajo, haciendo de él una división. Liberalismo puro, simplemente desde el aspecto político doctrinario, al reconocer la división del trabajo, la división de las funciones del poder del Estado en un poder público diversificado debido a las circunstancias y el cúmulo de actividades.

Así tenemos que el poder se hace público cuando se legitima y es ejercido políticamente por parte de su detentador, el Estado. Así podemos hablar que el poder público y el poder político no son lo mismo, el poder público es un término y un ámbito más extenso, y regularmente el poder político se ejerce por y a través del gobierno siendo éste último una actividad ejercida por una de las divisiones del poder público; nos referimos a la función ejecutiva, o la comúnmente llamada función del ejercicio del poder político y es el gobierno en un sentido estricto el que ejecuta ese poder político, en razón de que se ejecuta en base a un marco de legitimidad de la potestad pública, la cual radica en un marco jurídico previamente establecido.

Por lo tanto y ante la debida división del poder público, desde el ámbito jurídico se conoce como separación de poderes y este encontró su fundamento en la disputa entre el absolutismo y el pensamiento liberal, ya que en esa época, la del absolutismo, el poder era único y exclusivo de una persona: el rey o monarca. En éste individuo radicaba todo el poder y le venía de la idea de la divinidad, es decir, del famoso derecho divino de los reyes.

¹³ Reflexiones de la Revolución Francesa, copias, año de 1790.

En el rey radicaban todas las funciones, ya ejecutiva, ya legislativa y judicial (de ahí que Edmundo Burke citara la unidad del poder); él era el dador de leyes, el que ejecutaba las decisiones de política interna y exterior, y el que impartía justicia. Ejemplos los recordamos con los monarcas absolutos del Siglo de las Luces y la Ilustración: Carlos III, Catalina II, Federico I, Luis XIV, etc.

Por consiguiente ante los cambios evolutivos de la sociedad y ante los embates de los cambios ideológicos y políticos que redituaron en virajes de la participación del marco legal de aquéllos sistemas también ascendió al grado de que con la creación de las constituciones liberales se plantea la desconcentración y descentralización del poder público. El cambio de las estrategias y de los actores fue demasiado importante para que a la postre se pudiera delimitar la separación de cada uno de los poderes funcionales. Hemos manifestado que los actores cambian y con ello la idea del poder público también. En el absolutismo el poder soberano radicaba -ya ha quedado expresado- en una sola persona, el rey; en el pensamiento del liberalismo ese poder soberano se traslada inherentemente en el pueblo que para autogobernarse requiere de un marco legal basado en los derechos y las necesidades públicas y de ahí se transmuta el actor, que ahora lo es el Estado una persona omnipotente, pero la cual ejerce el poder de diferente forma: primero, teniendo un marco que limita sus funciones y alcances; segundo, lo hace mediante la división de las funciones, división del trabajo, que se realizan de la cosa pública, de los asuntos públicos... propios del poder público. De esa forma se tiene que en el marco legal que regula la potestad soberana del Estado, le delimita los parámetros en los que se circunscribe cada actividad y/o función dentro de las cuales se ejerce el poder político.

Nicolás Matteucci, reconoce en la separación de poderes como parte de un complejo sistema de frenos y de contrapesos, dando así un balance de los diferentes órganos que ejercen el poder público; y es más, va más allá al citar a Karl Friedrich, cuando menciona que la separación de poderes (división de funciones) debía decirse, a nuestro parecer, del poder público garante del sistema de frenos que se haya integrado en el constitucionalismo (es decir en un marco legal que moldea, estructura, organiza y faculta).¹⁴ Es básicamente un principio y no una figura propia de la disciplina jurídica. Esto es fundamental para el constitucionalismo liberal el reconocer inmerso a la separación de poderes.

Es John Locke, antes que el mismo barón de Montesquieu, el que parte a hacer la distinción entre el poder absolutista y derivarlo en las diferencias entre las diversas funciones que se dan a la hora de su ejercicio (del poder público, vía separación de poder) y como lo mencionamos, se remite a la oposición del absolutismo y el estado de naturaleza y el contrato originario que los gobernados pactan con el soberano para ser gobernados y en el cual no existe compromiso legitimador, más que la buena voluntad de las partes. En el caso del liberalismo esta actitud cambia y se centra en la constitucionalidad de la legalidad de esa soberanía delegada, ahora ya no en una sola persona sino en un cuerpo legalmente constituido; es decir se crea un compromiso entre una sociedad civil y un gobierno también civil y el vínculo entre ambos lo es la regulación jurídica (Que para los Estados modernos implicó el marco jurídico de la codificación política: en una Constitución que establezca ipso facto la relación "contractual"). Es decir de un estado de naturaleza a un estado social, previo el consentimiento de la sociedad civil y de esa forma crear lo que se ha conocido como Estado de Derecho.

¹⁴ "Constitucionalismo", en Diccionario de Política, op. cit., p. 390.

Esa sociedad civil delega su deseo de ser gobernada a través de la concesión de un marco que establezca dicho deseo; así se crea una sociedad política, representante del Estado mismo, y así confeccionar un gobierno legítimo, un gobierno con raíces civiles. El gobierno civil dentro de un Estado de Derecho se antepone a un gobierno basado en el estado natural de la sociedad y la impersonalidad de aquél que ejerce el poder (el rey).

Siguiendo al mismo Locke, nos dice que el Estado basado en un compromiso contractual (constitucionalidad-derecho-legalidad y legitimación), posee tres poderes esenciales: "Uno es el legislativo, que regula como las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad... El otro es el ejecutivo, que asegura la ejecución de las leyes positivas en el interior. En cuando al exterior, los tratados de paz y la guerra constituyen un tercer poder, ligado... al ejecutivo..."¹⁵ y que en Locke se denomina poder federativo.

Carlos Luis de Secondat, III barón de Montesquieu, fue el nombre del ilustre personaje que nos ha dejado el principio de la separación del poder (entiéndase en singular) como parte de la espiritualidad de las leyes y asocia su idea con el antiabsolutismo de Locke -lo que para el barón es despotismo- al afirmar que el abuso del poder sólo se evitará si por disposición legal u otra similar "el poder detiene el poder". Máxima ésta última que se podría aplicar como principio regulador de lo que más adelante se conocería como equilibrio de poderes, y es verdad en la práctica. Chevalier criticando al barón afirma que esa

¹⁵ Chevalier, Jean Jacques, Los Grandes Textos Políticos, p.96. Se han discutido en variadas ocasiones que el primero que hablo de la separación de poderes lo fue el Barón de Montesquieu, empero esto resulta impropio ya que años antes lo hace el inglés John Locke, y tal vez lo hace sin proponérselo, simplemente aborda la idea de explicar y criticar el sistema feudalista y el pujante absolutismo muy en voga en aquél su tiempo.

máxima supone "... no el poder único y concentrado, sino una fragmentación del poder y cierta distribución de poderes separados".¹⁶ Y en una crítica a Locke, el mismo barón de Montesquieu, hace del poder judicial otro poder y considera que aquél se perdió en la explicación de las facultades del ejecutivo (recuérdese que el inglés reconoció como tercer poder el Federativo, pero como una rama del ejecutivo), teniendo así que el tercer poder en realidad lo es el judicial y no aquél federativo como apéndice del ejecutivo en materia de lo que incipientemente se pudo llamar política exterior. Es así como nos habla de la separación clásica (sin denominarla como tal) del poder público en varios poderes. Nos habla del poder legislativo que tendrá que ser mixto, aristocrático y popular -ya que así se tiene una mayor representación de lo que se denomina sociedad civil-; el ejecutivo, será el confiado a un solo individuo ya que es preferible que sea unipersonal que colegiado, y ya que el gobierno y su acción se hace dinámica y para ello una mejor administración sólo es posible por una sola persona: en caso contrario habría una disputa por el poder, en el supuesto de que éste se compartiera (colegiado).

Otro de los pensadores sobre esta tónica, lo fue el ginebrino Juan Jacobo Rousseau, quien centra su debate en analizar las diferencias que pudieran existir entre dos poderes; el ejecutivo y el legislativo y en ellos considera se encierra el equilibrio que debiera existir y reconoce que una de las principales diferencias, la encontramos en la naturaleza jurídica de cada una las dos funciones, de dichos poderes.¹⁷

¹⁶ Chevalier, Jean Jacques, Los grandes textos políticos, pp. 125 y 126.

¹⁷ Chevalier, Jean Jacques, Los grandes textos políticos, p. 96. Se ha discutido en variadas ocasiones que el primero que habló de la separación de poderes lo fue el Barón de Montesquieu, empero esto resulta impropio ya que años antes lo hace el inglés John Locke, y tal vez lo hace sin proponérselo, simplemente aborda la idea de explicar y criticar el sistema feudalista y el pujante absolutismo muy en voga en aquél su tiempo.

Coligiendo, el poder es uno sólo y cuando éste encuentra eficacia se debe a que existe un marco legitimizador de él, un marco constitucional de carácter jurídico, y ese poder se convierte público ya que en el ordenamiento jurídico le da ese espíritu y esencia, al ser delegado por una sociedad civil; y éste poder público concedido al Estado debe estar nivelado y tener frenos para con su conductas hacia esa sociedad civil de la que emana (Teoría de la Soberanía), y en consecuencia requiere una división de funciones o separación de lo que implica la creación de leyes, el ejecutar las principales decisiones administrativas y el velar por el perfecto cumplimiento de la ley.

En si el poder público es uno y se separa o diversifica en una función ejecutiva (administrativa); otra legislativa (crear leyes), y una más, de carácter judicial (administración de justicia) y con ello también diversificando, difuminando ese poder hasta en momentos iniciales único para hacerlo y convertirlo en tres. Para ubicar el poder político este es el que es ejercido preponderantemente por dos poderes, el ejecutivo y el legislativo; empero, las circunstancias en que es colocada la sociedad civil hacen que directamente sea mejor ejercicio el poder político por el poder ejecutivo vía gobierno administrativo (strictu sensu).¹⁸

¹⁸ Hay que distinguir entre el Gobierno, como elemento del Estado; y el gobierno, como el ejercido por un cuerpo administrativo que ejecuta las principales políticas públicas, el que ejerce el poder político y nos referimos al poder ejecutivo. Es decir, el Gobierno como elemento conformador del Estado es desde un punto de vista amplio (latu sensu), y el gobierno como parte del medio o como medio por el cual el Estado lleva a cabo sus principales políticas. Así para esclarecer un poco esto diremos que forman parte del Gobierno el poder público; y el gobierno, dicese poder ejecutivo, ejerce la administración de la cosa pública y ejecuta las políticas (poder político).

Para continuar discerniendo sobre el poder público, diremos que ante la creciente demanda de gobernabilidad y legalidad, se crean las condiciones para que surjan toda una serie de funciones, las cuales debido es considerarlas como tres (las ya multicitadas); y ello produce automáticamente lo que se conoce como división. Es decir, las funciones son determinantes en la división del trabajo en cuanto a la característica que pudiera tener la constitucionalidad del gobierno. Ahora bien, cabe hacerse interrogantes tales como ¿qué factores determinan la separación o división del poder público? ¿será lo mismo hablar de separación y división del poder público? ¿en qué radica la posible diferencia entre dichos términos?, etc., su explicación será parte de la doctrina juridispolítica que se consolida exclusivamente en el aspecto práctico, como severa más adelante.

1.2 FACTORES DE LA SEPARACIÓN O DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO

Como habíamos citado con antelación, el poder público es exclusivamente uno, pero con las constantes necesidades del Estado, éstas provocan o condicionan que éste requiera una especialización para lograr una mayor eficacia en cuanto a sus funciones de gobierno; elemento éste determinante para llevar a cabo la razón del mismo Estado y como medio para llegar a la sociedad civil.

El Estado puede ser contemplado desde diversas ópticas ideológicas y políticas, las cuales determinan y llegan al mismo punto: la separación o división del poder público se hace necesaria y ello se debe a diversos aspectos o condicionantes; o bien, ante ciertas coyunturas determinantes que en nada se asocian al aspecto jurídico, sino más bien al aspecto eminentemente político.

Desde el aspecto anterior, determinamos a las siguientes circunstancias: a) Diversidad de funciones estatales; b) División del trabajo gubernamental; c) Equilibrio del poder, o mejor dicho de los diversos poderes que convergen; d) El ejercicio del poder político, por parte de un poder sobre los demás; e) La supremacía de un poder sobre los demás; f) El juego democrático-político; g) La necesidad del control político; h) La capacidad de negociación del ejecutivo; i) La concentración del poder de ejercicio; j) La coordinación entre los poderes, sin llegar a la duplicidad de funciones en su totalidad, etc.

En cuanto a la diversidad de funciones del Estado, como lo citamos con antelación, el Estado como ente teleológico, tiene un objeto, una razón de ser y la cual lo legitima en cuanto a su existencia; así mismo, el derecho o conjunto de normas jurídicas, éstas como aparato o sistema son las que legalizan sus funciones o actividades dentro de un ámbito determinado y que son dirigidas hacia un grupo social en particular, por lo que en dicho cuerpo jurídico va implícita cada función estratégica del Estado. En éste sentido asociamos la idea de la división del trabajo que realiza el Estado para allegarse a la sociedad civil, y ello implica un actuar administrativo, legislativo o de justicia. En base a dicha división del trabajo se extrae la idea de que entre más exista la división más se harán especializados los poderes que de él emanan y de dicha manera se encuentra un mayor control de la sociedad. Lo anterior implica también una mayor responsabilidad y dominio del ejercicio del poder por parte de los órganos gubernamentales o del poder público.

Por lo que toca al equilibrio de los diversos poderes, nos referimos a la acción de que existan contrapesos que hagan posible dicho equilibrio sin romper la estabilidad de esa balanza denominada el poder público, y como equilibrio tiene

un sin fin de acepciones, para este caso lo enfocamos al hecho de que éste no puede darse rectilíneo sino en forma de contrapesos. En esto último basaremos nuestro análisis jurídico y político para explicar la división de poderes. Por lo tanto, daremos paso a explicar que este equilibrio del poder público es el elemento indispensable para la explicación de dicho fenómeno político y jurídico.

En cuanto a lo antes señalado, lo relativo al equilibrio del poder, los demás factores (el ejercicio del poder político; la supremacía de un poder sobre los demás; la necesidad de un control político; la capacidad de negociación, etc.) están íntimamente relacionados con dicho equilibrio.

Por lo que serán parte integrante del mismo equilibrio. Así cuando el poder político es ejercido por uno de los poderes, se pensaría inmediatamente que existe un desequilibrio, empero, esto no es así; simplemente se refleja una forma de equilibrar las fuerzas que intervienen en la supremacía o no de un poder sobre los demás. Dicha supremacía tiene como reflejo la necesidad de contar con un cuerpo que haga frente a los embates políticos, económicos y sociales que sufre el Estado, de ahí la connotada discusión del hecho de que países como el nuestro reconozcan como el jefe del Estado al titular del poder ejecutivo y no al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, etc. Así, la experiencia nos indica que en etapas de la vida independiente de nuestra nación, los triunviratos, verbigracia, jamás han dado un equilibrio del poder y que se han prestado más a ambiciones personales que a cumplir con el bien común, o al ejercicio adecuado del poder público. El hecho de compartir el poder público se hace intolerable para una generalidad, por lo que se refuerza la concepción de que el ejercicio del poder siempre es ejercido por un solo. Recuérdense las sabias enseñanzas de

Maquiavelo, Mazarino, Richelieu, Fouché, el mismo Napoleón y aún entre nosotros el mismo Benito Pablo Juárez García, quien siempre manifestó que el “poder es una borrachera, que quien la padece quisiera que nunca terminara...”. Palabras más o menos, la idea del poder sale de nuestro enfoque, ya que ha llegado a grados axiológicos, psicológicos y en extremo complejos para poderse explicar la idea del ejercicio del poder político, como una forma acabada del imperium del poder público. Tal vez nosotros la resumiríamos en la máxima de Aristóteles de Estagira: “El hombre es un ser social (y político) por naturaleza...”. Zoom Politikon; es decir, es un animal político. Así, donde haya existido el vestigio de un gobierno éste siempre ha sido ejercido por un solo, aun en los regímenes parlamentarios y que decir de los autoritarios o autocráticos (como los casos que se han presentado en Latinoamérica o en África). El Estado como ente público debe contar con una cabeza al frente, un órgano conductor de todas y cada una de sus tareas (políticas, económicas y sociales); ejemplos en el sistema parlamentario el cabeza del gobierno es el primer ministro (que pertenece al poder legislativo propiamente dicho, empero es el que determina las principales acciones gubernamentales); en el caso del sistema presidencialista lo es el presidente mismo quien asume dichas tareas. Y más aún, asume la jefatura del Estado y del Gobierno mismo.

En cuanto al juego democrático-político, se demuestra insistentemente que, al menos en México, que uno de los poderes es el que determina el equilibrio y la designación de los principales puestos y/o carteras dentro de la administración gubernamental o el cuerpo legislativo. Ahora bien, cabe señalar y dejar en claro, que en el caso de los puestos de elección popular, éstos se concretan a dos poderes en particular: el ejecutivo y el legislativo, siendo el primero el de una sola

posición -lo cual le da más capacidad de maniobra- y el segundo tan dividido que es allí donde radica parte de la legitimidad y legalidad de los actos de gobierno del Estado para con la sociedad civil; y si se requiere precisión, del mismo poder ejecutivo convertido en gobierno a la hora de traducir sus principales actos en bienes o servicios públicos. Aquí se expresa una dualidad: por un lado se legitima la participación y el principio de representatividad democrática de la sociedad civil (población), y legaliza el actuar del gobierno en estricto sentido, es decir, el actuar político administrativo del poder ejecutivo (gobierno y poder público), todo ello dentro de un marco territorial y jurisdiccional. Y para permear aquello, se requiere de una estructuración o sistema jurídico que dé pauta a todos los actos de gobierno regidos y regulados de acuerdo a las necesidades del mismo Estado. Así tenemos que política y derecho van íntimamente ligados, pero en un plano paralelo con repentinos encuentros, cuando las coyunturas se presentan a lo largo del ejercicio del mismo poder o potestad pública. Todo lo anterior requiere de que dicha cabeza ejerza un control ya político, ya jurídico (una vez más el derecho y la política juntos) que mantenga tanto el ejercicio (sic) del poder político y la supremacía del que lo ejerce sobre las diversas fuerzas que participan en citado juego político, determinando un símbolo de nuestra modernidad: la democracia plena.

Los aspectos antes señalados nos sirven de sustento para reiterar la fuerte capacidad del ejecutivo para la negociación dentro de un marco político, que ya no jurídico, lo cual nos lleva a pensar -muy a nuestro pesar- que el derecho simplemente es un instrumento del Estado -amen de ser su columna vertebral- que le da vitalidad o funcionalidad en un marco organizacional. Esto permite que en la política se lleven a buen recaudo todo tipo de políticas de conciliación, de unidad

nacional, de solidaridad, de concertación, etc., muy propias de nuestro sistema político y que al parecer jamás podrán desligar el binomio política-derecho.

Y si se pudiera medir la magnitud de cada uno de ellos, encontraremos que el derecho ha pasado a dar paso a la política, sirviendo así de catalizador de aquélla. Esto se denota en nuestra sociedad modernista y de cambios estructurales. Aunque en contadas y repetidas ocasiones ello llevaría a la concentración desmedida de un poder en detrimento de los otros y como consecuencia hará que el desequilibrio de paso al equilibrio debidamente balanceado. Si bien es cierto, manifestamos que el equilibrio se da dentro de los contrapesos que cada poder ejerce en relación con los otros; para éste último caso, la concentración del poder de forma desmedida, resulta una entropía para el mismo sistema, ya que las principales decisiones no son verificadas por los tres poderes que conforman el gobierno -desde un sentido amplio- y con ello el ocultamiento de poder que corresponde a los otros dos (legislativo y judicial).

Por otro lado, el hecho de mezclar o conjuntar esfuerzos en el ejercicio del poder público, requiere de una estricta coordinación por uno de ellos; y emulando al sabio Luis XIV, "más vale tener un rey que quinientos", esto suele ser cierto ya que tan sólo de imaginar que el Congreso fuera el que ejerciera funciones legislativas y ejecutivas, sería sólo un pequeño grupo el que tomaría las principales decisiones; en el supuesto de que uno solo ejerciera, sería sólo un pequeño grupo el que tomaría las principales decisiones. Por lo que si uno sólo ejerciera dicha función, resultaría lo más apropiado, y muestra de lo mismo se encuentra en los ejemplos de países como Inglaterra, Italia, Israel, etc., que cuentan con un sistema parlamentario.

Ahora bien, existe la controversia semántica de que si estamos hablando de separación o división de poder público. Ambos términos políticamente significan lo mismo; empero, nos atrevemos a sustentar que en la parte práctica no implica necesariamente términos sinónimos, más bien, la división del trabajo y/o de funciones del gobierno -en su sentido general- origina que el gobierno al ejercer el poder público tienda a separarlo o bifurcarlo para buscar una estabilidad y que en un momento determinado pueda hacer posibles los cambios y/o evolución del mismo Estado, cumpliendo así con suma función teleológica, y en ese sentido tenemos que uno de los dos poderes subsiste sobre los demás y se haya "en el centro del poder, ancla de la estabilidad y, aun, clave del cambio", lo cual implicaría que su permanencia como parte de ese centro pareciera estar fuera de toda duda, al respecto de dicha permanencia.¹⁹

1.3 SISTEMA CONSTITUCIONAL DEL PODER PÚBLICO

Al hablar de la constitucionalidad exponemos la idea, asociada a lo anterior, del Estado de Derecho y a su expresión sociológica el Estado Moderno en el cual se haya ubicada nuestra nación y para poder explicar esta situación diremos que éste -el Estado Moderno- nació posterior a la evolución de todas las ideas políticas que lo permeanaron para darle una forma y estructura, basada en un concepto de legalidad y que permitieron "...identificar a una población como nacional, determinar los límites territoriales de su asentamiento, y organizar un ejercicio del poder político con base en instituciones y leyes..." teniendo así que la propia carta magna dispone "... quiénes son mexicanos, cuál es y hasta dónde llega

¹⁹ Silva-Herzog Marquez, Jesús, "El sobreviviente", 3n Nexos, No. 202, Octubre de 1994, pág. 69.

el territorio nacional, y cómo se legitiman y organizan los poderes de la unión y de los estados que la integran. El Estado, así concebido, tiene una potestad por sí mismo, distinta del poder soberano del pueblo, diverso del poder de los órganos de gobierno y diferentes también del poder que ejercen los titulares del poder político".²⁰

Como podrán delimitarse el Estado de derecho implica un estructuración de carácter legal y de ahí parte la idea de la potestad política y pública ante todo; así también, como en nuestro país se vive en un Estado de Derecho ello implica, entre otras cosas, la convivencia social y las relaciones interciudadanas, siendo éstas últimas las establecidas con el poder público; es decir, que las relaciones entre los ciudadanos y el poder público "se norman por leyes... que garantizan los derechos individuales y sociales, delimitan las facultades del poder público, y dividen las funciones del poder, para su ejercicio".²¹ Por lo tanto si estas, las leyes no contuvieran las razones antes mencionadas, es decir axiológicamente, no se configuraría un Estado de Derecho como tal.

Por lo tanto, la clave del Estado Moderno, del Estado de Derecho lo es el mismo derecho diluido como leyes supremas -al menos las que regulan el actuar del poder público sobre las relaciones con los ciudadanos-. Así la división de poderes deberá estar sustentada, políticamente en el equilibrio, y jurídicamente en un mandato supremo o legal: la Constitución, en su doble sentido, como código político y como ley de leyes rectoras de la existencia del Estado mismo.

²⁰ Zorrilla Martínez, Pedro G., "Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo", en Quórum, p. 58, número 31, nov-dic/94, subrayado nuestro.

²¹ Zorrilla Martínez, Pedro G., "Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo", en op. cit., p. 60, subrayado nuestro.

Como es sabido, los orígenes del Constitucionalismo moderno los encontramos en el siglo XIX, y éstos se dieron con base a los siguientes acontecimientos: a) Revolución Inglesa; b) Revolución Francesa; y, c) Independencia de los Estados Unidos, nación donde se expidió la primera Constitución de carácter escrito. Esto último tendría repercusiones en años posteriores (vale decir en nuestro favor que la independencia de Estado Unidos se gestó hacia 1789; empero, el resultado de ese movimiento revolucionario fue sustancial para nuestro propio esquema constitucionalista). Si analizamos los tres aspectos tendremos -además de reconocer que éstos se dieron en el siglo XVIII, lo importante fue la influencia de éstos- el siguiente análisis.

En cuanto al primer hecho, efectivamente la trascendencia se enfocó a determinar lo que conocemos como el liberalismo económico, el cual afirmó, las ideas económicas de las primeras constituciones (sobretudo la estadounidense americana); la revolución francesa lo que contribuyó fue ante todo con las ideas, impulsando las diversas corrientes políticas y doctrinarias de los autores (intelectuales de la ilustración y del Siglo de Las Luces) del constitucionalismo (y que una de sus secuelas lo fue la instauración de lo que hoy se conoce como la monarquía constitucional) y por lo que toca a la revolución de independencia de los Estados Unidos de América, simplemente se rescatan entre otras cosa el federalismo y el hecho de ser la primera constitución escrita en su género en los tiempos modernos; y muestra de ello es el hecho de que de ella se retomaron los principios y doctrinas para que en nuestro país se gestara una teoría propia.

Con la creación de las constituciones, se asocia la idea de “constituir a nuestras propias nacionalidades”, es decir, que en la misma constitución se

establece la necesidad de conformar ideológicamente al Estado moderno, como lo llegó a sugerir el sabio Nicolás Maquiavelo. En cuanto a la teoría de la Constitución, se explicará el sistema constitucional, la cual se puede explicar a través de los diferentes exponentes modernos: a) Carlos Schmitt, es el primero que realiza un estudio respecto de la teoría de la constitución; analizó el derecho político en cuanto a sus instituciones y principales problemas, creando así que la Constitución era un sistema integrado de instituciones las cuales respondían a una problemática para explicar su contexto -de las instituciones-; y un ejemplo de esto lo es el término -Constitución-. Realizó un estudio sobre el Estado Constitucional (Derecho postteriormente), aclarando que en el “fondo de toda construcción teórica... se halla siempre una actitud política”, lo cual apoya nuestra hipótesis respecto de que la política siempre ha estado por encima del ordenamiento jurídico; así mismo manifestó dicho autor, que la Constitución es válida siempre y cuando emane de un poder creador (poder constituyente), que la erige volitivamente. b) Fernando Lasalle, afirmó que los problemas del derecho constitucional (de la misma constitución) no son problemas jurídicos, sino problemas de poder, y que la constitución escrita no siempre es obedecida, ya que su vigencia depende de la influencia de los factores de poder que influyen sobre ella. c) Mauricio Hauriou, manifiesta que para él la Constitución es toda una institución que enmarca las reglas relativas del gobierno, su organización y funcionamiento, así como las libertades individuales bajo custodia y resguardo del propio Estado, órgano donde descansa la institucionalizada de la Constitución. d) Jorge Burdeau, para él poder, institucionalizada y Constitución son concomitantes uno respecto de los demás. Es decir, que el estatuto del poder (La Constitución) al institucionalizarse da vida al Estado, así “la constitución es la vía por donde el

poder político se convierte en institución estatal...” lo cual delimita que la base de dicho poder sea la institucionalización del poder mediante la Constitución.

Para Manuel García-Pelayo la Constitución es “la estructura jurídico-política de un Estado...” así lo característico de la estructura constitucional lo es la interrelación de las partes integrantes del Estado, y esta se logra vía jurídica.²² Para este constitucionalista, el Derecho es la fuente, considerando nosotros que su noción es lo suficientemente clara para con la disciplina jurídica, la cual ha perdido o nunca ha contemplado los aspectos axiológicos, como el poder y los factores de poder que condicionan la relación entre derecho, constitución y Estado. Partiendo de esta relación, sale sobrando la esquematización, para García-Pelayo, del poder público, el cuál es únicamente una de las tantas conexiones o relaciones entre las partes integrantes.

El poder público engendra su existencia en el derecho y para ser precisos su naturaleza lo es de carácter jurídico y se concretiza en la Constitución Política, de ahí que algunos la consideren el “Código de códigos”. Así en éste cuerpo o norma jurídica jerárquica, se encuentra integrado el PRINCIPIO de la división de poderes; y entendiéndose así, como un principio más no como un elemento en particular del Estado de Derecho. Por otro lado, emulando al maestro Hans Kelsen, nos atrevemos a decir que hablar de la Constitución lo debemos hacer desde dos planos: el jurídico y el de la teoría política. Daremos inicio al primero.

El derecho reconoce a la Constitución en un sentido material que abarca todas las normas reguladoras del proceso de legislación. En lo que toca a la

²² Autores citado en Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, pp. 7 a 12.

segunda concepción, no sólo abarca a las normas antes señaladas, sino también a aquéllas “que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivo y judiciales supremo”.²³ Como podremos notar, el concepto jurídico se limita a un proceso legislativo (poder constituyente que crea un ordenamiento máximo denominado Ley Suprema de un Estado); en tanto que el concepto de la teoría política, es más amplio, ya estudia y penetra en los ámbitos de la competencia de los órganos o potestades públicas.

En otras palabras la constitución -teoría política- regula al órgano que crea a ésta y establece la creación de poderes vigentes y la mediación en torno de ellos. Estaremos hablando literalmente, en primer lugar, del poder constituyente; y en segundo lugar de los poderes debidamente constituidos. Así nos enfocaremos a discernir más esta simbiosis: la de los poderes constituidos y su principio de división de los mismos, teniendo y sin olvidar que el poder público o poder del Estado es único.

En este tenor, diremos que la Constitución contiene (como elemento ha quedado descartado) una diversidad funcional basada en el principio de separación del poder público (éste último sí como elemento regido y reconocido por la Ley suprema).

Es decir, que la división obedece a la concretización de los poderes (ya dividido el poder) en su o en una permanencia, que sólo obedece a aspectos de temporalidad (en el sentido que son renovados periódicamente, según el lineamiento constitucional de cada nación) y de reciclaje que jamás pueden

²³ Kelsen, Hans, *op. cit.*, pp. 306, 307.

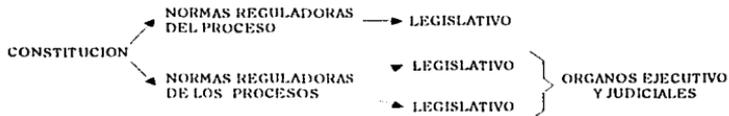
desaparecer y en la misma Ley Suprema donde se prevé esta situación a posteriori, lo cual antepone el *establishment* y el *statuto quo* político y jurídico.

ESTADO MODERNO O DE DERECHO

CONSTITUCION (CONCEPCION JURIDICA)

NORMAS REGULADORAS DEL PROCESO → LEGISLATIVO (ES EL MARCO DE LA MISMA ESTRUCTURA ESTATAL)

CONSTITUCION (CONCEPCION DE LA TEORIA POLITICA)



Así el sistema constitucional reconoce al poder público como parte del contenido de toda constitución política (caso México); empero, la división o separación -como se le ha conocido también- es tan sólo un principio político-jurídico, que según Kelsen, tiene su antecedente práctico en la Constitución norteamericana (como lo citamos con anterioridad) y se considera (lo dudamos) como elemento de la democracia, ya que forma parte de la organización política del mismo Estado, lo cual va concatenado a las llamadas líneas de separación existente entre cada función; y en la medida de que esto se pudiera dar se hablaría de una real separación.

En los hechos esto ha quedado siempre a la deriva y no deja de ser una serie de principios doctrinales bien intencionados y formulados axiológicamente,

lo cual a la hora de evaluar esta línea divisora, encontramos que no se da una separación sino una DISTRIBUCIÓN de poderes. Esto se explica pragmáticamente, ya que el poder ejecutivo posee diversidad de facultades legislativas y judiciales. (tal en éste último caso la del indulto sea la más sobresaliente, sino la única); así como también los demás poderes cuentan con atribuciones, en el caso del legislativo, tanto judiciales y ejecutivas; y así respectivamente podemos considerar al poder judicial. Es lógico pensar que en los casos de los poderes judicial y legislativo, éstas atribuciones son muy menguadas y un tanto falta de carácter potestativo, por lo que en vez de aumentar su poder simplemente lo condicionan a un debilitamiento en cuanto a la supremacía e importancia del poder ejecutivo (recuérdese que en nuestro país que es el caso de análisis, el titular del ejecutivo representa una dualidad: es el jefe del Estado Mexicano y el jefe del Gobierno de dicho Estado.

Así tenemos que el poder público requiere de un marco jurídico supremo que tenga la calidad de una institución, de esa forma tendremos una situación interesante que coloca al Estado de Derecho y el poder público limitado por la institucionalidad de la Constitución, como máximo código legal y político, y que basa esa limitante en un principio de separación o división, o si se quiere de distribución, de poderes. Diferenciando así que el marco legal regula al poder público más no al poder político (que es nivelado, integrado, organizado, etc., en fundamento a toda una serie de factores políticos substanciales), y éste último encuentra una vía de ejercicio en el primero.

Es decir, que el poder público para su real ejercicio y eficacia legal (legalidad y legitimidad) encuentra como manual de conducción el poder

politicamente actuante (poder político) y este es el fiel del equilibrio real (desequilibrio debiera denominarse, ya que no se da en un plano lineal, sino cíclico) del poder público, teniendo en el centro a la figura central, que lo es el poder ejecutivo y que sin éste no sería posible el equilibrio.

La interrogante sería ¿es posible buscar un contrapeso real que hiciera frente a dicho poder?, ¿si hay un equilibrio cíclico y no lineal, entonces por qué será el poder ejecutivo el contrapeso real de las distribuciones del poder público?. La respuesta podría ser harto compleja; empero, diré que el actual sistema presidencialista -así diseñado de tiempo atrás- es una de las bases de la contestación y acierto, como se podrá corroborar en los siguientes capítulos.

En los cuales demostraré que el equilibrio es eso y precisamente por ser tal, se requiere de un órgano a la cabeza capaz de ejercer el poder político, como parte aquél del poder público, como herramienta de contrapeso entre sí y los demás poderes dando como resultado como completa separación.

CAPITULO 2
SEPARACIÓN DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO
Y SU MARCO LEGAL

- 2.1 PRINCIPIOS DE LA SEPARACIÓN Y EQUILIBRIO DE PODERES**
- 2.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO: ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL**
- 2.3 DEMOCRACIA Y MODERNIDAD, EN SU RELACIÓN CON LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL ESTADO DE DERECHO**

CAPITULO 2

SEPARACIÓN DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO Y SU MARCO LEGAL

2.1 PRINCIPIOS DE LA SEPARACIÓN Y EQUILIBRIO DE PODERES

Como todo Estado de Derecho hemos encontrado la importancia de los principios básicos para entender los aspectos jurídicos, y en tal sentido el Poder Público se hace necesario examinarlo desde sus principios.

En Estado de Derecho nace conjuntamente aliado del pensamiento y doctrina democrática-liberal (desde el Renacimiento, pasando por la Ilustración y el Siglo de Las Luces), y paralelos -ambos elementos- a la concepción del Estado Moderno. Así hablar de Estado Moderno lo es de un Estado como ente regulado por un cuerpo homogeneizado de leyes (que en su contenido serán heterogéneas gracias a la diversidad de regulaciones a las que van dirigidas), las cuales son alimentadas y retroalimentadas por un conjunto de doctrinas diversas, que a lo largo de la historia humana se van gestando para interpretar de una mejor forma el papel del ser humano y la sociedad; o bien, diríase, del ser humano en torno a la

sociedad: “La sociedad bien ordenada... determina cabalmente los derechos y obligaciones miembros (que la integran)... y no se discute la razón de igualdad ni se regentean la justicia... y la libertad”.²⁴

Así la división de poderes, como principio hace posible el entendimiento de la modernidad desde sus orígenes, ya que Locke “concibió el Estado como una república... (y al) poder político es la capacidad de promulgar leyes que pueden sancionarse...” y hay que recordar que lo “judicial es sólo una función subordinada”²⁵ al ejecutivo, ya que aquél es un poder para salvaguardar lo que se conoce como seguridad pública, la cual haya en la libertad política a uno de sus contenidos.

Por lo tanto el principio de la separación, y/o división, de poderes es un principio en el que se basa la igualdad judicial.

Por otro lado, el equilibrio de los poderes públicos se hace indispensable y va adjunto al principio de separación o división de aquéllos, y esto va implicado desde la aparición de nuestras cartas constitucionales, como a continuación lo veremos.

En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se reconoce ya el principio de separación, que para el caso en específico se determina como la división de poderes, cuando se estableció que el “Supremo Poder de la Federación” se divide con la finalidad de ejercitarlo o ejercerlo (entiéndase como

²⁴ Albor, Mariano, “Poder sin Poder”, en El Financiero, 1o. de agosto, 1995, p. 42.

²⁵ Et. al. pág. 42.

funciones o competencias) sin recaer éstos en una sola persona -como el caso del legislativo- o corporación; por lo tanto, aquél conjunto de competencias que se encuentran asignadas a los organismos de carácter federal constituirán el Supremo Poder de la Federación.

Para algunos teóricos la *separación-división* de poderes no sólo es un principio, sino que se trata de toda una institución jurídico-política con calidad dinámica; es decir, que dicha institución es cambiante según el sistema de gobierno y de acuerdo a diversas coyunturas que durante su ejercicio se pudieran presentar. Lo anterior nos demuestra que al menos en nuestra historia, la división de poderes ha cambiado evolucionando así la formación social y política del sistema gubernamental. Efectivamente, recordemos la etapa cuando se dieron las discrepancias entre Centralistas y Federalistas; entre Conservadores y Liberales; Republicanos e imperialistas, etc., lo cual denotó una constante discrepancia entre ideologías, en el sentido de determinar la forma de gobierno y la de sus organismos públicos. Es decir, que la división o separación de poderes siempre fue, entre otros instantes, el determinar verbigracia si el ejecutivo sería unipersonal o colegiado (en algunos momentos de nuestra historia así se dio),²⁶ o bien, si se le otorgaban una serie de facultades que sobrevaloraban el poder

²⁶ Ejemplos de triunviratos o ejecutivos colegiados los tenemos en los gobiernos de Pedro Negrete con Mariano Michelena y Miguel Domínguez de 1823 a 1824; el de Pedro Vélez, Lucas Alamán y Luis Quintanar del 23 de diciembre de 1829 al 31 de diciembre del mismo año; o el de la llamada Regencia previa al imperio del emperador Maximiliano de Habsburgo, constituido por los señores Juan Nepomuceno Almonte, Mariano Salas, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos y Juan Bosco Ormachea que fue de los meses de junio de 1863 a abril del año siguiente. Tomado de Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, A.C. "Las Gestiones Gubernamentales en México", en la revista Política Nueva, No. 23, Vol. II, nov-dic, México, 1982, pp. 9, 10 y 13.

judicial y que lo hacían una instancia inmediata hacia la máxima magistratura: la Presidencia de la República.

El problema de la división de poderes no sólo implica los aspectos doctrinarios, sino también el adecuado uso práctico, valga la redundancia, del ejercicio del poder público, ya que como lo mencionamos anteriormente el equilibrio de dicho poder público se ha tratado imponer en su práctica un poder sobre los demás y de ello también dan cuenta nuestros múltiples gobiernos centralistas y caudillistas. Estas diversas categorías se dieron debido a las confluencias de diversos factores como por ejemplo: a) la no existencia de una clase dirigente fortalecida que obtuviera el poder y lo conservara; b) la inestabilidad político-bélica en todo el territorio nacional; c) la influencia e influjo del caudillo u hombre fuerte en el que se centralizaban todas y cada una de las funciones públicas y políticas; d) la influencia del caudillaje se reflejó en las instituciones legales y políticas (y es aquí donde se haya el quid del equilibrio, ya que se era necesario otorgarle facultades a un poder en detrimento de los demás para afianzarse en el poder un caudillo no tenía "empacho" en efectuarlo y consolidar con esto la discrepancia entre las difusas fuerzas políticas y beligerantes existente).

Los anteriores factores se toman en consideración en el sentido de que por ejemplo, en la Constitución de 1857 el poder ejecutivo estaba supeditado a los designios del poder legislativo, y lo que implicó que los presidentes para mantenerse en el poder tenían que darle "tormento" a la Carta Magna en vigor; o bien, tenían que hacer el ejercicio del poder al margen de la ley suprema. Ejemplos de lo mencionado, en donde se puede apreciar que el Estado de Derecho

y el principio de la división de la división de poderes siempre estuvieron supeditados a aspectos políticos en los cuales arrojan como resultado el equilibrio cíclico entre los poderes públicos. Se dio esto de la siguiente forma: con Juárez cuando éste para mantenerse en el poder y ante la coyuntura política existente en ese momento, debió violar el precepto constitucional de respeto a la hegemonía de entre los poderes ejecutivo y judicial, ya que dio un Golpe de Estado para seguir en el poder anulando la legítima presidencia del entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por ministerio de ley debía suplir al presidente oaxaqueño (que en este caso sería el general González Ortega, e incluso esta actitud trajo como consecuencia que se diera un rompimiento entre el mismo Juárez y su fiel amigo y colaborador Guillermo Prieto, quien fue contrario al golpe juarista). Otro ejemplo donde el factor político ha sido el determinante para desnivelar el supuesto principio de equilibrio de poderes, lo encontramos que Lerdo de Tejada para mantener a raya al poder legislativo el cual empezaba a observar con malos ojos la administración de Lerdo, simplemente éste modificó las condiciones jurídicas restableciendo al senado como contrapeso de la cámara de diputados (poder existente hasta ese momento y representativo del poder legislativo) y así poder controlar y equilibrar la balanza del poder público. Algo similar pasó con Don Porfirio de allí que éste se excedió y pasó por alto la premisa del equilibrio de la potestad pública, entre otras circunstancias que dieron pie a su derrocamiento por los porfiristas desplazados.

De lo antes reseñado, encontramos variante: el principio del equilibrio de poderes no es de forma lineal sino variable, lo cual hace necesario la existencia de uno de ellos a la cabeza.

La separación conlleva inherentemente a una división, y siendo la anterior -la separación- un efecto de la ejecución del poder público, éste se separa para efectuar una división de trabajo -en el término administrativo más esclarecedor y llano del concepto-, por lo tanto el poder público en nuestra práctica mexicana se separa ya que la múltiples tareas de Estado son apremiantes ante las necesidades sociales (recuérdese que el Estado debe cumplir con su aspecto y esencia teleológica) y en ese sentido el "trabajo" administrativo de la cosa pública requiere hacer una adecuada división de funciones para el logro -no sólo político- sino gubernamental, de actos políticos, sociales y económicos, propios del proyecto Republicano.

Así en su doble carácter, de gobierno y administrativo, se hace importante la organización estructural a través de medios jurídicos. Aunado a estas ideas, encontramos que el principio del equilibrio del poder público (o de los tres poderes como se leería más apropiado) está referido a un mejor desempeño de la función gubernamental, que no administrativa -entiéndase así-, así el equilibrio del poder o poderes -como virtual principio inalienable tanto en la teoría como en la práctica- sienta las bases del *stablishment*, el cual refleja el *statu quo* en que se haya inmerso un Estado. Y en el caso de México esto no puede pasar de largo esta idea.

En cuanto al *stablishment*, o estabilidad política, diremos que para aspectos de apoyo a dilucidar nuestra relación o nexo entre la separación, luego la división de poderes y por último un elemento sustancial, el equilibrio éste último está ligado íntimamente a la estabilidad de que se menciona cuando dicho concepto delimita un momento de conservación con respecto de una perspectiva

determinada. Es decir, para que un poder público sea estable o mantenga el *stablishment* político, es necesario que mantenga así mismo el *statuo quo*²⁷ de manera estable también. Pero hay que reconocer que además de esto la estabilidad no es el fin último del equilibrio de los poderes entre sí, por lo que hay la necesidad de determinar el grado de estabilidad de dicho equilibrio. Vista así la estabilidad del poder público -vía el equilibrio de los poderes-, esta se reduce a un estado propio del equilibrio de los poderes, razonado a un intervalo de tiempo dado; así, para que se concrete esta estabilidad del equilibrio del poder público (de los poderes), se hace necesaria la disposición política y administrativa del mismo poder público. Para la concretización de éste fin es necesario el marco legal y con ello se fortalecería el Estado de Derecho dentro del fenómeno del Estado Moderno. Una vez más este análisis denota el estrecho vínculo entre la política y el derecho; pero al mismo tiempo nos atrevemos a decir que éste último -una vez más en nuestros tiempos- el segundo ha ocupado precisamente este lugar ante la política.

Reconocemos así que para el mantenimiento del *statuo quo* del Estado de derecho, se hace menester -entre otras premisas- mantener la estabilidad política, a través del equilibrio, del poder público.

En cuanto a la teoría de Sistemas, diremos que la separación y luego la división de poderes se hace posible a través de un subsistema denominado equilibrio de los "pesos y contrapesos" del poder público, y cuando este desequilibrio, es decir, no se efectúan dichos pesos y contrapesos al interior del sistema de división, el mismo sistema se haya en un estado entrópico. Es decir, de

²⁷ Voz latina que determina el estado actual de las cosas; o bien, el estado en que se encuentran.

disfunción y es cuando el equilibrio del poder o entre los poderes se ha trocado ya no digamos en forma lineal sino que ha perdido los cauces o la capacidad de ejercer la movilidad de los contrapesos indispensables para mantenerse dentro del esquema del Estado de Derecho, y los ejemplos están a la vista: en Chile en los inicios con Pinochet, en la época de Stalin en la Unión Soviética, en China con Deng Xiaoping, y más recientemente con Fujimori en Perú. Estos ejemplos denotan el ejercicio inmoderado del poder público, al grado de que dichos gobernantes han sometido no sólo a los demás poderes -legitimando su postura como titulares de la Jefatura del Estado y/o del Gobierno sino que han sobrestimado al mismo poder público; y más aun, lo han supeditado a un plano personalísimo, y es allí donde el poder como sistema, y la división como parte de la dominación y dissemination del poder mismo, se rompen en un equilibrio sistémico, cayendo en una entropía o desfasamiento del mismo. En dichos ejemplos los cambios se han presentado a instancias mismas de sus propios instauradores -debido a las múltiples experiencias que del Estado de Derecho y/o Moderno se tienen (recuérdese a Hitler y a Mussolini), por lo que no han sido trastocados sus sistemas de forma violenta gracias a que influyen factores políticos diversos, los que gestan que la coyuntura se presente (en algunos casos el cambio se da a través de factores que nada o poco tienen que ver con lo disertado en el presente análisis: en los casos de la Unión Soviética y de China con la muerte de los líderes en comento): en Chile gracias al referéndum popular que dijo no a la candidatura de Pinochet y a su susodicha apertura democrática y el ascenso de Alwin; en el caso de Perú, el cambio se gestó desde la cúspide y retornó el Estado de Derecho sin ser trastocado en sustancia, es más, llegó más fortalecido con la creación de una nueva Constitución Política.

Ahora bien, existe una razón práctica para que los poderes se hallen equilibrados y separados entre sí, ya que el ejecutivo deberá estar dispuesto para hacer o dar cumplimiento a las leyes, y en este sentido su actividad es activa, cosa contraria en torno del legislativo ya que su actividad es menos activa, en cuanto a que no existe la necesidad apremiante de crear constantemente leyes. Aquí el ejecutivo rebasa al legislativo en cuanto a su actividad y actuar político ya que en la justeza de la administración de esas leyes, o más bien, su cumplimiento el ejecutivo debe poner más énfasis. Es aquí donde el principio de equilibrio entra en función ya que existe una razón psicológica para determinar que ante tales facultades de un poder surja la necesidad o el deseo del abuso del poder, es cuando el poder judicial entra en acción para delimitar el exceso de funcionalidad del ejecutivo por velar que se cumpla con la ley. Aunque en otro momento disertamos a la par con los teóricos que mencionaban que el poder judicial es un poder derivado y supeditado del poder ejecutivo.

En esencia y en la práctica esto lamentablemente es cierto, aunque con sus matices de fondo y de forma que la misma ley confiere.

A lo antes señalado, descubrimos las siguientes características de dos de los poderes, los cuales tienen un actuar más políticos:

- a) El Legislativo es conservador del *statuo quo* debido a las leyes que crea; y es supremo por el hecho de que no puede ser arrebatado a aquéllos a los que se confirió (de ahí el principio de representatividad democrática y la renuncia inexistente de los cargos de elección de diputados o

senadores); y además representa la unión de los miembros del Estado (por la misma representatividad tanto de los ciudadanos y de los estados o entidades federadas).

- b) El Ejecutivo es subordinado pero no dependiente del legislativo en la medida de que éste último crea las leyes y/o marco en el cual se sumerge la actividad ejecutiva; su cometido u objetivo es la ejecución de las principales políticas públicas y de gobierno; y por último puede ser discrecional en su manejo de toma de decisiones políticas y administrativas.

Hay que recordar que la división del poder se vuelve una garantía para la libertad individual. Esto desde el aspecto político sirve para el fomento de la democracia, ya que para la elección de los órganos y sus titulares se requiere de ese fallido principio (fallido en un sentido práctico y no dogmático) denominado y conocido en las democracias liberales como de representatividad. Y en un fondo filosófico se encuentra parte de su determinación teleológica del gobierno y por ende del Estado mismo.

Ya los mismos teóricos coincidieron en que cuando dos poderes, como en el vaso del ejecutivo y el legislativo se reúnen en una sola persona o grupo, entonces el grado de libertad individual se restringe automáticamente. Esto suena lógico ya que quien detente el poder político y lo ejerza (ejecutivo) se "serviría con la cuchara grande" al dictar leyes a su entera satisfacción, a fin de retener -en cuanto al desfase- degradar su ejercicio político. Así el gobierno mixto, y entiéndase por gobierno -en el sentido que lo empleamos aquí- la forma de su

ejercicio a través de los cuerpos administrativos o formales para complementarlos en acciones directas e indirectas para con los ciudadanos, y cuyas ramificaciones deberán extenderse a tres ámbitos (los multicitados ejecutivo, legislativo y judicial), con los complementos legales que los regulen estatalmente: aquí sin perder la esencia del Estado de Derecho.

En cuanto al mismo Estado de Derecho, en las teorías contemporáneas, o posmodernas, encontramos el criterio que refuerza esa simbiosis de gobierno, división de poderes y libertad en el pensamiento del politólogo Samuel Huntington: "Cada país forma una comunidad política con un abrumador consenso del pueblo sobre la legitimidad del sistema político".²⁸ Esto se describe sencillamente en que esa comunidad política es el Estado mismo y el consenso popular se verifica en la libertad del principio de representatividad, el cual es la cimiento de la división del poder público (parte de ese sistema político: la democracia liberal) y a su vez esta última, la división, estará sujeta a la legitimidad cerrando así el consenso del sistema gubernamental y para el caso de México ésto no es más que una realidad. Pero existe una postura que no hemos profundizado ampliamente: el equilibrio del poder o de los poderes.

Como lo dijimos en anterior momento, el equilibrio no sólo es el basamento de una sujeción lineal, sino más bien es el concatenador y nivelado de los elementos que forman parte de un todo; es algo tan parecido a una balanza (en el sentido más imaginario) en la cual se trata de nivelar de acuerdo a los ciclos, socio-político-económicos, de desarrollo del Estado para mantener un equilibrio,

²⁸ Huntington, Samuel, *Política Order in Changing Societies*. Universidad de Yale, New Haven, p. 1.

reflejo de una estabilidad conservando el estado actual de las cosas. Y por estado actual de las cosas públicas nos referimos al origen mismo de la estabilidad política, económica y social. El equilibrio es consensual, o al menos así debiera ser, y ésto se da a través de diversos canales: el electoral, el legislativo, la democracia, la participación en el sistema de planeación democrática; el ámbito de facultades directas de cada poder público, la participación política, los derechos inherentes al individuo y los nuevos derechos nacientes al margen de los cambios en que se constituyó la posmodernidad; así mismo en el reciclaje de nuevas leyes, al grado de llevarlas a todos o casi todos los ámbitos de la vida nacional e individual, etc. Todo esto se ve posible en una práctica más o menos estable gracias a la división y el equilibrio del poder público en cuyo marco, el Estado de Derecho, se solaza para lograr la modernización del aparato gubernamental y social.

No es ni resulta de nuestra incumbencia el acercarnos a las ciencias naturales; empero, el principio del equilibrio resulta indispensable hasta para describir el equilibrio de la vida en los diversos especímenes existentes (el equilibrio de la cadena alimenticia); en un ámbito más cercano al nuestro (el legal y humanístico), la economía, se habla de la balanza de pago y la comercial y en la cual los teóricos más ortodoxos de la economía han referido que el equilibrio en base a la nivelación cíclica es lo más sano para la economía de una nación, etc.²⁹ Lo anterior denota que el equilibrio político es sano para la libertad y el desarrollo del Estado de Derecho, vía División de poderes. Esto también nos lleva a discernir que la importancia práctica de la división y su equilibrio radica en quién o quiénes

²⁹ Cfr. Sobre las Teorías Monetaristas a los padres de esta corriente: Milton y Rosa Friedman, con su *La Libertad de Elegir*. Universidad de Harvard, 1987.

son los que lograrán esa nivelación del poder. Lógicamente uno de los mismos poderes. Aunque en nuestro país es preponderante el influjo de uno de ellos sobre los demás: el ejecutivo.

Nuestra postura resultaría contradictoria, ya que postulamos la existencia de un equilibrio, basado en la nivelación de fuerzas públicas (poderes) para que más o menos se refleje una estabilidad, y que esa estabilidad se convierta en estabilidad gubernamental lo cual no debe entenderse como lineal cuando (he allí la contradicción de que hablamos), ya que para que se dé este contrapeso o grado de nivelación el que deberá ejercitarse desde dentro del mismo poder público, ya que uno de los tres poderes deberá hacer el contrapeso a los restantes. Eso es característico del poder ejecutivo. Para aclarar esto, hay que mencionar y no olvidar que la división de poderes no es o implica que uno o varios se vean reunidos en una sola persona o cuerpo colegiado: jamás. Implica la división del trabajo gubernamental que ejerce el Estado, tan es así que reglamenta esta práctica (derecho) y no en la lucha de entre los mismos poderes para yuxtaponerse ante los demás. Es más, si el equilibrio fuera lineal, donde los tres poderes tuviesen el mismo nivel y rango, existiría un complejo de inestabilidad política (y dejaría de cumplirse con el principio de división y se dejaría el ejercicio gubernativo, para pasar a un eje netamente político) ya que crearía la interrogante a quién correspondería la representatividad del Estado, pero antes de ésto: a quién le correspondería la capacidad de ser cabeza del gobierno legalmente constituido. Es lógico pensar que cada poder tendría derecho a ello; pero, ninguno de los tres estaría consintiendo voluntariamente esta situación, por el derecho inherente al poder público. Es por eso que toca al Derecho delimitar -en base a la experiencia- esta situación. Así tenemos que, por otro lado, en la cuestión administrativa o de

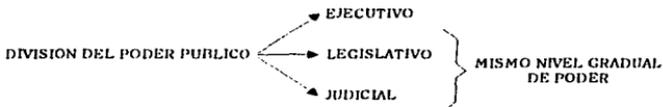
gobierno, caeríamos en otra compleja situación: habría yuxtaposición de tareas o duplicidad, ya de por sí bien notaría en la práctica, lo cual crearía una situación de inestabilidad interna del poder público y al aparato burocrático estaría a merced del mejor postor, obedeciendo órdenes a diestra y siniestra, sin un control y haría -por otro lado- que el marco legal fue todavía más complejo y, si vale decir, casi inexistente, ya que en la tarea legislativa, verbigracia, no existiría un orden a seguir ya que bien las leyes pueden ser aplicadas y creadas por un poder ajeno al legislativo (tan sólo imagínese el peso que tienen los Decretos Presidenciales, a fin ordenamientos legales administrativos, como lo fue en el caso de la expropiación de la banca mexicana comercial con López Portillo, tan sólo por citar un caso); o bien, como se podrían regular las disposiciones de autorregulación interna del poder legislativo (verbigracia, en el ordenamiento legal que determina que el poder legislativo tiene capacidad para legislar sobre su presupuesto, siendo la presupuestación un aspecto netamente administrativo que compete al ejecutivo), si el equilibrio delimitado a un poder no se presentara, destruyendo la hipótesis de que aquél deberá estarse a un aspecto lineal.

Un ejemplo real lo vivimos en el siglo pasado, donde existió siempre el problema de quién encabezaría al gobierno y al Estado en consecuencia, situación que colocó en disputa al poder ejecutivo con el judicial y entre aquél con el poder legislativo: estúdiase nuestra historia de aquellos años, cuyo resultado fue una constante inestabilidad política y falta de consolidación del Estado.

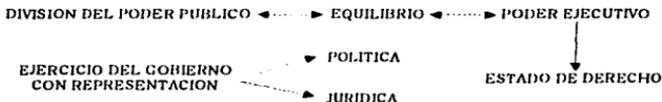
El equilibrio como principio adyacente al de división de poderes, se virtúa como importante siempre y cuando no se determine linealmente una duplicidad de las funciones que competen a cada poder en particular, alterando la estabilidad del

poder público en general; por ende, debe expresarse el equilibrio en una forma de ejercerlo a través de contrapesos de nivelación siempre y cuando deriven de un solo poder para buscar dicho contrapeso en cuanto a su sentido político y no gubernamental-administrativo. Este último determinado por la igualdad de rango de los poderes mismos, ya que la función de gobierno compete al poder público y así organizado y/o ramificado se encuentra el poder (tres poderes). Por lo que en el aspecto de la representatividad política del poder público, se hace necesaria la nivelación gradualizada de éste a través de uno de dichos elementos (poder ejecutivo, en el mejor de los casos), fortaleciendo así el principio inalienable del equilibrio de poderes.

CONSTITUCION ORGANIZA Y ESTRUCTURA LA:



EL FACTOR POLITICO ORGANIZA Y ESTRUCTURA LA:



En los anteriores esquemas se interpretan, en el primero, en razón al poder imperativo-atributivo que la Constitución (derecho) le otorga al Estado construyendo su organización y estructura interna en lo relativo al gobierno y al elemento de la división del poder público, lo cual coloca al mismo nivel a los poderes que lo ejercen, y éstos prácticamente desarrollan sus funciones de gobierno en actos que van dirigidos a la sociedad (población, otro elemento del Estado) traducidos en bienes y servicios (Administración Pública). Así la división de poderes cumple una categoría que es de carácter legal o jurídica. En el segundo, ya no sólo basta el derecho, simbolizado en la Constitución Política, para llevar a cabo parte de las tareas de Estado, sino que requiere de una representatividad que se halle a la cabeza de todo ese cuerpo complejo (el Estado) y al mismo tiempo que coordine las acciones de carácter político (Política) del poder público (dentro de un esquema delimitado jurídica y políticamente) y ejerza el gobierno del Estado de Derecho.

Resumiendo. La división de poderes se deberá tomar en consideración a dos categorías. La primera, de orden legal ya que la misma Constitución establece a ésta como un principio rector, la cual da un mismo rango a los cuerpos que la componen y ejercen -los poderes- y los cuales tienen tareas propias de gobierno para con la sociedad gobernada. Segundo, de orden político, por ello la división de poderes requiere de un equilibrio a través de una sola fuerza, que tenga representación jurídica y política (es decir de carácter dual) que a su vez represente al Estado, y si enfocamos este aspecto al sistema republicano, se concretiza la dualidad, ya que ese poder equilibrador será representante del gobierno y del Estado. De allí la idea singular de que el titular del poder ejecutivo representa una doble imagen: Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. Esta

metamorfosis simplemente se da y tiene su origen en los dos factores categóricos: la política y el derecho, y en ellos radica la susodicha supremacía, que se hace relativa al equilibrar el poder público, hacia el exterior del Estado mismo y sobre su jurisdicción territorial y social.

2.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO: ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL

El planteamiento de análisis del artículo 49 de nuestra actual Constitución, y que es parte de este apartado, trataremos de describirlo en cuatro aspectos: sus características; sus antecedentes en Nuestro Derecho Constitucional; sus Reformas (las de la Constitución vigente) y su actual interpretación describiendo metodológicamente el artículo en cita.

De lo analizado hasta estas alturas en casi capítulo y medio diremos que sus características son las siguientes: La división de poderes resulta un dogma político del constitucionalismo moderno, ya que resultan pocas las Cartas Magnas que lo evaden como parte de su organización del poder público. Se trata de una institución jurídico-política dinámica, es decir que ha evolucionado con el transcurrir y devenir político y social; además viene a representar la libertad política de un gobierno moderado y que implica que en dicho gobierno no se abuse excesivamente del poder o de su autoridad y para ello es vital que el poder limite al poder (he aquí el equilibrio); en su relación con el Estado, éste último deberá cumplir con ciertas funciones complejas y disímbolas, de ahí que recurra a la división; al ser parte de ese dogma político, se liga al liberalismo político que

logra elevar al principio de la división de poderes a ser considerado como parte de los Derechos inalienables del Hombre y del Ciudadano (Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, artículo 16 de fecha 1789. Revolucionario para su época). La división está en contra de la concentración y para controlar su ejercicio se requiere de un equilibrio reflejado entre otros factores en los frenos y contrapesos (recuérdese que nuestra Constitución tiene visos de la Carta Política Estadounidense de 1787).

Al ser el principio parte de la dogmática del derecho constitucional liberal, por lo tanto se hace una característica del Estado de Derecho; así la regulación del poder público -vía división- se da por la interacción de los tres poderes que lo conforman. Por consecuencia, se hace inevitable que algunos de los poderes obtenga preponderancia sobre los demás; en caso contrario la subsistencia del Estado vería amenazada, o simplemente su desarrollo sería ineficaz, por lo que se requerirá de la coordinación de entre los distintos cuerpos que integran al gobierno. Finalmente, se puede hablar de coordinación y/o equilibrio de poderes y de separación de funciones y ésto es una situación que no se puede dejar o pasar de largo, ya que es al menos la que ha imperado con resultados lo más óptimos posibles.

En cuanto a los antecedentes de éste artículo los encontramos en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la cual se destaca la supremacía del poder legislativo (modelo de Rousseau). Cabe señalar al respecto de aquélla carta política, que estuvo apoltronada en lo que se denominó "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", los "Elementos Constitucionales" (cuyo padre fuera el general Ignacio López-Rayón); también "Sentimientos de la

Nación" de autor ya conocido, y el "Reglamento para la Reunión del Congreso"; de Morelos (año de 1813). La Constitución en comento, estableció la división en sus artículos 11 y 12. El primero establecía un pleno reconocimiento entre Soberanía y el Poder Público, ya que la división especificaba una serie de atribuciones de dicha Soberanía, y éstas atribuciones o facultades se resumían al dictar leyes; a hacer ejecutar dichas leyes; y, a aplicar leyes a casos específicos. En tanto que el artículo 12 estableció propiamente la existencia de estos tres poderes y reconocía que ninguno de ellos debía estar sustentado por más de un cuerpo. Estas tres potestades eran depositadas en las siguientes corporaciones: Supremo Congreso, el cual representaba la soberanía nacional y compuesto por diputados de cada provincia; el Supremo Gobierno (palabra que hasta en tiempos de Don Porfirio llegó), que era un cuerpo colegiado integrado por tres personas electas por el Congreso (he allí la supeditación al legislativo), los cuales se alternarían la presidencia cada cuatro meses y por disposición aleatoria del mismo Congreso; y, el Supremo Tribunal de Justicia, de carácter colegiado, cinco personas, designados por el Congreso y alternos en la presidencia de dicho poder trimestralmente.

PODER PUBLICO SOBERANIA



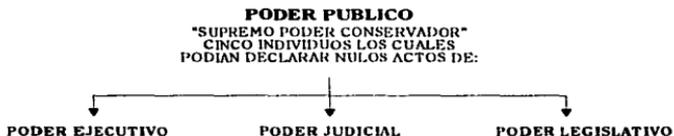
En la Acta Constitutiva de la Federación de 1824, al igual que en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en sus artículos 9 y 23 respectivamente, se asumía la división de poderes y el principio de no dejar en manos de dos poderes uno solo.

En la Constitución de 1824 se establece dicho principio en su artículo 6; así mismo, en las “Bases Constitucionales de 1835 en el artículo 5. Y más aun sorprende que en el ordenamiento constitucional de 1836 (cuerpo de leyes conservadoras), en su Segunda Ley también se adopta dicho principio.

De igual forma siempre el espíritu de la división de poderes estuvo latente en “Los Proyectos de Reformas Constitucionales de 18 y 35... en los Proyectos de Reformas Constitucionales de 1840... y de 1842...; y en las Bases de Organización Política de 1843...” hasta llegar a la Carta de 1857 (artículo 50). En todas estas disposiciones se puede apreciar la inexistencia de una organización y estructura bien definida y clara, como lo demuestran los esquemas de las siguientes disposiciones jurídicas, que recopilaron la división de poderes.

MODELO CONSTITUCIONAL 1824



MODELO II LEY CONSTITUCIONAL 1836

Como podemos apreciar en los dos modelos (de la Constitución de 1824 y de la II Ley Constitucional de 1836), la dificultad que tuvieron que pasar los Congresos Constituyentes para elaborar y estructurar adecuadamente la organización del Gobierno,³⁰ y que ante todo la división de poderes tuvo más un tinte meramente político que jurídico. Lo cual nos lleva a apoyar nuestra segunda hipótesis de trabajo: el Derecho -al menos durante el Estado Moderno, en su etapa de desgaste- ha sido rebasado en algunos casos por la política, siendo que siempre debió ser todo lo contrario.

El actual artículo 49 original de la vituperada y adulterada Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos de 1917, rezaba que:

"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 las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

³⁰ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Comentario al artículo 49", en Constitución Política... Comentada, pp. 119 a 128.

Cabe rescatar que el artículo 29 se refiere a la legislación del Ejecutivo ante problemas de alta política o donde peligre la estabilidad del Estado ante cualquier contratiempo externo y/o interno.

En la redacción original se rescata que el poder es uno y que se halla otorgado a la Federación (como parte del pacto federal o *stablishment*), como la única depositaria del mismo y la cual se “materializa” en la entidad estatal. Además, dicho poder es supremo, es decir, superior lo cual nos lleva a disertar con la filosofía jurídica y agregar que en la historia de nuestra nación y de nuestro derecho no existió un orden jurídico uniforme, ya que se dió -como ha quedado debidamente comprobado- una serie sucesoria de Constituciones o normas fundamentales; aunado a ésto, las revoluciones y cambios políticos han provocado la ruptura del orden jurídico... La supremacía del poder público se manifiesta en la unidad del Estado que puede sostenerse “cuando se admite la existencia de un orden jurídico supraestatal”, lo cual da supremacía jurídica al poder público. Así el poder es superior, o supremo, porque se basa en una norma jurídica fundamental que así lo reconoce y que hace efectivo en la unidad del ente estatal. Así la constitucionalidad del poder va aparejada con la supremacía de la norma jurídica fundamental del Estado.³¹ Por otro lado, desde la óptica del jusnaturalismo, comprendemos que la justicia vinculada a la norma suprema (Constitución) exige -para mantener así el statuo quo- exige que el poder sea fuerte, y en este sentido supremo. En esta supremacía radicaría su hegemonía pública para con los gobernados.³² Por consiguiente esta estimación filosófico-jurídica simplemente resume la supremacía de uno de los poderes desde

³¹ García Maynez, Eduardo, Ensayos Filosóficos-Jurídicos, 1934-1979, p. 17.

³² García Maynez, Eduardo, op. cit., p. 21.

el ámbito político, ya que así se ha estipulado y dejado huella la historia y evolución del desarrollo del Estado Mexicano.

En cuanto a que en ningún supuesto (excepto el delimitado en el artículo 29 Constitucional) se podrá reunir más de dos poderes, ya sea individual o colectivamente, lo cual soterraría el principio legal o de legalidad de la división del poder "supremo" del Estado.

La evolución y desarrollo y la sucesión de acontecimientos políticos y económicos, sin descartar los sociales, han sido causa de que el 12 de agosto de 1938, hubiera la necesidad de hacer una Reforma al artículo en comento, quedando de la siguiente manera:

Artículo 29 Constitucional

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de Facultades 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".

Como se desprende del texto de la Reforma del 38, reconocemos simplemente una precisión gramatical y de redacción, la cual no es de suma importancia legal. O al menos cambia el sentido del artículo original, pero si precisa lo de las Facultades Extraordinarias, como la excepción a la legislación propia como una facultad o atribución supralegal para conferirla al llamado

“Ejecutivo de la Unión”. Este último punto se hace digno de mención, ya que en esta parte misma del texto reformado se reconoce y eleva a rango Constitucional el hecho de que en el Presidente -titular del Ejecutivo- radica legal y políticamente la Unión de la nación. Resta hacer mención de que en el texto inicial (de 1917) también se aplica esta terminología; empero, en el caso de la Reforma del 38 se aplica la atribución de legislar extraordinariamente y ello en bien de la misma unión. El resultado de ésta disposición, teológicamente entendida, va dirigida al mantenimiento de la estabilidad nacional.

Uno de los aspectos latentes en el desarrollo de nuestra nación lo es la economía y su relación con la amplitud y apertura de nuevos mercados nacionales y extranjeros; y sobretodo éstos últimos como una medida de protección del mercado nacional y regulación del internacional. Esta situación, entre otras, fue lo que motivó la segunda reforma a éste artículo constitucional con fecha 28 de marzo de 1951, quedando el texto como actualmente le conocemos:

“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”.

En éste supuesto, es lógico hablar de una adición a la letra del texto. Resumiendo, las dos reformas al artículo simplemente atienden a la necesidad de adicionar y reforzar la facultad extraordinaria para ejercer la atribución de

legislador. Estos dos casos obedece, como lo indicamos con antelación, a los constantes cambios políticos y económicos propios del desarrollo del Estado Mexicano. La esencia del principio de separación o división de poderes en las dos reformas en nada cambia, la disposición original, su carácter político y jurídico.

Para finalizar con éste punto ahondaremos brevemente en el análisis del artículo 49. En el título del Capítulo I y así entendido es único y en realidad lo más relevante y de interés para efectos del presente trabajo lo será básicamente el primer párrafo de dicha disposición ya que en ella se establece directamente la división del Poder, que es supremo, de la Federación.

Hablar de la Federación, inmediatamente nos tenemos que referir al sistema Federalista, como una teoría de estudiar y entender al Estado mismo, ya que se trata de un “modelo constitucional que ha sido objeto... (de las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones...” “El principio constitucional en que se fundamenta el estado (sic) federal es la pluralidad de centros de poder soberanos cotidinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, compete respecto de todo el territorio de la federación se le confiere una cantidad... de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y la de los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes restantes”. Así compete al gobierno federal el “monopolio de la ... política exterior y militar...” entre otras funciones gubernamentales y soberanas.³³

³³ Levi, Lucio. “Federalismo”, en Diccionario de Política. Tomo I, pp. 679, 687.

Así en el federalismo como sistema de gobierno entendemos que la relación del gobierno y su división son aspectos y características inalienables con la concepción y ubicación de nuestro Estado de Derecho Liberal. Ahora bien, el poder “Soberano” se ejerce, es decir, se concretiza en acciones y actuaciones tendientes a concretar efectos gubernamentales. Es como se indica, en el federalismo el centro del poder estatal y de la Unidad Nacional; por lo que el Estado de Derecho Liberal implica también, un Estado unificador de un pueblo (en el sentido lato del término) y en esta idea se concentra el principio de la nacionalidad como una fuente de desarrollo de la formación social de nuestro país (ya desde el gran Maestro Nicolás Maquiavelo, esta idea se contempla para la formación del Estado Moderno).

Por otro lado, el federalismo, así como la división de poderes, van asociados al Estado de Derecho Liberal y ésta última concepción dogmática la colocamos dentro de la praxis en la época del Estado Moderno; es decir, que hablar de Estado de Derecho es hablar de Estado Moderno. Esta situación, coloqué al liberalismo político europeo como el parangón del liberalismo constitucionalista mexicano, el cual enriqueció la modernización de nuestro estado al grado de buscar la perfección en cuanto a la división de poderes (entre otras cosas cabe hacer el señalamiento de que no sólo en ésta categoría se destaca dicho pensamiento, sino en el sentido de la estructura y conformación del mismo Estado y del gobierno como su elemento más característico). Así el principio del poder público (a través de los poderes) se volvió racional, es decir, basado en una razón de ser ligada a un arma que lo fue el marco legal. Teniendo así que racionalidad y legalidad van de la mano, y por ende el poder público del Estado de Derecho, ubico en la división de poderes, es un poder racional donde su superioridad radica

en las mismas leyes generadas por los cuerpos específicamente dedicados a ella. Esta situación coloca al poder público en un esquema igualitario a los principios más conservadores del derecho natural o casi derecho divino.³⁴

Para nosotros al igual que para Habermas, la concepción "de modernización se refiere a una gavilla (sic) de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de las productivas del trabajo; a la implantación de poderes "políticos centralizados y al desarrollo de entidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal..., etc.".³⁵

En lo referente a que no "podrán reunirse dos o más de estos Poderes" se refleja el espíritu del legislativo constituyente de reforzar el sistema federalista y descartar todo esquema de gobierno parlamentario: empero existe una grave situación ya que la hipótesis de que, verbigracia, el ejecutivo podrá asumir todos los poderes, es decir, los dos restantes (conforme al artículo 29 constitucional) en los siguientes casos:

- a) Invasión.
- b) Perturbación grave de la paz pública.
- c) Cualquier "otro" motivo que ponga en peligro a la sociedad mexicana.

³⁴ Habermas, Jürgen, El discurso filosófico de la Modernidad, p. 11.

³⁵ Habermas, Jürgen, op. cit., p. 12.

Aunque para que se presenten dichos supuestos, se requiere para que el ejecutivo, su titular, suspenda garantías constitucionales la autorización de un poder legislativo. Esto es muy relativo si se toma en consideración la integración de nuestro sistema político, que es muy sui generis.³⁶ Otro factor es la temporalidad, que es por un lapso limitado y ante "prevenciones generales", que para el caso se trata de disposiciones legales de carácter general en relación a la causa que originó la suspensión. Encontramos una seria dificultad por el hecho de que en este caso, analizando la situación a *priori* coloca a uno de los poderes, y en especial al titular de éste, en un rol muy interesante: el de convertirse en un dictador, al estilo romano de la analogía.³⁷

Esta situación afortunadamente en mucho tiempo se espera no se sitúe nuestra nación, ya que sería lamentable que el espíritu del liberalismo político se venga abajo y que el derecho simplemente haya servido como herramienta a los intereses particulares.

Este artículo (29) estima la posición del primer mandatario nacional en poder aplicar cualquiera de éstas disposiciones, son pretexto de, verbigracia, evitar que la estabilidad política y la paz nacional se vean alteradas por el movimiento de los "neo"-zapatistas (recuérdese que un turba de guerrilleros invadieron y sitiaron el día primero del año de 1994 la ciudad de San Cristóbal, Chiapas, y se autonombraron Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

³⁶ Cfr. López Villafañe, Victor. La Formación del Sistema Político Mexicano, Siglo XXI, México, 1986.

³⁷ Recuérdese que en la época de la Magistratura Romana, se creó la magistratura de la Dictadura, que era de carácter extraordinario, y sólo se erigía en épocas de crisis nacionales, es decir, se encontraba en peligro Roma; y su duración era de seis meses y era un poder ilimitado. Cfr. Floris Margadant, Guillermo, Derecho Romano, p. 32.

El último párrafo del artículo en comento (49), estipula se otorguen facultades extraordinarias al titular del ejecutivo (vía artículo 131 II párrafo) para "legislar" en materia de fiscalización en la importación y exportación (esto para apoyar el mercado nacional). Este último aspecto de ambas disposiciones "extraordinarias" vienen a colación por las últimas políticas gubernamentales de expansión comercial y mercantil hacia nuevos mercados foráneos y la entrada de la transferencia tecnológica y demás beneficios de la era posmoderna: la globalización económica internacional, cuyos ejemplos más vivos los encontramos en la entrada de México al antiguo Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) -hoy Organización Mundial de Comercio- y la adhesión del país al Tratado bilateral de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. Esta disposición constitucional establece que para regular el comercio interno y externo el ejecutivo podrá disponer de la facultad de legislar sobre la materia, y sobre todo cuando con anterioridad lo haya hecho el Congreso. Esto quiere decir que a las disposiciones legales expedidas por el Congreso, puede haber el derecho del ejecutivo, extraordinariamente, para hacer las consabidas modificaciones, elevando éstas a rango legislativo, modificándolas, reformándolas e incluso hasta vetarlas.³⁸

Esta disposición, del ejecutivo para legislar en beneficio del comercio nacional en paralelo al internacional, que le confiere la Constitución es similar si

³⁸ Confróntese el artículo 131 párrafo segundo y cotejese la circunstancia en que fueron establecidos para las firmas de éstos dos acontecimientos. Consúltese a Malpica de la Madrid, Luis, ¿Qué es el GATT?, Grijalvo, México, 1988; Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Secofi. Texto original del Tratado Trilateral de Libre Comercio, 1994.

* El Poder Constituyente tiene las siguientes características: es un poder originario en sí; es el creador de todo orden jurídico; es un poder limitado inicialmente; no gobierna; y, su única tarea es la crear un nuevo orden jurídico fundamental.

así se quiere a la facultad que se confiere al mandatario estadounidense americano: la denominada *fast track*, sólo que en el modelo mexicano, simplemente es una medida para protección del comercio nacional -que siempre se haya en desventaja con el foráneo- y ello conduce a que el ejecutivo legisle en favor de aquél aun por encima de lo realizado en y por el cuerpo legislativo encargado único de dicha facultad.

Sin extraviarnos en al esencia de nuestro objeto de estudio, retomemos al principio de la división del poder y su estructura. Este se trifurca en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Estos poderes, denominados por lo mas connotados constitucionalistas como los Poderes Constituidos, tienen las siguientes características: a) Derivan de la Constitución; b) son Poderes creados por el constituyente; * están limitados y por consecuencia no pueden actuar más allá de lo que la Constitución les compete a efectuar; c) tienen múltiples funciones; d) y fueron precisamente creados para gobernar.³⁹ Estos poderes constituidos también tendrán un sustento Lockeano derivado de la circunstancia de la democracia, aliada del principio del Estado de Derecho, de carácter liberal, la cual "descansa sobre el principio de la igualdad porque él es el surco (sic) de donde brotan (sic) los derechos individuales...".⁴⁰

No hay que olvidar la democracia liberal unidad al Estado Moderno y como apoyo fiel del Estado de Derecho Mexicano. Además de que sin olvidar

³⁹ Martínez Veloz, Juan, "Cambiar la Leyes", en Política de El Nacional, 30 de abril de 1992, p. 6.

⁴⁰ Mora Rubio, Juan, "John Locke: un precursor negado.", en Política de El Nacional, 12 de noviembre de 1992, p. 21.

nuestro artículo en comento, debemos visualizar nuestro tema principal en que nuestro sistema de gobierno es una democracia (aisladamente se podría delimitar qué se entiende por tal término que resulta complejo y digno de un estudio aparte. Es más nuestra propia Constitución es obsoleta al definirlo erráticamente).

En cuanto al poder ejecutivo -quien en su titular encuentra al poder de la Unión Federal, materializa su actuar a través de la Administración Pública Federal (en sus dos ámbitos de actuar), la cual es la intermediaria de las acciones gubernamentales y la sociedad. El poder ejecutivo se personaliza en un sólo individuo y que tiene las facultades propias que le confiere entre otras normas jurídicas: la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de la Deuda Pública, la Ley de Planeación y un interminable etcétera de legislaciones que directa e indirectamente le hace ser el rector de las principales determinaciones políticas, económicas y sociales en México (lo cual determina también lo que se ha denominado en su fase de despliegue de poder político: presidencialismo). Abordar éste tema, el de la supremacía de facultades constitucionales y metaconstitucionales de que dispone el ejecutivo, resulta muy prolijo enumerarlas y el describir este fenómeno -a parte de no estar completamente ligado al centro de nuestro análisis- ya que sería desviar la atención sobre el Estado de Derecho y la División de Poderes y su consecuente equilibrio. Aquí simplemente diremos lo más relevante sobre las características del poder ejecutivo y llegado el caso se profundizará -para complementar la diatriba- en la situación del presidencialismo.⁴¹

⁴¹ Sobre el tema del Poder Ejecutivo y el Presidencialismo existe una extensa bibliohemerografía, así como de tesis relativas al tema: Jorge Carpizo, El Presidencialismo en México, Siglo XXI, México; Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, en lo relativo al sistema

El poder Legislativo se encarga a través de su Congreso de la Unión y sus dos cámaras, se "ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presentan y de la resolución de los asuntos que le corresponden..."⁴² constitucionalmente.

En cuanto al poder Judicial éste se organiza a través de una Suprema Corte de Justicia de la Nación, por Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito; de los Tribunales de los estados o entidades federativas, cuando se requiera del auxilio para con los tribunales federales. Los que se consideran, como miembros del poder ejecutivo, léase bien, lo son los tribunales administrativos -que a nuestro entender son y resultan axiológicamente anticonstitucionales- que son: el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y las Juntas de Conciliación y Arbitraje. A lo que habría de agregar a los Tribunales Agrarios. Son a nuestro parecer -axiológicamente- anticonstitucionales, o más bien contra la máxima de que nadie puede ser juez ni parte, en el caso que nos ocupa se colocan éstos últimos tribunales en el supuesto jurídico, lo cual hace perder su valor netamente jurídico (axiología).

La competencia de los Tribunales Federales está de acuerdo al ámbito geográfico o por materia sobre el que la autoridad podrá tomar una decisión. La competencia de los Tribunales federales se divide en dos materias: a) Aquellas que son objeto del juicio de amparo; y, b) Todas las restantes que definen la

presidencialista, Porrúa, México: Daniel Cosío Villegas, varios libros como La Sucesión Presidencial, El Sistema Político Mexicano, etc.

⁴² En la misma Constitución se pueden apreciar las facultades del Legislativo, que se encuentran en los artículos 50 -en cuanto su estructura y organización- hasta el 72; y las facultades propiamente del 73 al 79.

Constitución y todas las leyes de carácter federal. Además de lo citado anteriormente, existen otras materias sobre las que el poder judicial resuelve:

- a) Controversias que versen sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales;
- b) Controversias suscitadas en la aplicación del derecho marítimo;
- c) Controversias en las que la Federación se parte;
- d) Controversias entre límites territoriales de las entidades federativas.
- (e) Controversias que versen sobre el cuerpo diplomático y consular del servicio exterior mexicano.

Basta señalar que en nuestro código político supremo encontramos los lineamientos de organización y operatividad del poder Judicial Federal y ahora -sobretudo- que recientemente ha habido reformas al poder en comento y a su Ley Orgánica, como parte de la Reforma del Estado en tiempos de la posmodernidad.

No hemos querido profundizar en la organización y funcionalidad de los poderes en estricto sentido, debido a que nuestro interés está centrado no en su descripción dogmática y práctica, sino en la interpretación política y jurídica del principio de la división de poderes como parte integral al Estado de Derecho (Estado Moderno, desde la óptica política), para llegar a nuestro objetivo explicar

la necesidad de crear una nueva figura del Estado de Derecho que resulta un tanto obsoleta para nuestro tiempo de globalización y de posmodernidad e incluso proponer una nueva definición de lo que se podría entender por Derecho, teniendo en consideración las consecuencias axiológicas y ontológicas; así como las circunstancias sociales, políticas y económicas que han demostrado -lamentablemente para los amantes del derecho, como disciplina y razón de ser- que el derecho ha sido rebasado por la política y hasta por la economía y sus necesidades, para colocarlo como simple medio y herramienta y ya no como la columna vertebral de la sociedad y su entorno que era el Estado.

2.3 DEMOCRACIA Y MODERNIDAD, EN SU RELACIÓN CON LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL ESTADO DE DERECHO

Lo que se intenta es la descripción concreta de lo que la democracia y la modernidad implican para el desarrollo y devenir actual, en el que aún la división de poderes y el Estado de Derecho tienen vigencia como principios del liberalismo político y económico; al grado de que algún mandatario -de infausta memoria- denominó que parte de su proyecto estuviera revalidado por el liberalismo social -lo que- nos faltaba para cerrar el círculo.

Como lo indicamos, la Constitución actual deja mucho que decir en cuanto al aspecto axiológico de lo que la democracia implica o se puede entender. En su artículo 3º, se describe firmemente, ya que por dicho término entiende “una estructura jurídica y un régimen político (...además de) un sistema de vida fundado

en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..." Pasemos a analizar esta forma de entender a la democracia prácticamente.

Por estructura jurídica se podrá entender que es un cuerpo organizado por normar de carácter legal. En el primer capitulado mencionamos que la legitimidad iba aunada y paralela al poder público, así mismo para entender la democracia se debe estructurar mediante un cuerpo de leyes (aunque nunca se nos menciona o al menos refiérese de que tipo de leyes: iusnaturales, iuspositivas, etc.), que evidentemente regulen la estructura y organización (esto no se menciona, empero nosotros así lo consideramos) democrática. Esto es una vaguedad debido a que, verbigracia, el Estado en sí es una estructura jurídica, ya que eventualmente en el Derecho encuentra su columna vertebral (aunque es más que una estructura jurídica, aclárese). Por lo que respecto al régimen político, ésto no es más que el complemento de la legalidad, la legalización del poder público y su pleno ejercicio por y a través de un cuerpo superior, soberano... que de cierta eficacia jurídico-política (se aúnan y cohesionan los términos: estructura jurídica y régimen político). Por régimen político, debemos entender el instaurado a través de estructuras institucionales y de carácter oficial, cuya base sea la misma estructura o cuerpo legal y si ese régimen institucional (jurídico y político estructura jurídica y régimen político) garantizan el mejoramiento integral del pueblo se estará hablando de Democracia, y para ser más precisos a un sistema democrático. Luego entonces, la democracia, para el espíritu constitucional, ontológico, la democracia es un sistema integrado de una estructura o cuerpo de leyes que regulen al pueblo mismo y al régimen de gobierno soberano y el cual puede garantizar el bienestar de ese pueblo. En cuanto al constante mejoramiento, es un aspecto teleológico pero no de la democracia sino del Estado de Derecho

mismo, por lo que resulta que la democracia, así entendida de la Carta Magna, lo es desde un ámbito filosófico-jurídico y político: es una panacea dogmática, lo cual podrían verse de diferente forma a la hora de interpretar en la práctica la democracia real y nominal. En la Constitución está referido el deber ser, sin poderlo explicar como tarea del propio Estado o de un sistema jurídico que busca cumplir un fin estatal a través de la regulación de un aparato político.

Esto en nuestra crítica se resume en agregar que tal vez el espíritu del constituyente fue bien intencionado; empero ha quedado rebasado ya que por ejemplo en Chile en tiempos de la dictadura -autocracia, para estar más acorde con Aristóteles- de Augusto Pinochet, es cuando más se dio una recuperación global de la sociedad chilena y por ende el mejoramiento general de la sociedad chilena se ha dado al grado de que hogaño, son una de las sociedades más avanzadas del orbe latinoamericano. Evidentemente, después de la democratización del modelo chileno-pinochetista se ha valorizado las consecuencias de la dictadura; ya que con Elwing y Frey se ha consolidado la tarea de desarrollo global de Chile, y todo tuvo su gestación en la dictadura Pinochetista.

En igualdad o similitud se ubica La Argentina, quien tras la transición de los gobiernos militares (y de la derrota de la Guerra de las Malvinas versus Inglaterra) se inició la consolidación en el régimen de Alfonsín, el cual se caracterizó por romper la idea de los esquemas de la dictadura y la necesidad de cambiar la estructura económica de la república. Un caso más y del que ya hemos externado una opinión preclara lo es el de China Comunista, donde la dictadura del buró político de los comunistas ha colocado al país entre una de las naciones más desarrolladas y con un mejor desarrollo y mejoramiento social. Hay que hacer

mención de que no se hace necesario la instauración de una dictadura para posteriormente transitar hacia una democracia que garantice el mejoramiento y la democracia en el sentido de que habla la Constitución actual.

La democracia como término eminentemente político, resulta en algunos casos indescifrable. En tal medida Ruiz Massieu nos dice que la democracia está ligada a la pluralidad de la nueva política y que corresponde a un proceso "permanente de diferenciación que la hace un sistema plural",⁴³ referido a un aparato político en donde encontramos desde partidos políticos de diversas tendencias ideológicas, grupos de poder (de presión y de intereses), hasta movimientos sociales que han descollado al interior de nuestro sistema político. Aquí ya existe una una parcialidad en cuanto la democracia política, emanada ésta de la idea primigenia de democracia, considerada como una generalidad enfocada en las circunstancias globales, es decir, política, económica y social. Haciendo un tanto de análisis sobre la teoría de la democracia para poderla comprender o al menos encuadrarla ya que nuestra carta magna no lo estatuye con precisión.

Así diremos que existen tres tradicionales formas del pensamiento de concepción de la democracia, vista como teoría, y son:

- a) Teoría Clásica, que asienta sus reales en Aristóteles de Estagira, en comento a sus tres formas de gobierno: gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos y de aquéllos que gozan de los derechos propios e inherentes a la

⁴³ Ruíz Massieu, José Francisco, ¿Nueva Clase Política o Nueva Política?, p. 11.

ciudadanía y que difiere de la monarquía -otra forma de gobierno- y de la aristocracia -una forma de gobierno más-

- b) Teoría medieval, que reviste su idea en la derivación romana y relativa a la soberanía popular, en la cual el poder supremo deriva del pueblo y se hace representativo en la figura del príncipe; y,
- c) Teoría Moderna, la cual nace con el Maestro Nicolás Maquiavelo y que para muchos se denomina teoría maquiavélica y surge a la par con el Estado Moderno y representada en las grandes monarquías, según la cual las formas de gobierno son de dos tipos: la monarquía y la república.

A partir de estas tres excepciones podemos determinar una forma de concepción para delimitar lo que nuestro código político reconoce como democracia. Recordando un poco, se hablaba de un sistema político y de un marco jurídico (estructura) y en el mejoramiento social y económico del pueblo. Podemos decir que esencialmente nuestra Constitución habla de la forma democrática pero sabemos que si aplicamos cualquiera de las teorías y se particulariza, se encontrará la esencia democrática: de acuerdo a la teoría clásica, nuestra democracia es o será entendida como una forma de gobierno, ya que a través del principio de representatividad el pueblo es quien delega su soberanía para con el príncipe; y al mismo tiempo estamos abordando, con dicho principio, la teoría medieval, de considerar a nuestra democracia como un acto soberano de derivación indirecta del pueblo. Y por último, si enfocamos a nuestra razón

democrática en un régimen político, el republicano, estaremos concretizando nuestra democracia.

Tenemos así que la democracia es una forma e gobierno, a través de la cual el pueblo deriva su soberanía ciudadana en un régimen político dentro de una estructura política republicana. Para nosotros esto es en realidad la democracia, un término lo suficientemente amplio para ser delimitado, pero por consecuencias propias de teorización, se resume en lo externado anteriormente.

La derivación de la soberanía popular denota una delegación de derechos generalizados (político, económicos y sociales) con respecto de un grupo cohesionado en la república -en el caso de México-; así si el pueblo participa en ese régimen político para comprender y resolver los problemas de la república, es entonces que directa o indirectamente estará actuando en una democracia. En cuanto al mejoramiento de ese pueblo, éste se dará como una consecuencia de esa soberanía derivada en la posibilidad de reformar y recambiar y al "príncipe" y sacarlo del régimen político, de ahí que exista en nuestra Constitución el derecho del pueblo a la revolución política y perjuicio del régimen legal constitución. Aquí cuando surge el derecho, ya que si el pueblo delega su soberanía en un cuerpo que le gobierne (sistema político como régimen) es pertinente regular a los que detentan ese poder soberano y ello se consolida en una estructura jurídica de carácter público.

MODELO DE DEMOCRACIA



Lo anterior explica el estrecho vínculo entre política y derecho, y el cual siempre se gesta en los márgenes de otros principios eminentemente políticos: división de poderes, poder político, poder soberano, equilibrio del poder, democracia, poderes constituidos, etc., todo ello enriquece a nuestro derecho político y constitucional, haciéndolo sui géneris, a lo que nos lleva a pensar que en cierta medida tenía razón el maestro Manuel Herrera y Laso, cuando decía que el derecho se basa en el derecho Constitucional.

Para cerrar éste apartado del inciso que comentamos, deseamos hacerlo con las palabras del licenciado Jesús Reyes Heróles: "La viabilidad del sistema democrático se comprueba en la actuación política..., en que el gobierno, como núcleo aglutinador y representante popular, articula las actividades de la sociedad (pueblo, palabras nuestras) sin absorberlas ni renunciar a sus tareas de dirección y rectoría".⁴⁴

En cuanto al término de Modernidad, este resulta aun más complejo sobre el tenor. Modernidad no necesariamente representa lo moderno, sino que se trata de una derivación de ello y en ese sentido no hay que malinterpretarla, al igual que

⁴⁴ Reyes Heróles, Jesús. "Contestación al II Informe de Gobierno de Puebla, del Lic. Guillermo Jiménez Morales", en Discursos, 1983, p. 4.

se hace comúnmente con la democracia. Recordando a un miembro de la vieja guardia política, que menciona al respecto del malentendido del término de democracia, por lo que ésta deberá "darse para mejorar la situación económica, política y social".⁴⁵

Hablar de moderno, modernidad, modernismo y modernización lo hacemos en niveles diferentes. Iniciemos con la delimitación de lo que significa en nuestro entorno lo Moderno. Lo moderno inició relacionándose con el cristianismo y surge como un neologismo y aparece por vez primera en el Siglo VI (del latín Modo, que es igual a recientemente), el término se empleó directamente asociado a la escolástica del siglo XII, fue hasta dos siglos después cuando Marsilio de Padua, el cual dio al término el sentido de lo innovador. Un siglo después a través de la Denotio Moderna, que implicaba la ruptura con la escolástica y con todo el esceptismo religioso primitivo.⁴⁶ Lo moderno también estuvo permeado del Renacimiento. Así mismo, se liga a las etapas del desarrollo histórico (tres etapas básicas). Es en pocas palabras, el rompimiento con lo clásico y lo arcaico, es un descubrimiento ante el oscurantismo clerical y filosófico, donde el entorno influye en los pensamientos respecto del centro del universo (sofistas): el hombre.

Por modernidad, para algunos se liga al mundo moderno, y es más que eso. Este concepto se ha hecho más reciente en las diatribas y análisis desde sociológicos, económicos y hasta políticos. Fue implementado hacia 1863, cuando

⁴⁵ Rosas, Servando, Leonardo Rodríguez Alcaine. "Si, soy Dinosaurio", en Política de el Nacional, 19 de julio de 1993, p. 3.

⁴⁶ Blancarte, Roberto, "Cristianismo y Mundo Moderno", en Política de el Nacional, 18 de octubre de 1993, p. 13.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Baudelaire justificando “el valor de lo presente... de lo moderno, sólo por el hecho de ser actual. La modernidad es... la valorización de lo nuevo por lo nuevo y en ese sentido es una ruptura con cualquier manifestación que tendía a valorizarse o afirmarse en lo antiguo”; es también, la “reacción ambigua de la cultura a la agresión del mundo industrial..., es la afirmación de la razón y de la racionalidad contra la autoridad o la tradición”; es en sí manifestación del mundo moderno.⁴⁷

En cuanto al modernismo, es simplemente la conjugación de concepciones filosófico-estéticas y que se ha enfocado sobre el terreno de la arquitectura y disciplinas afines, corrientes avant garde o new age.⁴⁸

En cuanto a la modernización, esta parte de la idea -entre otras- reflejada en el pensamiento: “El hombre... es un animal racional... (y la evolución social da) el salto de la crítica de la razón pura a la crítica de la razón práctica”.⁴⁹ Y esto se refiere al proceso de europeización y a la postre de occidentalización del mundo. En efecto lo moderno estaba cifrado al pensamiento y estilo de vida europeo (recordemos en tiempos de Don Porfirio, la moda era lo afrancesado y el estilo de vida estaba cifrado en el molde francés). Además, se asocia a la secularización, como una característica del mundo moderno (por lo que podría llamarse modernización, secularización o mundo moderno) y que se remite a tres aspectos

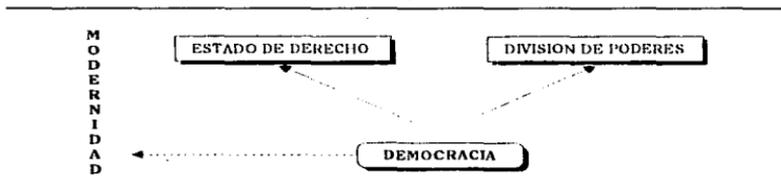
⁴⁷ Blancarte, Roberto, loc. cit. Existe un texto reflejo del rompimiento de la secularización con el “sagrado” en Umberto Eco, El Nombre de la Rosa, Planeta, México, 1993; incluso existe un film, con el mismo título del director Jean Jacques Annaud, protagonizada por Sean Connery (1986).

⁴⁸ Cfr. Le Corbusier, Principios de Urbanismo (La Carta de Atenas), Planeta, México, 1992. Existen incluso corrientes plásticas relativas al Modernismo. En México el movimiento del Modernismo se aprecia en la arquitectura de Luis Barragán, de Juan O’Gorman (también pintor expresionista), etc.

⁴⁹ De Unamuno, Miguel, Del Sentimiento Trágico de la vida, p. 9.

básicos: a) "un cambio en la naturaleza de la acción social"; b) la permanencia del cambio y su orientación hacia él; y, c) "un proceso de creciente diferenciación institucional",⁵⁰

Después de esta breve hojeada a la doctrina, como se puede asociar la modernidad y el Estado de Derecho, y en concreto la división de poderes. Aquí habrá que revalorizar tanto el Estado de Derecho, la división de poderes y teniendo como fase o elemento intermedio de transición a la democracia.



Si la modernidad es la valorización de lo nuevo por lo nuevo, lo que habla de una ruptura de cualquier manifestación tendiente a valorizarse en lo antiguo, toca aquí al Estado de Derecho y a la división del poder revalorizar su configuración para actualizarse, para modernizarse y lo primero que hay que analizar que es a través de la democracia moderna, el medio por el cual se puede actualizar pragmáticamente la razón de ambos entes y elementos: el Estado de Derecho y la División de Poderes.

⁵⁰ Blancarte, Roberto, *op. cit.*, p. 64.

Desde ésta perspectiva hemos encontrado los cambios latentes que ha sufrido lo que aun se denomina Estado de Derecho; si la modernización es la valorización de la europeización del desarrollo social, para después occidentalizarse, nuestro Estado Mexicano cumple con las expectativas de dicho proceso (modernización) desde los ámbitos filosóficos y jurídicos (sin olvidar los políticos). Filosóficamente, encontramos todo el bagaje liberal que estructuró a nuestro Estado como Moderno (considérense la razón de ser del Estado Mexicano, elemento teleológico); aunado a ello y paralelo corre el aspecto jurídico, ya que el derecho que nos rige, como sistema jurídico, está basado en la doctrina romano-hispánica-francesa (europeización), para después occidentalizarse con dogmas basados en el modelo norteamericano tales como: el federalismo; la división de poderes con equilibrio de parte preponderante de uno de ellos; la democracia directa y representativa, etc.

Podríamos decir que nuestro Estado Mexicano, como inmerso del logro del Estado Moderno, es y sigue el proceso de modernización, como una fase más de la modernidad que influye en el proceso de movilidad progresiva. En ese entendido, el Estado de Derecho -primeramente- ha quedado rebasado por elementos como la política y la economía, es decir, que la modernización -fase postrera de la modernidad de nuestro Estado de Derecho- ha logrado dejar un papel secundario (lamentablemente) al derecho, ya no como columna vertebral, sino como una herramienta legitimizadora (que ya no legitimadora) y maleable ante las necesidades políticas y económicas preponderantemente. Es difícil, reconocer esta postura (ya que incluso nuestro mandatario, Ernesto Zedillo, ha manifestado que el Estado de Derecho y el Federalismo serán importantes para el fin de una Reforma del Estado).

Actualizando nuestro análisis al momento reciente, diremos en beneficio de nuestra disciplina que la llamada Reforma del Estado, es un efecto mismo de la modernización del Estado de Derecho y la revalorización de sus instituciones (democracia, división de poderes, equilibrio protestativo, etc.) para una actualización y aun resta decir que se dará a través del derecho. Evidentemente las reformas de organización y estructura del Estado Mexicano deberán hacerse con un marco legal optimizado en la actualidad y las necesidades más evidentes y recientes de la sociedad civil. Por lo tanto, la estructura y organización del Derecho (y por ende del Estado mismo) tienden a ser modificadas ya que su elemento teleológico y sus valores son cambiantes de acuerdo al evolucionismo social y estatal; en tal sentido, el derecho necesita una nueva revalorización de su objeto social, si quiere volver a seguir siendo la columna vertebral del Estado. Es aquí donde nosotros, como parte de una segunda tesis hipotética en nuestra metodología, proponemos una revalorización y conceptualización de la ciencia jurídica, ya que desde la óptica iuspositivista, iusnaturalista, iusmarxista, o del realismo sociológico, resultan obsoletas ante los cambios de modernización del Estado Mexicano. Tan es así, que se pueden tener como ejemplo las estrategias del presidente Zedillo en lo relativo a la Reforma del Estado Mexicano.

Aquí la democracia tiene y juega un papel preponderante para que se concrete, e inicie, dicho proceso de modernización del Estado a través de sus instituciones (real equilibrio del poder, al otorgar nuevas facultades al poder Judicial y al Legislativo al tema que nos ocupa: la división de poderes) y elementos constitutivos y la participación activa del pueblo mexicano mediante partidos, participación ciudadana, movimientos sociales, a través de los cuerpos colegiados del Congreso Nacional, etc. Es decir, una nueva participación nacional

y popular. Todo esto no es más que la Reforma del Estado o en términos dogmáticos, la Modernización del Estado de Derecho, la Modernización del Principio de División de Poderes.

CAPITULO 3
MODELO ACTUAL DEL ESTADO DE DERECHO Y LA
SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

- 3.1 SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y**
PARTIDO HEGEMÓNICO EN DESGASTE
- 3.2 POLÍTICA VERSUS DERECHO**
- 3.3 MODERNIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO**
Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

CAPITULO 3

MODELO ACTUAL DEL ESTADO DE DERECHO Y LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

Al hacer un análisis y pensar cuáles son los elementos constitutivos del nuevo orden jurídico del Estado Mexicano y consecuentemente su relación jurídico-política con la separación o división del poder público, se hace necesario involucrar al mismo sistema político; y ello nos lleva a discernir sobre las piezas - como las ha dado en denominar Cosío Villegas- que circunscriben el acontecer de ese sistema político y que hoy día tendrían una dudosa aceptación dentro de la práctica. Esto último lo manifestamos en consecuencia de todos y cada uno de los acontecimientos que han moldeado diversos escenarios político y jurídicos en los últimos dos sexenios, y lo que va del presente.

Bien es sabido que el Presidente de la República, es decir, su titular y el partido hegemónico en el poder (el Partido Revolucionario Institucional, PRI a partir de éste momento) eran hasta hace algunos años el centro de ese sistema político tan sui géneris, ya que en ellos se pude centrar parte de esa unidad nacional que diversifica los cambios y constantes actos de gobierno, tanto interno

y externamente. Ambos son piezas claves en el mosaico múltiple del sistema político, partidista, electoral, etc., el presidente con la configuración de ser no sólo el titular de un poder omnimodo, sino toda una institución, y por otra parte, un partido que ha mantenido la hegemonía en el orbe electoral y cuyo máximo logro ha sido la transferencia pacífica del poder durante más de cincuenta años.

En base a esta dualidad del sistema, se ha venido contemplando que el aspecto político del gobierno empieza a tener un fuerte impulso y que para ello se ha tenido necesidad de -incluso- hacer modificaciones en el aparato de leyes, sino hasta en el cuerpo Judicial que denota algunas violaciones a los derechos más esenciales de eso que siempre hemos conocido como Estado de Derecho. Esto nos manifiesta que los cambios en leyes y ordenamientos legales de todo índole, tiene una consecuencia netamente política y/o económica, dejando de soslayar los aspectos humanizantes de que debiera enriquecerse, como hasta hace algunos años. Debemos ser justos con la política y el derecho, pero esta práctica no es nueva, lo novedoso es el hecho de querer alimentar al Estado con un adjetivo para demostrar las múltiples formas de dominación de un grupo en el poder, lo cual asimismo no es nuevo. Lo que sería nuevo, será el pleno reconocimiento público y doctrinario que ese llamado, o mal llamado, Estado de Derecho es simplemente un Estado Político neto y que el derecho ha sido una panacea de todos y cada uno de los gobiernos que han querido ver en la ley un elemento legalizador y legitimante de las funciones y las acciones que dicho gobierno ejercita sobre sus súbditos. Este escenario siempre lo hemos contemplado a lo largo de la historia del hombre. Por lo tanto aquí navegaremos contra el statuo quo del Estado de Derecho, al decir y demostrar que el derecho únicamente ha servido a proyectos y planes de grupo y con ello ha colocado al poder público en un constante

desequilibrio en sus funciones, al colocar a la ley al servicio preponderante de uno de los poderes funcionales: el ejecutivo, respecto de los dos más débiles, el judicial y el legislativo.

En reto sería buscar los medios para modernizar nuestro aparato político y con ello lograr una perfecta separación del poder público y entonces sí hablar de un Estado de Derecho o Estado regulado por el Derecho. Esta posición urge ser tomada en consideración ya que los efectos secundarios y factores externos como la Globalización y el Nuevo Orden político y económico, son determinante para el desarrollo nacional. Esto mismo nos debiera hacer pensar en un nuevo cambio al interior de nuestras instituciones empezando con las políticas y replantearlas con fundamentos ad hoc legales y así recomponer el establishment en ese complejo statuo quo nacional e internacional en el que México deberá pensar formar parte.

3.1 SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y PARTIDO HEGEMÓNICO EN DESGASTE

La literatura en torno a éste tema resulta muy prolija, pero al menos son pocos los autores y/o juristas que han tratado de demostrar la teoría de las dos piezas centrales del sistema político mexicano.

Y no lo han hecho porque tiene fuertes connotaciones de carácter político y social; y podríamos decir que muy pocas en sentido legal, salvo las extraídas de la misma Constitución y otras leyes federales en las cuales el Presidente halla facultades y atribuciones que lo hacen árbitro de innumerables situaciones tanto políticas, económicas y sociales.

Otros elementos del sistema político lo son los sindicatos (blancos, rojos y amarillos); los grupos de presión más o menos formales, los grupos de apoyo al sistema mismo (el ejército); las iglesias (aunque suene ilógico) y un puñado de partidos de oposición, entre otros.

La hegemonía del presidente en dicho sistema no muy sencilla de formular, hay que ahondar en una serie de factores que son ex profesores para ello. Hablar de dicha hegemonía, de dicho poder, nos remite a incrustar todo un sistema dentro de otro, es decir, que el presidente con toda su gama de facultades, atribuciones, poder político, poder económico, etc., es un sistema en sí mismo, de ahí que el sistema de nuestro gobierno sea predominantemente una República Presidencialista, así "...el sistema político... se sustenta en uno o varios factores que (le) sirven de sostén, le dan vida y continuidad..." determinando "los ejes alrededor de los cuales gira el poder en México", y el ejercicio del poder es una fase del sistema regulada por normas de carácter constitucional y que tienen implicaciones políticas directas en la vida nacional.

¿Pero y cuales son las características del sistema presidencialista? Al menos en nuestro país son muy simples de comprender y son:

- A) El titular del poder ejecutivo corresponde a una sola persona, denominada Presidente de la República.
- B) El Presidente es Jefe de Estado o Jefe de Gobierno.
- C) Ni el Presidente ni sus miembros o secretarios encargados de los diversos despachos de la administración Pública,

pertenecen al poder legislativo; la separación de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo es completa.

Estas características son regularmente opuestas a los sistemas parlamentarios, sean repúblicas (Israel, Portugal) o monarquías (Inglaterra, España).³¹

Paradójicamente, en la práctica el Presidente y en sí el sistema presidencialista domina todo el horizonte de la vida nacional; y ello va desde el control del Congreso, el poder judicial, las secretarías y el departamento del Distrito Federal, las Empresas Públicas, y el mismo partido al cual pertenece: el PRI. Es a través del PRI del cual se deriva la dominación hegemónica del Presidente en los tres sectores (Campesinos, obreros y el sector popular) de los cuales dependen las grandes centrales como la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Campesinos Independientes (CCI) y otras; en el sector obrero la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) y otras más; del lado popular se encuentran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y las variadas de lo que fuera antaño la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)³² y que aglutinan a movimientos sociales, billeteros, tianguistas, ambulantes, taxistas, fonderos, etc., e incluso se cuenta con dos organizaciones de corte social y popular como la que aglutina a las mujeres y a los jóvenes. Toda esta pirámide de relaciones entre organizaciones se ha venido fortaleciendo durante varios años y el medio para ello

³¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I, pp. 101, 105.

³² Basañez, Miguel. La Lucha por la hegemonía en México. p. 182.

lo es el mismo PRI. Por lo tanto la ambivalencia de Presidente-PRI, PRI-Presidente ha dejado una fuerte influencia del mandatario en tomo para controlar la fuerza política de las organizaciones mas predominantes a nivel nacional.

A través del control de facto que el presidente realiza con respecto de los diputados federales y senadores puede controlar y el Congreso de la Unión en ambas cámaras; debido a la mayoría existente de miembros militantes del partido mismo del Presidente. Esta acción no es nada nueva, ya que siempre se ha conocido y que a la hora de determinar la votación de alguna ley o proyecto legal del Presidente, éste no encontrará oposición suficiente que lo pueda vetar a la hora de la votación de la propuesta, lo cual va en detrimento de la eventual democracia republicana.

Por lo que toca al poder judicial, éste siempre ha tenido candados políticos y legales. Dentro de los primeros, el hecho de que algunos políticos venidos a menos (del PRI) han ocupado como premio de consolación o castigo algún puesto en la judicatura nacional; otros más tienen ese carácter de ser miembros militantes del PRI; o en su defecto, tener relación estrecha con políticos de ese partido lo cual les condiciona o no su ascenso dentro de la misma judicatura, o a otros niveles de la administración pública federal o en los gobiernos de los estados federativos. Es aquí, en el poder judicial, en donde se denota menos la influencia partidista de sus miembros, los cuales o no militan en partido alguno (aunque ello no implique que voten y/o aspiren a algún puesto de elección abanderados por el PRI), o claramente son militantes de ese partido

político. En trabajo realizado por el sociólogo Iván Zavala en 1987, referente a los altos funcionarios judiciales rescatamos los datos siguientes:

- 1) Los funcionarios enlistados ocuparon cargos desde Ministro, Juez de Distrito y Magistrado de Circuito.
- 2) El total de funcionarios fue de 279 en los puestos descritos en el punto anterior.
- 3) De los 279 funcionarios, resultaron un número de 101 como militantes del PRI. El resto, 178, no militaron en partido político alguno, aunque a lo largo de su existencia hayan o no favorecido con su sufragio al PRI.
- 4) Más del 36% del total (279) de los funcionarios judiciales perteneció al PRI, lo cual habla de un número considerable si se estima que los foros en los que desenvuelven dichos funcionarios es muy poco politizado o que tienen injerencia directa con el poder ejecutivo o los partidos políticos.
- 5) Otra curiosidad de aquél año, fue que algunos de esos altos funcionarios Judiciales ocuparon posteriormente algún cargo en la administración pública o en el congreso de la Unión: el Juez de Distrito Carlos de Gortari Jiménez, ocuparía un puesto en el mandato de su primo -Carlos Salinas de Gortari- en el Instituto Nacional de la Senectud.³³

³³ Zavala, David Iván, El año pasado, 1987, pp. 179-185.

Si bien es cierto, que la injerencia del PRI en los altos puestos del poder Judicial son muy limitados; también es cierto que para no ser un poder público politizado se tiene un amplio margen de militancia, en el caso que reseñamos del 36%. Lógico es pensar que esas cifras en un momento determinado podrían variar hoy día, pero tan sólo es un parámetro para concluir que a pesar de que el judicial es un poder autónomo del poder ejecutivo, llevando a los extremos la división de poderes, esto es complementemente falso, desde el ámbito político.

Legalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial y su antecesora, llamada así por nosotros en el sentido de las nuevas reformas que en pocos años atrás se dieron (y donde técnicamente se confundió el sentido de respeto a la Constitución por parte del sistema presidencialista, y del cual nunca se hicieron comentarios). En la anterior ley Orgánica se establecía claramente -al igual que en la Carta Magna- que el presidente tendría un papel determinante en el nombramiento del cuerpo colegiado de la Corte Suprema y del nombramiento de su presidente.

Estos simples ejemplos nos demuestran que es nuestro sistema presidencialista un subsistema propiamente dicho dentro del sistema político, lo cual hace más complejo el entendimiento de la supremacía del Poder Ejecutivo respecto de los otros dos poderes.

No podemos decir o asegurar que nuestro presidencialismo sea émulo del sistema presidencialista estadounidense americano, lo cual se refleja en una forma extrema de la división de poderes -como lo narra Pichardo Pagaza: "En los Estados Unidos de América opera lo que podríamos llamar la forma extrema de la división de poderes. Esta situación no es sólo el resultado de la separación

rigurosa que adoptó la constitución de ese país;... es consecuencia de la composición específica de los partidos políticos que actúan en el escenario nacional... existen sólo dos grandes partidos...";⁵⁴ así se presenta la siguiente situación: "Ocurre con relativa frecuencia que el presidente.. pertenezca a un partido distinto del que controla la mayoría en las dos cámaras del congreso o en una de ellas." Y en consecuencia la "situación descrita acontece tanto por las funciones constitucionales que cada poder de la unión ejerce, cuanto por el hecho de que la mayoría de los escaños de cada una de las cámaras puede pertenecer al partido contrario al del presidente...".⁵⁵

Con la anterior descripción de un teórico y actor del poder mismo, Pichardo Pagaza, queda asentado cuál es el basamento práctico y político de la balanza del poder público en el vecino norteño, logrando así un real equilibrio de poderes, satisfaciendo así la división de las funciones de cada poder. Además, si observamos la democracia estadounidense americana encontramos que en dicho sistema político los partidos políticos influyen de manera superlativa en las posturas de los presidentes en turno. Esto que ha denominándose la alternancia en el poder, es de sumo interés ya que en nuestro país esta no se da a nivel federal, es decir, que tanto el primer mandatario como la mayoría del Congreso de la Unión (por no decir que algunos altos funcionarios del poder Judicial) son militantes y/o simpatizantes del partido hegemónico, el PRI; en caso contrario, en Estado Unidos de América, esta hegemonía de un partido en especial se comparte entre dos grandes grupos: el partido Demócrata y el partido Republicano.

⁵⁴ Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit., p. 105, el subrayado es nuestro.

⁵⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio, ibidem, el subrayado es nuestro.

En éste tenor, como la hegemonía es supeditada a la alternancia entre uno u otro partido, existe un movimiento real de fuerzas políticas que hacen posible en la práctica la real separación del poder público entre los diferentes actores (el ejecutivo y las dos cámaras) dejando un margen reducido a la supremacía absoluta del poder ejecutivo por sobre los otros poderes. Este mecanismo está bastante adaptado en el sistema político estadounidense que en realidad cuando han existido, verbigracia, candidatos independientes (o bien los que fueron abanderados por el proscrito Partido Comunista de los Estados Unidos); estos jamás han tenido un amplio margen de capacitación electoral a la hora de las elecciones (que para agregar a lo esgrimido por Pichardo, son indirectas, esto como otro ejemplo del mecanismo de procedimientos electorales más complejos que el nuestro), y aquí los ejemplos son sobresalientes y por sólo citar dos diremos que en los setentas el candidato racista independiente Wallace, ni siquiera pudo obtener el mínimo de electores en el racista estado de Atlanta; otro caso lo fue recientemente con Ross Perot, como candidato independiente que compitió contra Clinton y Bush, el cual obtuvo una votación irrisoria y ni siquiera simbólica.

Por otro lado en contraflujo, en los Estados Unidos desde Carter los demócratas no había logrado recuperar la presidencia de la república, por lo que durante Reagan -dos periódicos- y Bush, los republicanos tuvieron controlada la situación en la presidencia. Y un ejemplo ilustrativo lo fue el problema que enfrentó George Bush cuando descaba el Fast Track para que se aprobaran las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con México, en la cual la mayoría en el Congreso era Demócrata -el presidente era republicano- se tuvo que negociar una solución desgastante para el mismo presidente hasta que se aprobó dicha medida, después de una constante incertidumbre. Esto es una muestra de la real

división de poderes en forma extrema, como la ha dado en denominar Pichardo Pagaza.

Coligiendo. El sistema presidencialista cuenta con dos pilares: un presidente fuerte y un partido hegemónico que no único -como se ha venido manejando esta hipótesis- así para poder explicar el verdadero sentido del Equilibrio de poderes o del Poder Público, diremos en descargo de ello que éste no se da en un sentido de igualdad o de nivelación, como se podría suponer. La consecuencia de ello no se rige por las leyes de la física o cualesquiera otra ciencia experimental, sino en sentido político.

Resulta imposible políticamente que los tres poderes estén en una igualdad para lograr el dichoso equilibrio entre los mismos, esto ocasionaría el completo choque entre los tres poderes ya que se desconocería el verdadero peso de influencia y político que tendría cada uno y ello ocasionaría una disputa entre los tres poderes, ya que los mismos se encontrarían en igualdad de encabezar el gobierno del país. Esto ha quedado demostrado en múltiples ocasiones en nuestro país: confróntense los ejemplos que la historia nacional ha vivida, los constantes golpes de Estado ya por las armas ya a través del derecho.

Así hay que decirlo, debe ir en un desequilibrio de fuerzas el poder de cada uno de las funciones del gobierno, en la medida de que sea uno de ellos el que encabece al Estado; ahora bien, el equilibrio se da en la correlación de las fuerzas políticas y sociales, el cual presiona o apoya al poder ejecutivo y en torno de éste se desarrollan en detrimento de los dos poderes restantes, sobretodo en torno del Poder Judicial (por el hecho de que los administradores de justicia son

electos no por el pueblo o grupos políticos, sino por cuerpos colegiados del mismo poder que no se hayan -en la mayoría de los cargos- politizados).

Así el Presidente enlaza, atrae y condiciona a las diversas fuerzas políticas nacionales desde un ámbito político, lo cual determina la inclinación de éste hacia la dominación, el clientelismo político y la negociación política entre los grupos mismos, teniéndolo a él como el fiel de la balanza. Si a esto se le agrega la autoridad implícita que el cargo de presidente de la República, conlleva -ya por vía legal o política- es determinante para la supremacía de éste sobre los dos poderes restantes.

Por otro lado, los contrapesos que median en un sentido débil la actitud del poder ejecutivo, se conectan esencialmente en las fuerzas políticas y burocráticas, las cuales de sobra sabe, representan infinidad de intereses. Dichos intereses reflejan la participación social en dos sentidos: a) la participación de la sociedad política y social en un plano político; b) la supuesta democratización social, que legitima un sistema político y lo sitúa como un modelo de país avanzado, en donde éste se desarrolle y logre encajar.

La cuestión de la democracia será un punto tratado en otra instancia, por lo que se refiere a la participación ciudadana y política, nos remitimos a analizar que la sociedad cada vez más extensiva en asuntos políticos. Cuáles son los factores que obligan a la sociedad civil y/o política a programar su actuación, estos lo determina la situación coyuntural y la participación de los grupos y/o partidos que puedan o no capitalizar esta forma de participación. Es aquí en donde inicialmente el partido hegemónico en el poder despliega su funcionalidad

cooperativista a través de sus corporaciones o centrales (C.T.M., C.N.C. y la organización de Movimiento Ciudadano -antes C.N.O.P.) y si consideramos que el presidente jefatura al citado partido hegemónico, es dable pensar que las fuerzas políticas allí aglutinadas serán capaces de desplegar su apoyo a las decisiones presidenciales.

Biscaretti di Ruffia³⁶ consideró que en el sistema presidencialista existen dos características (además de la supeditación del partido hegemónico en el poder, en el caso de México) político-jurídicas: "un estricto predominio del Presidente y un papel político importante asumido por el ejército". Así mismo, la subordinación del ejecutivo sobre el legislativo "se debe en la mayor parte de los casos a situaciones particulares de hecho, más que a normas jurídicas expresas..." y sumándole a dicha situación hay que citar "el bajo nivel social, el amplio analfabetismo, la debilidad y el carácter meramente personalista de los partidos, la actitud conservadora que observó el clero por decenios, factores que han llevado a conferir a las personalidades de cierto prestigio elevadas al cargo de Jefe de Estado, un preeminencia absoluta en el plano de los valores políticos".

Por lo que respecta al ejército, por ser un grupo de apoyo, la incondicionalidad hacia el titular del poder ejecutivo se aprecia en la lealtad a él y a las principales instituciones que el puesto lleva inherentes.

El mismo Biscaretti di Ruffia manifiesta³⁷ que el único país con un sistema presidencialista, como forma de gobierno, exitosa por los pesos y

³⁶ Biscaretti di Ruffia, Paolo, Introducción al Derecho Constitucionalista Comparada, pp. 103, 104.

³⁷ Biscaretti di Ruffia, Paolo, op. cit., p. 105.

contrapesos, lo es los Estados Unidos de Norteamérica, situación que nosotros avalamos y reconocemos. En el caso de nuestro país, dichos pesos y contrapesos son sui géneris, y ellos son precisamente los que condicionan que nuestro presidencialismo se desarrolle en una "dictablanda", a colación de cierto literato peruano, que elogiaba la Dictadura Perfecta que se reflejaba en nuestra nación, según él. En cuanto a éstos pesos y contrapesos serán abordados en otra parte de éste estudio.

En cuanto al partido político hegemónico en el poder? PRI, resulta bastante extensivo hablar de él. Iniciaremos diciendo que se trata de un partido creado expreso para un modelo de sistema pluripartidista ad hoc. Es el caso de que el futurismo de su fundador, el general Calles, lo sitúa en condiciones privilegiadas y a ello hay que abnegar la corporativización de los grupos y de la vida política, que en la actualidad se encuentra desgastado dicho esquema.

Con la democratización de la cuestión electoral, el sistema político se ha diversificado en una serie de partidos políticos de índole muy diversa, producto esto de la tolerancia política⁵⁸ existente en nuestros días.

Ahora bien, nosotros al mencionar que el partido hegemónico en el poder se encuentra en desgaste, porque éste ha desvirtuado, al menos en la teoría, la razón de ser natural a él: todo partido es un conjunto de hombres unidos para

⁵⁸ La Tolerancia política es el reconocimiento del derecho de expresión de ideas políticas; su aceptación en cuanto a los intereses diversos; así como la coexistencia pacífica de diferentes posiciones políticas, etc. Se consolidó en Europa en el siglo XVII desde un ámbito intelectual y hoy en día se constituye un elemento esencial del pensamiento liberal y democrático. I.F.F. *¿Qué es Tolerancia?, Triptico de Divulgación de Cultura Democrática*, No. 4, México, s/p. Instituto Federal Electoral, Secretaría de Gobernación.

promover, mediante su labor conjunta, el interés general nacional sobre la base de algún principio... acerca del cual todos están de acuerdo; así el objetivo del partido político lo será la dominación y el acceso al poder estatal.³⁹ Esto último es el principal objetivo de todo partido al igual que la amplitud y acaparamiento de más espacios de poder. Esta actitud se ha desarrollado plenamente con el PRI, lo cual ha dado un inmenso poder a éste.

El PRI nace (siendo PNR y después PRM) como un organismo vigilante del nuevo orden legal del Estado de Derecho posrevolucionarios y ello -nos dice- desde la misma Convención constitutiva del partido. Ahora bien, los objetivos del partido fueron: a) medio de unión de los grupos revolucionarios; b) instauración de un sistema legal y moderno de dirimir las controversias entre las diferentes facciones por el poder político; y c) las acciones de gobierno y administrativas fueran a nivel nacional, por ende debería ser un partido nacional: un partido de partidos.

Si analizamos esto último diremos, a la par de los últimos acontecimientos de la vida nacional, que estos objetivos de la creación del PNR-PRM-PRI han quedado fuera de esta visión y marco, ya que ha dejado de ser un medio eficaz de unión de los grupos -digamos- posrevolucionarios (recuérdense los asesinatos políticos y la creación de múltiples partidos que han puesto en jaque la legalidad de los gobiernos priístas en varias entidades federativas: Chihuahua, Baja California Norte, Guanajuato, San Luis Potosí, etc.). En lo que respecta a ser el medio instaurado de la voluntad de los diferentes grupos para dirimir sus

³⁹ Cárdenas García, Jaime, "Partidos Políticos y Democracia", Cuadernos de Divulgación de Cultura, No. 8, pp. 15, 16.

controversias respecto a la asunción al poder, esto tampoco ha quedado bien claro, sino todo lo contrario; y en cuanto a que sus acciones políticas y de gobierno sean a nivel nacional, esto se transgrede a la idea original, ya que se debe considerar los últimos aspectos de la concertación política que ha condicionado que el Partido Acción Nacional (PAN) llegue al poder en varias entidades (Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco) y en varios municipios de suma importancia (en los estados de México, Guanajuato, Nuevo León, Yucatán, etc.), y por si eso no fuera poco, ha venido negociando varias y diversas posturas y reformas políticas, económicas y sociales con el PAN de apoyo (un reflejo simple lo tenemos con la firma de Tratado Trilateral del Libre Comercio). Por lo tanto su supremacía ya no es a nivel nacional, como originalmente se pensó.

Reflejos de su desgaste, lo son la crisis al interior del mismo partido, lo cual ha hecho que el presidente en turno deba ejercer la inclinación hacia un determinado sector de la clase política priista; ejemplo de ello lo es la actual situación de inclinación del presidente en turno hacia el Grupo Atlacomulco, representado a la clase política de la entidad en diferentes posiciones políticas de suma importancia (el Congreso en su cámara Baja, en el mismo gabinete, etc.).

Otro rasgo del desgaste del PRI, como expectativa arma electoral y política del presidente en turno, lo es la falta de cooptación de los grupos cada vez más grandes de demandantes, que han sido canalizados en los múltiples grupos o movimientos sociales, lo cual demuestra que éstos pueden en cierto sentido desfasar al mismo partido ante la insatisfacción de sus demandas (de vivienda, de justicia social, de justicia legal ante la banca especulativa, de empresas estatales quebradas ex profeso, etc.) y no encontrar el medio idóneo para canalizarlas mas

que por medios políticos. Estos movimientos sociales que han sido optados por otros partidos de línea social más acorde con las necesidades sociales, como el mismo Partido de la Revolución Democrática (PRD), e incluso hasta el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

La reforma interna del PRI, que se viene pensando desde hace un tiempo considerable, no ha dejado de ser un aspecto evolutivo para que los viejos esquemas partidistas sean y sigan iguales. Hubo inicialmente una reforma interna en el sector popular del partido desgajándose la llamada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (C.N.O.P.) creándose tres movimientos de carácter corporativo en diversos y variados cuadros sociales sin trascendencia alguna. Cambiar a la CTM, o su sepiterno y nonagenario líder, sería una transformación difícil ya que se ha institucionalizado este personaje, al grado de hacerlo indispensable para el mismo sistema político, muestra clara del sindicalismo rojo del aparato de Estado. Tan sólo recuérdese el papel que ha desempeñado desde los tiempos de Adolfo Ruiz Cortines hasta el sexenio de López Portillo. En los sexenios posteriores su participación ha quedado en un plano de legitimación y legalidad de los actos del propio ejecutivo, recuérdese el inicial Pacto de Solidaridad Económica en los tiempos de Miguel de la Madrid (diciembre 15 de 1987) que hasta la actualidad han sido una alianza (reforzada) entre la central obrera y el gobierno mismo. Aunque sería inaudito pensar que la CTM se sobrepusiera al designio del presidente. Aquí también se demuestra la ligereza de consistencia del PRI, en el sentido de que los movimientos y/o sindicatos amarillos han venido proliferando ante la inamovilidad de fuerza y de negociación de la CTM, ante el gobierno en turno, lo cual ha creado un mosaico interesante dentro del movimiento obrero y sindical. Estos sindicatos amarillos o

independientes, abrazan banderas políticas basadas en la inoperancia de lo que se conoce como el salario mínimo y sus diferentes tabulaciones económicas, sin descontar otras demandas del sindicalismo independiente (recuérdese a sindicatos independientes como el de la desaparecida, que no quebrada, Ruta 100, Sitatur 100; el Movimiento Proletario Independiente, etc.); esto ha erosionado las bases de la central y/o de sus sindicatos y centrales adheridas a ella, a través de la cooptación y el cooperativismo que despliegan a lo largo de las diferentes ramas y sectores económicos. El mensaje político que no convence sino que trata de atacar o redefinir posiciones de grupo, que son los últimos que los diferentes líderes del PRI, son signos de un desglose de fuerzas, lo cual pone en alerta a los diferentes grupos políticos al interior del mismo instituto político. Todas estas escaramuzas políticas han tenido una constante: la debilidad del tótem presidencial, al grado de que en los últimos años la posición del presidente, cualquiera que éste sea, al no tener la capacidad de aceptar estas circunstancias que son inherentes al cargo y la naturaleza del cargo, se niega a adoptarlas y a vivir con ellas, está creando un enorme vacío de poder; el negarse a tomar las riendas del poder y dejarlo dividido en favoritos, crea las condiciones de rivalidad entre los grupos que perviven en torno de la figura presidencial; todo ello, más otras cosas, son el reflejo de la inmadurez política y la falta de visión de las gentes que resulta imposible se sustraigan al dominio del puesto de presidente de la república.

En conjunción, el Poder Ejecutivo, el Presidente -como titular de ese poder- y al partido hegemónico o predominante en el poder son una mezcla que debe manejarse con detenimiento. No es lo mismo el despliegue del Poder Ejecutivo en todo lo legal y políticamente le es posible llevar a cabo como actos de gobierno, que la capacidad del presidente en turno de conocer y llevar a la

práctica esas facultades y disposiciones políticas con las que cuenta. Así el Poder Ejecutivo es el caldo de cultivo, el marco bisustancial en el que los actos del presidente deben ser firmes y decisivos que trasciendan en la vida social, política y económica; y, por la otra la institucionalización del cargo de presidente de la República, es el cargo en sí que trae aparejadas facultades que son el nexo causal (por denominarlo de alguna forma) entre el cargo y el marco de acción. Ese marco bisustancial (el poder ejecutivo) refiérese a los aspectos políticos y jurídicos con los que cuenta. En el caso del presidente mismo, es una institución que como tal trae implícitos ciertos deberes ceremoniales, protocolarios y de dominación carismática (por el mismo poder que se mezcla como mito inviolable) que transforman la atmósfera del que el presidente está en la cúspide de TODO, pero que ante esa capacidad de ser dador y detentador de un poder ilimitado, éste debe regularse a través de leyes y aspectos políticos. En el caso de aquéllas, existen exprofeso para delimitar su función y operatividad que le marcan lo que debe o no hacer y que van desde la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta a leyes administrativas; por lo que respecto a los segundos, los factores políticos, existen los contrapesos, así llamados por la limitante que tratan de imponer al presidente y que pueden ser en un terreno interno o externo, según el actuar del mandatario.

En el caso del interno, lo vemos con los mismos partidos políticos de oposición y los grupos de presión; externos, las coyunturas de la vinculaciones internacionales en las que México como Estado soberano participa ante la comunidad internacional, ejemplo de ello: el Tratado de Libre Comercio, lo que se denominó como la Ronda Uruguay (que devino en la Organización Mundial de Comercio); en su política exterior reflejada en la Doctrina Carranza, etc.

Todas estas circunstancias hacen del presidente y su escaparate, el poder ejecutivo, situarse en una posición casi de privilegio y por ello de suma delicadeza; a lo cual debe contar con un aparato y organización política y electoral más o menos bien estructurada y fortalecida que sea institución pilar del depósito de cierto poder delimitativo por sí mismo (o de las necesidades y coyunturas políticas y económicas).

La connotación entre el PRI y sus militantes dispersos entre la administración pública (en sus tres esferas: Federal, Estatal y Municipal), el Congreso de la Unión (en sus dos cámaras, ya que en ambas posee mayoría) y la dependencia jurídica del poder judicial (aunque no tenga la mayoría de militantes entre la judicatura) son substanciales para que a través de ello el poder ejecutivo, en particular el presidente, influya directa o indirectamente. Es decir, en términos formales y prácticos el priismo como fuerza político electoral; forma parte de una fase superior del Presidencialismo ya que Presidente y PRI son las principales piezas del sistema político mexicano; a través del partido el presidente ejerce "facultades" Metaconstitucionales ya que su posición como "primer Priista de la nación" lo hace ser el jefe de facto del mismo PRI; y en consecuencia de ello se hace primus inter pares en la toma de decisiones tan importantes como la designación de los principales puestos políticos y administrativos, incluida su propia sucesión y la de la gran mayoría de las gubernaturas.

En este tenor se altera la esencia primigenia de la división del poder público en México, ya que las componendas e intereses políticos y de grupo son fuertemente aniquilantes y esa profunda raíz ha llegado a demostrarse en la conducta de los cuerpos legislativos federales para con las principales decisiones

presidenciales, lo que bloquea un perfecto equilibrio. Si a ello le agregamos lo que el maestro Pichardo Pagaza manifestó se configura una fuerte centralización política y de decisiones políticas y hasta legales: la inexistencia de un sistema real de bipartidismo y alternancia en el poder político, como democracias donde se sitúa a los Estados Unidos de América.

Retomando la situación de desgaste del PRI, consideramos que no sólo esta situación puede ser aplicable para dicho partido sino para cualquier instituto político hoy día, dadas las nuevas condiciones de cambio social, económicas, tecnológicas y políticas que se viven en estos años finales del siglo XX. Estamos en un período de transición internacional, que evidentemente afecta a nuestro país en su capacidad interna de dar respuesta democrática a los cambios latentes y que se gestan dentro de la sociedad civil.⁶⁰

El problema es de los partidos, como dijimos no sólo del PRI, que han tenido que enfrentarse a un problema de legitimidad y de credibilidad política y electoral de los sufragantes. En el caso del PRI, por las componendas políticas y sistemas de cooptación electoral ha tenido cierto margen de aceptación dentro de ciertas capas sociales (de allí el llamado "Voto Verde", o en las regiones rurales de nuestra nación). Empero ello no ha sido suficiente y aquel las demandas tienden a ascender en relación a la forma de dar solución a los problemas que de ellas dimanar, por lo que estos sectores -los que no han tenido una respuesta favorable- tienden a polarizar sus demandas con otros partidos y/o movimientos sociales emergentes para ello. En el caso de otros partidos su desgaste estriba en viejo mesianismo y cacicazgos paternalistas como el ejercicio por Cuauhtémoc

⁶⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, op. cit., pp. 47, 48.

Cárdenas con su Partido de la Revolución Democrática (PRD); o bien a sido canalizado a corrientes auspiciadas por el Estado mismo, como el movimiento ecologista que devino en el Partido Verde Ecologista de México; o bien en partidos satélites del sistema como es el caso del Partido del Trabajo (PT), que no hace otra cosa más que dividir a la izquierda, o susodicha izquierda política. A fin de cuentas el Presidente -y por decirlo más ampliamente el Poder Ejecutivo- no cuenta con medios reales y efectivos de contrapeso en su ejercicio del poder público, desde el ámbito netamente político. Por otro lado, en cuanto al poder judicial está nulificado desde el marco constitucional, ya que si desde la máxima norma jurídica se establece y permite esta situación esto imposibilita la fuerza de un poder, que dicho sea de paso está en duda de que realmente lo sea, bastante débil y muy supeditado a los designios del ejecutivo.

En la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece esa supeditación, por lo que resulta ser una naturaleza jurídica muy ad hoc para el fortalecimiento del presidencialismo mexicano, ya que en ella -la Constitución- se expresa la función "esencial de relacionar la totalidad de las normas jurídicas... (ya que) es siempre el fundamento del estado (sic), la base del orden jurídico que se pretende conocer...".⁶¹

Esta situación, por la que la gran parte de los partidos políticos padecen hoy día, se contempla en diversos escenarios a contender. Es el caso de que en nuestro sistema político heterogéneo, la tarea, no sólo del PRI sino de los demás partidos minoritarios, deberá ser la de "perfeccionar los mecanismos

⁶¹ Reyes Ramirez, Miguel, "El Federalismo, base del Derecho Social en las Constituciones de México", en *Quórum*, año IV, No. 37, nov-dic/95, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, pp. 39 y 40.

institucionales de la democracia consociativa, para que los diversos grupos sociales y parte de la nación reciban un trato de equidad que haga factible la unidad en la diversidad y procure un desarrollo armónico e igualitario...” así teniendo un transparente sistema electoral y en donde existan las garantías para la mayoría, en lo referente al respeto político y electoral. Esta situación en un ámbito de transición política, por la que la gran mayoría de los partidos en México -al menos- están padeciendo.

Estas medidas, para el retorno de la credibilidad hacia los partidos debe iniciarse desde arriba, y en el caso del PRI, debe ser el mismo presidente el que deberá dar las expectativas y líneas de conducta de reformabilidad al interior del partido y del sistema mismo, para que así se canalice una democratización más profunda y que ésta llegue a los grupos más desalentados y traicionados con programas y proyectos irreales que sólo sirven como paliativos y no son la panacea que suponen. Esta una fuerte solución para retomar un presidencialismo fuerte y con perspectiva de desarrollo en todos los ámbitos nacionales.

3.2 POLÍTICA VERSUS DERECHO

En el modelo actual de la separación de poderes en México, podemos decir que las condiciones políticas se han sobrepuesto ante el contexto jurídico y esto no es más que el resultado de la fuerte figura presidencial y su institucionalización. Hoy día no existe teórico alguno que sostenga esta vertiente ya que resulta casi irreverente manifestar y sostener que el Estado de Derecho se ha extinguido o se haya en una transición de la cual se encuentra desgastado el modelo del Estado Moderno, es decir, el del Estado con un sistema jurídico que

salvaguarda los parámetros de convivencia sociales. Esto sucede por el simple hecho de que se estaría atentando contra la legitimidad y legalidad de un sistema jurídico caduco y por ende, todo lo que dicho sistema legítima seguiría igual suerte. Y en este sentido, al profundizar tendríamos una fuerte corriente a manifestar que la esencia básica de la razón del Estado -desde su elemento teleológico- estaría socavada e inexistente: el Bien Común.

Además sería lamentable reconocer que se vive en una dictadura técnica, en el sentido de que si la política no va a la par del marco legal, entonces se deduciría que se pervive al margen de un realismo y necesidad legal, para atender a las necesidades de índole política.

Desde la óptica, de sistema,⁶² podremos decir -para reforzar nuestra idea- que la política es un sistema que opera dentro de un ambiente conformado por diversos sistemas, entre ellos la regla, lo cual implica que existiría una correlación entre ellos por lo que al menguar la acción de alguno de dichos sistemas, ésta situación trae aparejada una entropía hacia el medio en donde se desenvuelven dichos sistemas. Esto traería como consecuencia la "enfermedad" del sistema social que se concretiza en el sistema de Estado, a esto nos referimos cuando hablamos de entropía.

Es sencillo analizar, desde la teoría de sistemas, la situación en la que se encuentra el sistema de la política o del proceso político y el sistema jurídico dentro del gran sistema Estatal; se podría decir que conjuntamente con otros más "sub" sistemas, la política y el derecho van asociados entre sí y deberían seguir

⁶² Roth y Frank L., Wilson, David F., Estudio comparativo de la Política, pp. 13,15.

una dirección paralela y hasta podríamos insistir en que el Derecho (leyes y normas jurídicas) deberían abanderar el actuar de los demás sistemas integrantes (incluido el de la política). Empero, esto en la actualidad no sucede así. Entonces cual es el sentido de matrimoniarse con la idea de que el Estado de Derecho es el marco rector de los principales actores sociales, tanto de partidos, gobernantes, autoridades, etc., si de sobra se deduce que últimamente la ley es un medio y no el eje en el que se circunscriben las acciones de gobierno y de política.

Partiendo de un concepto muy moderno de lo que es la política desde dicho sentido doctrinario, encontramos serios errores en la concepción teórica misma. Retomemos la definición que Máximo Gámiz Parral nos da: "...estudia las influencias y acciones recíprocas entre gobernantes y gobernados, así como también las confrontaciones dentro de un grupo en el poder, las intergremiales y las interindividuales".⁶³

Dicho autor nos habla de confrontaciones, es decir, de controversias entre un grupo determinado y otro (gobernantes=clase gobernante versus gobernados=clase gobernada); o bien, al interior de un grupo, que es precisamente en que se conocería como la sociedad política (grupo en el poder); y en ese sentido dichas confrontaciones deducen conflictos entre sí por lo que a través de la política y sus consecuentes acciones se media, se negocia, o se deducen limitaciones en favor de una u otra parte -obviamente que atendiendo a diversas y variadas situaciones- y es allí donde radica el error teórico, ya que no sólo a través de la política propiamente dicha, se logra la solución a esas confrontaciones

⁶³ Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, p. 13.

mediante ese cuerpo legalmente creado para ello y es allí donde el derecho y la ley debieran supraponerse a dichas confrontaciones.

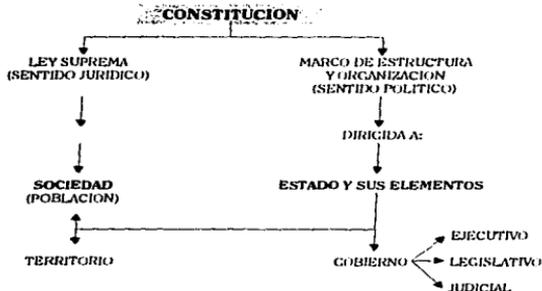
Por otro lado, para Andrés Serra Rojas,⁶⁴ la consideración de la política se debe dar en tres sentidos básicos:

- a) Como actuación de poder, es una actividad creativa en la cual se desarrolla y ejerce el poder.
- b) Como lucha, disyunción u oposición entre varias y diversas agrupaciones sociales.
- c) Como actividad orientada por un fin en sí misma.

En ningún momento encontramos a la política ligada al derecho o la ley por el simple hecho de que éste se rige o ejercita en un escenario jurídico, teniendo así que el gobierno sólo podrá hacer lo que la ley le permita o establezca para el cumplimiento de sus cometidos. Para nosotros ambas concepciones, derecho y política, van de la mano, ya que en la misma Constitución (aquí hacemos mención de ella por tratarse del ordenamiento jurídico y político supremo de nuestro Estado Mexicano) se encuentra dicha asociación y que sirve de comunión entre ambos fenómenos. En la doctrina positivista -que es la más aceptada dentro de nuestro sistema jurídico y hasta político-filosófico- encontramos que a la Constitución se le puede dar un concepto de ella en dos vertientes jurídico, cuando se establece como la Ley Fundamental de un Estado; y en sentido político, como el Orden Jurídico de ese Estado, y sería en esta última concepción en la que la comunión que citábamos anteriormente se lleva a cabo, ya

⁶⁴ Citado en Máximo Gámiz Parral, op. cit., p. 12.

que políticamente al analizar y definir a la Ley Suprema (sentido jurídico) encontramos que también ésta abarca “aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos”. Así, coligiendo, en la misma ley suprema se da una dicotomía que se despliega en dos sentidos unidos recíprocamente en una materialización específica⁶⁵ (La Constitución Política misma). Así cuando el sentido legal se observa en la Constitución se refiere a toda una serie de disposiciones tendientes a ser llevadas a su observancia por una sociedad determinada en un tiempo y condiciones dadas -por dicha sociedad-; y en un sentido político, se establece en ella los órganos y la forma en la que cómo se estructura y organiza el Estado como órgano supremo (o para entenderlo en un sentido jurídico-político: como ente supremo), y dicha estructura y organización cierra el círculo al referirse ésta a la estructura y/o conformación tanto del gobierno como del lugar y/o espacio (en sentido genérico) en que esta ley suprema ejercerá su imperio.



⁶⁵ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, pp. 306, 307.

Con éste ejemplo, retomando de la Constitución como norma jurídica y como marco de organización y estructura de un Estado, hemos querido simplemente apoyar nuestra idea primigenia de éste apartado: la política y el derecho, dentro del Sistema Estatal, deber ir a la par, ya que son inherentes entre sí. Esto en un plano teórico y doctrinal. Empero, las constantes transformaciones políticas, sociales, culturales, etc., que se presentan a últimas fechas han insistido en que esta estructura y dualidad se vea transgredida. De allí que, incluyendo a varios intelectuales, se haya calificado a la política de abrupta y llana, por tratarse de "una `democracia imperfecta..." y en el colmo de la panacea partidista, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el mismo presidente pregonó que México es una nación "capaz de conquistar el paraíso terrenal (sic) y... las llaves de los portones para ingresar a ese territorio de la abundancia y de la justicia las posee el Partido Revolucionario Institucional. Otros partidos tienen el derecho al poder, mas cuando lo logren,... la sociedad más o menos justa, la sociedad solidaria, entraria en franco proceso de deterioro". Lo anterior reflejaría la necesidad de fortalecer al partido en el poder y ligarlo estrechamente con la sociedad, la cual no podría calificarse de una forma u otra, está falta de un adjetivo único, y ello debido a que sus expectativas de representación en los partidos políticos se ve menguada y socavada por la incoherencia demagógica partidista (esto opera en cualquier partido político hoy día) y la incredulidad en las banderas y acciones de gestión político-administrativas de coyuntura.

El desgaste ha sido por igual, como lo hemos comentado insistentemente (confróntense los problemas de credibilidad al interior de el PRD, con la división de la Nomenclatura de la cúpula con la creación del grupo "Arco Iris" y el mesianismo de su caudillo Cuauhtémoc Cárdenas; en, el caso del PAN, el

divisionismo que a raíz de las concertaciones del gobierno y los prosalinistas que gestaron la división del viejo panismo y los neopanistas al crearse el Foro Democrático en dicho instituto político hace unos años), pero el caso del PRI, uno de sus viejos dirigentes (Genaro Borrego Estrada) citó que su partido había sido capaz de mantenerse en el poder y por ende gobernar y demandó que era el tiempo en que su partido ante el desgaste político del sistema partidista, electoral y de demandas, debía ser un partido ahora capaz de competir.⁶⁶ Su trabajo consistiría en convencer hacia dentro inicialmente, para después tener como "...reto más grande es hacia fuera (del partido), en la sociedad, a fin de ampliar nuestras bases populares de sustentación y conquistar ahí el voto mayoritario",⁶⁷ lo cual refleja que desde la perspectiva del PRI y a mediados del sexenio Salinista, ya se perfilaba el citado desgaste del que venimos hablando y era un aspecto prioritario del propio partido hegemónico en el poder el reconquistarlo. Así mismo sentenció el entonces presidente Salinas a lo que su representante en el partido hegemónico dijo: "Nuestra obligación es, por la vía de la modernización política, mantener los consensos fundamentales sobre los cambios indispensables y propiciar los medios para llevarlos a cabo".⁶⁸ Es decir, que es parte de las viejas prácticas obsoletas el hecho que el partido hegemónico y los demás institutos políticos se encuentren en tal dilema, el desgaste político, y que la medida de solución será a través de la modernización de la política y ello se tradujo -en el sexenio analizado al menos- en un sin fin de reformas jurídicas que fueron desde la Constitución misma hasta leyes de carácter federal: ejemplo más de lo que se ha venido afirmando aquí en relación a la controversia de que la política supera en prioridad a la ley (derecho)

⁶⁶ Borge, Salinas, Tomás, Los dilemas de la modernidad, pp. 151, 152 y 155.

⁶⁷ Borge, Tomás, op. cit., p. 155.

⁶⁸ Borge, Tomás, op. cit., p. 156.

y que para nosotros eso es un elemento de inclinación para precipitar el equilibrio del poder público inclinándose por el ejecutivo.

El desgaste de los partidos políticos, lleva a dilucidar el del sistema partidista y el de la democracia (de allí que se le considera por Carlos Fuentes como imperfecta); así en el sexenio salinista se comprendió en el momento en que “amplias franjas de la sociedad y los partidos políticos de oposición -unos más que otros- reconfirmaron su petición democrática de participación. Dan cuenta de esta creciente conducta los últimos cinco años: más y más medios difusores con espacios y tiempos ofrecidos a entregar información y análisis políticos; ...más y más acciones gubernamentales que recogen y procesan las demandas sociales y políticas para establecer condiciones diferentes en la elección presidencial...”⁶⁹

Los cambios jurídicos obedecen a una transformación de las circunstancias políticas sobretodo; lo cual reactiva a todo el aparato gubernamental para hacer y requerir los cambios necesarios dentro del esquema del Estado de Derecho. Hoy como nunca lo hemos sentido en la necesidad de despertar el sentimiento de credibilidad de los elementos conformadores de un Estado de Derecho sancionador pero menguado en fuerza; descrito en el papel constitucional, pero finiquitado en el material; especificado en las medidas sanas y bien intencionadas, pero descreído en el ejercicio del poder mismo como acto gubernamental; difundido a través de la administración pública pero bloqueado por los intereses políticos y económicos de grupos desinteresados y deshijados de lo que la política en realidad significa; el Estado de Derecho enfocado a la proyección futurista de la posmodernidad y la globalización, pero retenido por

⁶⁹ Cremaux, Raúl, coord. *Democracia en Marcha*, p. 9.

negarse las condiciones para tener acceso a esos sueños primermundistas que la demagogia inflamo en años pretéritos; ese Estado de Derecho que necesita no más que buenos augurios doctrinarios, sino acciones concretas y que la sociedad las pueda valorar, medir y hacer efectivas para conocer así la efectividad de la susodicha figura; ese Estado de Derecho que necesita una mayor necesidad del equilibrio de la división del poder público y que para ello necesita cambios en el papel y la práctica, pero que se encuentra con el tótem del presidencialismo y las viejas prácticas mixtas de las etapas precolombinas y de la colonia, del caudillismo y del hombre fuerte; de la dominación como efecto del Derecho mismo traducida en dominación racional legal, pero que no deja de ser carismática y tradicional...

Podríamos continuar con la multiplicidad de cambios existentes, que no demuestran otra cosa más lo que ya se ha venido diciendo en este trabajo: la supremacía, hegemonía de la política sobre el derecho.⁷⁰

3.3 MODERNIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

El Estado de Derecho o Estado Moderno o Estado-Nación, dependiendo desde cuál sea la óptica que lo analice, como hemos analizado hasta el presente momento nos refleja una constante crisis del mismo y en resumen, una crisis del propio entramado del poder público. Se reconoció en la Unidad del Estado (de

⁷⁰ Cfr. Para conocer la cantidad de cambios y reformas jurídicas en la creciente crisis del Estado de Derecho, como sucedió con Salinas en los diversos regímenes posrevolucionarios a IPOONAP, Política Nueva, No. 23, "Las Gestiones Gubernamentales en México", Vol. II, nov-dic/82, México.

Derecho, Moderno o Nación) la razón básica del mismo, por lo tanto "... las sociedades nacionales debían expresarse como unidades de voluntad política y jurídica", lo cual ya en la actualidad -en nuestro Estado Mexicano- dista de concretizarse y esto resulta peligroso para la misma estabilidad ya no del poder sólo, del Estado mismo y los ejemplos resaltan a la vista: los Balcanes, la desmembración de lo que fuera la Unión Soviética y la inestabilidad de los Estados de centroeuropa. Ello no deja de ser un peligro latente para México, la falta de unidad, no sólo de la sociedad sino unidad en el ejercicio del poder público y unidad entre lo político y lo jurídico, entre la política y la ley genérica.

La modernidad del sistema estatal y por efecto del sistema político debe estar centrado en la unidad nacional en todos los ámbitos; y eso para citar un ejemplo, lo podemos observar en la comercialización internacional, ya que para ello se exigen "seguridades políticas y jurídicas que sólo los Estados nacionales podían proporcionar (en nuestro caso el Tratado de Libre Comercio): un derecho estable y único, tribunales que garantizaran certeza jurídica en las transacciones, defensa de las fronteras y..., garantías para la circulación de los productos".⁷¹ Esto trajo como consecuencia la consolidación de las principales instituciones estatales. En el caso mexicano, dicha consolidación modernizadora fue un reflejo político que llegó simplemente a desvanecerse ante la falta de unidad.

Parece que la idea de crisis se ha generalizado -en los ámbitos jurídico y político- ya que "...la idea del Estado-nación (y/o de Derecho) sufre 'asaltos' contradictorios desde diferentes ángulos. Primero, las fuerzas de la 'globalización'

⁷¹ Flores Oléa, Victor, "La Desilusión de los Sistemas", en *Nexos*, No. 177, sep/92, México, p. 28.

de la economía rompen el cerco de los Estados y avanzan... hacia la integración económica y eventualmente política de las regiones...”, esta es la nueva reorganización mundial, lo que se denomina el nuevo orden. Otro de los factores de la crisis lo es la universalidad de los medios de comunicación hacia las sociedades, los cuales determinan el comportamiento de éstas (recientemente nótese esto con el caso de Rubén Figueroa II en Guerrero con el famoso video de Televisa). La modernidad de los sistemas estatales más prósperos han sostenido que el fin del Estado de Derecho (y la modificación de sus instituciones como el caso de la división de poderes) va a la par de la caducidad de la soberanía, con el pretexto de asegurar la modernización democrática. Esta situación fortalece el criterio aquí sostenido: que la política y hasta la economía son supranecesarias para el desarrollo nacional del Estado Mexicano, lo cual nos pondría a determinar que el Estado conforma una dualidad asociado lo económico y social a lo político, dejando de lado y en plena ignorancia al derecho. Esto, diríase es una verdad indudable.⁷²

Esta crisis del Estado de Derecho y por ende de sus instituciones, es uno de los elementos de claudicación de los sistemas político, económico y jurídico que se paralizan a la crisis de los partidos políticos debido a la imposibilidad fehaciente de lograr la democracia directa. Esto trae como consecuencia que el sistema político y el electoral también son críticos en el sentido de que el principio de representatividad se haya en decadencia: “La representación hace posible la unidad de la voluntad política y jurídica del Estado”, y esta hipótesis se vio superada cuando se dio la sucesión presidencial del mandatario Miguel De La Madrid.⁷³ Con esto se cierra el planteamiento de que el partido hegemónico se

⁷² Flores Oléa, Víctor, “La Desilusión...”, *op. cit.*, p. 29.

encuentra desgastado (en crisis, al igual que los demás institutos políticos); y la supremacía del aspecto político y la política se hayan suprapotestativa a la ley; y que la crisis del Estado de Derecho conlleva a que el equilibrio del poder público sea un completo desequilibrio del mismo, y si se anexa un presidencialismo institucional -con arraigo en la tradición y el carisma de antaño-, tenemos la crisis del principio de división de poderes en el actual Estado Mexicano.

La urgencia de la modernización del Estado en todos los ámbitos nacionales trató de alcanzar -pero nunca se inició siquiera- su estimación más alta fue en el salinato a través del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática -más demagogia-, descrito en el infausto Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Tenemos allí que la democracia es parte de los condimentos de la división de poderes (recuérdese que entre división y separación sólo se ha extendido la diferencia al sentido que la doctrina quiera adoptar) y que en ella se cumple el deseo de la voluntad popular "para controlar y evitar la concentración del poder, en defensa de la ciudadanía". Así, Salinas reconocía en la división de poderes, que éstos eran los encargados de "ser depositarios de la soberanía popular... La alta investidura de cada uno exige el respeto mutuo y la colaboración para el ejercicio correcto de sus funciones y atribuciones respectivas". Para lograr esto se pretendía concertar con los integrantes de los diferentes poderes, con respeto a la autonomía que debía existir, "las acciones necesarias para fortalecer en la práctica el sistema de división de funciones..." garantizando así las condiciones precisas para el ejercicio de sus funciones.⁷⁴ práctica demostró lo que prometió en su plan de gobierno el mismo Salinas.

⁷³ Flores Olúa, Victor, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 46. En el citado documento puede apreciar la filosofía de tales principios y si se compara la actuación que tuvo al final de su sexenio el

Un favorecido del poder y loterías salinistas, el analista Héctor Aguilar Camín⁷⁵, manifiesta que las materias para una real construcción democrática en México (léase así: una construcción después de varios años en que se nos venido asegurando dicha construcción y que cada vez se fortalece) son las siguientes:

- 1) Sujeción al poder ejecutivo al estricto ejercicio jurídico de sus facultades Constitucionales y legales, revisando éstas en lo que "afectan o lesionan el efectivo equilibrio de poderes..."
- 2) Fortalecimiento del poder legislativo "mediante diversas facultades de inspección y control sobre el ejecutivo..."
- 3) Fortalecer al poder judicial, o reestructurarlo en todos sus órdenes y entramados jerárquicos mediante una reforma más concreta que realmente le de un impulso para la autonomía real del citado poder. Nosotros mencionamos que se debería de estudiar el sistema judicial norteamericano donde en algunos sentidos es de carácter electivo, para así determinar cierta representatividad de los órganos encargados de impartir justicia.
- 4) Replantear el pacto federal, ya que ninguna institución de cualquier índole jamás podrá "construirse sin tener como piso la vigencia (sic) del estado de derecho (sic), la norma universal de la igualdad ante la ley, tanto en los derechos

mismo Salinas de Gortari, se entenderá que se vivió en una franca utopía e irrealidad.

⁷⁵ Héctor Aguilar Camín, "Compuerta", en Nexos, No. 201, sep/94. p. 15.

como las obligaciones ciudadanas. La cultura y la práctica de la legalidad como término de referencia fundamental de la sociedad..." como materia, condición y convivencia participativa.

Estas medidas no son tan descabelladas cuando de modernizar al propio sistema se refiere; aunque nosotros somos más radicales, ya que concebimos que la mejor forma de modernizar el sistema político y por ende los sistemas que al igual que aquél perviven dentro del Estado Mexicano, se hace vital el cambio de la norma fundamental, es decir, que el problema realmente radica en la obsolescencia de la Carta Magna, debido a sus múltiples "parches" e intervenciones de reforma (baste citar que a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, se había hecho más de ciento setenta reformas a la Constitución Política y que según los analistas había sido el sexenio donde las reformas habían sido acogidas como algo simple y cotidiano, en vista de los mismos antecedentes del mandatario (era abogado).

La modernidad del sistema político y de la división de poderes debe tener un fundamento legal propio y a la altura, lo cual nos hable de modernidad del Estado, pues en los cambios de plano del marco jurídico fundamental del Estado Mexicano vemos la base de la gestión pública de los diversos poderes y que se refleja en la compatibilidad y la solidaridad complementaria -ésta última- de las condiciones de la unidad y la orientación del proyecto nacional en crisis. Hay que cambiar la filosofía del sistema estatal, para de allí iniciar el cambio general de un nuevo marco legal fundamental y así reorganizar o modernizar el principio de la

división de poderes y así cumplir con la gestión del poder público como una práctica sin moldes atrofiados y/o obsoletos y decadentes.⁷⁶

Este proceso de modernización del aparato Estatal corresponde a la circunstancialidad de los principales acontecimientos internacionales, donde en exclusiva la política y la economía son los actores principales. Un factor determinante en una mayor o menor crisis del sistema estatal radica en el tipo de presidencialismo y en especial el latinoamericano, ya que a “comienzos de los noventas la manera de ver las cosas había cambiado completamente: el presidente Carlos Salinas..., el presidente Carlos Menem... y el presidente Fernando Collor de Mello... trataron de llevar a cabo, una vez llegando al poder, programas de largo alcance de liberalización económica aceptando la necesidad de la competencia y la apertura del mercado a la economía mundial”. En cada caso fue el resultado diferente, ya que las condiciones de los diferentes presidencialismos se presentan variadas: en el caso de Salinas, quebró su modelo y hundió al país en la más severa crisis de éste siglo y su imagen de gran estadista quedó derribada ante el mesianismo que se autoconstruyó; en el caso del argentino el resultado fue la reelección para un segundo periodo y su imagen quedó coronada por una inigualable apoteosis política y persona;⁷⁷ en el último caso, fue dimitido y depuesto ante la eminente sospecha de corrupción a la mitad de su mandato, por el mismo pueblo que lo había llevado al poder. Esto demuestra que los presidencialismo más capaces son algunos similares, empero el mexicano es el más nocivo, pero no por sí mismo, sino por las prácticas endeble de nuestra propia cultura política contraria a los lineamientos de una modernización. Un

⁷⁶ Plan Nacional, p. 39.

⁷⁷ Fukuyama, Francis, El fin de la Historia y el último hombre, pp. 78 y 162.

ejemplo de ello lo tenemos con el asesinato de un dirigente del PRI en tiempos de Luis Echeverría, Carlos Madrazo, quien su principal interés al estar al frente del partido hegemónico y dominante fue su democratización y modernización real y hacia adentro, lo cual alteró el anquilosado sistema de cuotas y cotos de poder, producto de varios años de gestación, esto sólo por disponer en nuestra mente un caso aislado.

Coligiendo. Es necesario reformar la división de poderes y que no sea simplemente un principio jurídico-filosófico que se plasme en la Carta Magna, sino que se haga realidad plena, se materialice en actos concretos y para ello se requiere un cambio de tajo desde los cimientos para que se de un nuevo giro a la gestión pública y el ejercicio real de la división o separación del poder público y así ser proclives a encontrar un equilibrio real y funcional. El ejemplo, ya que nosotros somos dados en imitar lo ajeno, imitemos el real sistema de división de poderes existentes en Estados Unidos ya que hogaño ha sido -en los últimos setenta años- el modelo a alcanzar y ahora que en el ámbito internacional es el máximo representante de la occidentalización y modernización actual. Para ello debe ser retomado únicamente nuestro bagaje cultural como una costumbre inveterada solamente; empezar y partir de cero, para que los inicios sean y tengan al derecho como pié y base de la fundamentación sin extraviarse en las múltiples necesidades económicas y políticas; es decir, que vayan a la par política y economía, pero en medio de ellas y como fiel de la balanza se ubique el Derecho.

CAPÍTULO 4
FACTORES POLÍTICOS DEL EQUILIBRIO
DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y SUS PERSPECTIVAS

4.1 FEDERALISMO JURÍDICO Y
CENTRALISMO POLÍTICO

4.2 GRUPOS DE PRESIÓN Y DE APOYO
AL SISTEMA POLÍTICO

CAPITULO 4

FACTORES POLÍTICOS DEL EQUILIBRIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y SUS PERSPECTIVAS

4.1 FEDERALISMO JURÍDICO Y CENTRALISMO POLÍTICO

“En los papeles federalistas, documento donde se presenta la justificación racional del pacto federalista como el más indicado para lograr las metas de un poderoso país, se plantean claramente los límites y facultades de dicha institución”, nos referimos a la presidencia. Así se encuadraba al ejecutivo con diversos frenos y que tuviera la fuerza de combatir los embates exteriores, la aplicación de la ley, proteger la propiedad, por lo que su contraparte, es decir, “un ejecutivo demasiado débil necesariamente resulta en una pobre ejecución y, por lo tanto, es un mal gobierno. Los elementos que se conjugan para dar fuerza al ejecutivo son unidad, duración, apoyos y poderes competentes”; así la seguridad republicana tenía un sustento en la “debida dependencia en el pueblo, y la estricta responsabilidad...”, por lo que era muy común que el poder ejecutivo fuera ejercido por una sola persona cuya responsabilidad puede ser vigilada por el pueblo, esto era algo que los partidarios del sistema federalista y presidencialista

propugnaron cuando se fundó los Estados Unidos de América, e incluso así lo analizó el teórico Alexis de Tocqueville.⁷⁸

El Federalismo es otro de los elementos que acompañan al Estado de Derecho y la división de poderes, por lo que es importante analizar esta figura.

El federalismo como término es muy prolijo y rico en análisis, por ello simplemente retomaremos su esencia política y jurídica para poder explicar jurídicamente lo implícito de la Constitucionalidad del Estado de Derecho Mexicano, como forma dogmática y teórica y que es simplemente eso, para dar el enfoque y llegar al aspecto pragmático de un centralismo de índole política y no organizativa y jurídica, en cuanto a formas de Estado, como lo sería aquél.

El sistema federal, base de nuestro Estado, es inherente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 y es complemento del propio sistema político republicano. Así, el Federalismo es una forma de la organización política de un Estado. El federalismo etimológico implica la alianza o el pacto de unión, ya que el latín *FOEDUS*, *Federarse* se equipara a unir, ligar o componer. En el terreno eminentemente jurídico-político, el Estado Federal es una entidad creada mediante la composición de entidades o estados que inicialmente se hallaban dividido. El proceso formativo de un Estado Federal necesitó de tres etapas: a) Independencia previa de los estados que se pretenden unir; b) concertación de una alianza entre los estados independizados; y, c) la creación de una entidad nueva y distinta de la que constituían antes del proceso inicial (independencia). Así en el sentido de libres y soberanos, las entidades que

⁷⁸ Marquez Padilla, Paz Consuelo, "La presidencia norteamericana: Institucionalización e Innovación", en *Estudios Políticos*, No. 4, Vol. 7, oct-dic/88, FCP y S, México, pp. 13 y 14.

forman la alianza, debido a que dejan la dependencia como partes de una metrópolis; y, soberanos, "en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en plena capacidad de autodeterminarse, de decidir sus propios destinos...", Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional, pp. 373, 374, 376. Por otro lado, la cultura política usa el término para dos objetos: 1) Designar la Teoría del Estado Federal; y, 2) referida a una visión global de la sociedad. En el primer caso, se designa al modelo constitucional tomando en cuenta las características de la sociedad para comprender a las instituciones políticas. Uno de los sustentos del sistema federal lo es el principio constitucional de la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, "de tal manera que al gobierno federal... se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica...", en Lucio Levi, "Federalismo", en Norberto Bobbio, et. al., Diccionario de Política, Tomo A-J., pp. 679 y 687.

Sus rasgos fundamentales son los siguientes:

1. El Estado Mexicano está ligado a un orden jurídico (de carácter dual: Federal y Estatal) conjuntamente a tres esferas de gobierno (Federal, Estatal y Municipal);
2. Los Estados Federados o Entidades Federativas encuentran en su seno un marco similar al de la federación de carácter jurídico, lo cual enraiza una Constitución de carácter Federal o General y varias de carácter estatal o locales, propias de cada estado o entidad federada. Esto marca un

doble ámbito jurídico de aplicación del Derecho: en el ámbito federal y/o nacional y en el ámbito local.

3. La jerarquización jurídica también se traduce en la inviolabilidad de una ley de menor rango, como lo serían las Constituciones Estatales, sobre la suprema, o así considerada, con respecto de la Constitución General de la República. De lo contrario transgrediría el Pacto Federal, violando lo pactado o convenido por la representatividad de cada entidad federada.
4. La libertad y la soberanía de cada entidad federativa, para organizarse internamente a ella y únicamente a ella compete, siempre y cuando no traspase la esfera de competencia jurídica.
5. Existe una igualdad de elementos entre los estados federados y el Estado Federalista, es decir, ambos cuentan con población, territorio y poder público o gobierno.
6. En los estados federales o entidades federativas deberán seguir el mismo principio republicano de gobierno representativo y popular, ya que de lo contrario se viola el sentido netamente republicano del Estado, pues no puede ser el Estado Federativo convertido en una monarquía -verbigracia- y el Estado Federal ser República.

7. Se conoce como la célula política y administrativa a las demarcaciones denominadas municipios (en el caso del Estado Mexicano); y ello los transforma en la célula de organización política del Estado Federal, y como partes componentes de la entidad federativa.
8. Existen limitaciones con respecto a ciertos actos que pudieran ser realizados por las entidades federativas o no, ya que existe una limitante constitucional global que limita dichos actos violatorios del pacto federal.
9. El sistema jurídico de una entidad federativa sólo y exclusivamente tiene vigor y fuerza coactiva en el territorio y espacio de la misma entidad que la expidió.
10. Existe una exclusión en la Carta Magna, respecto a las facultades de los funcionarios federales o de la Federación, ya que lo que no se cita en aquélla queda en exclusividad a los funcionarios estatales y a las entidades federativas como ente jurídico-político.

Estos rasgos del federalismo son propios y encuentran su contrario en los rasgos del Centralismo, también éste como sistema de orden político jurídico, ya que podrían delimitarse como contrarios a los señalados en el presente estudio. Así mismo, por centralismo y Estado Centralista o unitario, algunos de sus rasgos son:

- 1) Existe homogeneidad del poder, ya que las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos diferentes y autónomos que los desempeñen.
- 2) Existen un sólo órgano que dicta las leyes sobre cualquier tenor, teniendo una unidad legal.
- 3) Los gobernantes de las divisiones políticos-territoriales (Departamentos, verbigracia en Francia), dependen del ejecutivo central, el cual puede nombrarlos y no escogerlos bajo el principio de representatividad y política.
- 4) Su división territorial se hace en circunscripciones denominadas departamentos o provincias, es decir, se lleva a cabo una descentralización funcional no monolítica, y su gobierno se supedita al ejecutivo central.
- 5) La impartición de justicia se lleva a cabo por conducto de autoridades judiciales "dentro de un sistema de competencia territorial".
- 6) La descentralización funcional de los departamentos y/o provincias, no resulta autónoma ni soberana.
- 7) El ordenamiento Constitucional es único, es decir, las provincias o departamentos no cuentan con una constitución propia, sino que se subordinan a la Carta Magna Central y única.

- 8) Existe homogeneidad del poder, en el sentido de que la "organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente... (sin considerarla) las diferencias individuales o corporativas".⁷⁹

El federalismo adquiere un adjetivo (Federalismo Jurídico) ya que como se mencionó en los rasgos de éste, se citó en el numeral 2) y en referencia a Lucio Levi, al considerar que el sistema Federal (Federalismo) implica y designa la teoría del Estado Federal como un modelo Constitucional; así federalismo o sistema Federal y Constitucionalismo van de la mano, y por ende la división de poderes se incrusta en tales aseveraciones. El problema radica en que el Federalismo jurídico delimita la organización y heterogeneidad de poder entre las diferentes funciones el poder público (las derivadas de la división de poderes) y reguladas previamente por un fondo legal, que de pie a la diferencia heterogénea de las diferentes funciones acontecidas por cada poder en particular, de allí que hablemos de un federalismo jurídico. Por otro lado, el federalismo pragmático, al menos en el Estado Mexicano no es otra cosa que la práctica de un acendrado centralismo de índole política. ¿Las causas? las encontramos en el viejo sistema político y sus principales elementos: el presidente de la República y el partido hegemónico en el poder. El primero desplegando toda su institucionalizada en el sistema presidencialista; en tanto que el segundo en dos sentidos como intermediario entre las decisiones del presidente (jefe nato del partido) y la sociedad corporativizada y/o cooptada, por el mismo instituto político, y a través de las posibles negociaciones que en un plano político se podrán realizar con la sociedad civil y/o con otros partidos (como últimamente se vino haciendo con el

⁷⁹ Burgoa, Ignacio, op. cit., 371, 372.

PAN). Un miembro destacado del sistema político y recientemente inmolado escribió que “el Presidente de la República y el PRI sigan siendo los principales pilares... del sistema y que para lograrlo, las elecciones deben ser inobjetables”.⁸⁰

Así el federalismo jurídico -cuya base es la esencia jurídica que se le da y requiere el Estado Mexicano- es parte de la columna del Estado de Derecho, ya que es el orden jurídico-político establecido y es un centro neurótico debido a su existente influencia legal en la estructuración política y subsecuente práctica centralista por los medios administrativos, políticos, presupuestarios y de algunas prácticas bastante acendradas en el sistema gubernamental.

El centralismo político lo ubicamos como el parte aguas de la relación existente entre el titular del ejecutivo federal y las demás esferas de decisión y poder político reales; a través de diversos medios: el PRI, la elección de los candidatos a las diferentes gubernaturas estatales; principales candidatos a diputaciones federales y presidencias municipales; en el ámbito sindical, los principales dirigentes sindicales en cierta forma son reconocidos por el presidente de la república en sus liderazgos, etc.

Además del centralismo político, podríamos mencionar el centralismo administrativo, y muestra de ello lo son las oficinas de las diferentes secretarías del Despacho en el interior de la República; la fijación del gasto público y el presupuesto para las entidades federativas y su negociación; el ejercicio de publicación de las principales leyes de orden nacional y el control de los principales medios de infraestructura (PEMEX, PIPSA, etc.) que condicionan sus

⁸⁰ Ruiz Massicu, José Francisco, ¿Nueva Clase Política o Nueva Política?, p. 109.

medios de negociación y la participación de ciertos sindicatos incondicionales e institucionales al sistema: Velázquez en la CTM; Juárez Blancas en la CROC; Hernández Juárez en el sindicato de telefonistas, etc.

El centralismo político tiene otra variante, conocida como el centralismo territorial o geográfico, ya que es sabido que en el Distrito Federal se concentran las cedes de los tres poderes Federales y se hayan las principales infraestructuras y superestructuras nacionales. Esto tiene un antecedente precortesiano mezclado con la estructura colonial matizada con el modelo norteamericano de forma de Estado y de Gobierno.

El federalismo atiende a aspectos esencialmente legales partiendo de la jerarquía jurídica que impone la Constitución Política, y que en el misma se sientan la organización y estructura del Estado mismo, y se convierte en un fenómeno común cuando el exceso de leyes se hace presente. No nos quejamos de la gran producción legislativa, sino de lo obsoleto que algunas de ellas resultan, demostrando que el sistema jurídico "se encuentra en crisis, (y) cuyos síntomas se describen tomando en cuenta los siguientes aspectos: a) El exceso de producción normativa y las consecuencias negativas que ocasiona a los destinatarios de las normas; b) la... precocidad de la ley para asimilar y encuadrar la velocidad del cambio; c) la imposibilidad de que la población comprenda el valor y alcance obligacional de cada regla vigente; d) la dificultad para que las personas las invoquen y apliquen correctamente en sus convenciones jurídicas; y e) "el impacto directo que generan las controversias sobre los órganos de resolución jurisdiccional, que se traduce en el aumento creciente de juicios y litigios que promueven los particulares ante los diferentes tribunales".⁸¹

Esta crisis del derecho “queda comprendida como una crisis de la certeza jurídica en sus diversas manifestaciones”.⁸² Ante esto el mismo Rousseau sentenció: “El Estado en que haya más leyes que las que puede retener la memoria de cualquier ciudadano es un Estado mal organizado; y el hombre que no sabe de memoria las leyes de su país es un mal ciudadano”.⁸³ Ambas cosas en nuestro Estado Mexicano y ello explicaría que la juridicidad de nuestro federativismo se encuentra en serios problemas; por consiguiente entre más terreno abarque el centralismo político y del cual dependa el federalismo jurídico., entonces la situación del Estado de Derecho y la división de poderes se verá seriamente afectada por una crisis global e integral. Pero la cita a Rousseau no es gratuita, hay que interrogarnos sobre el sinnúmero de leyes existentes en nuestro país, que hacen parecer que toda actividad humana por mínima que parezca debe ser regida por una norma jurídica es cierto y exagerado. Esto hablaría de una ineficacia legislativa o de una exégesis del Estado de Derecho. Consideramos que sería lo primero, ya que la ineficacia de las normas legales ha desfasado la circunstancia de que se hace insuficiente el derecho y toda clase de leyes para controlar la conducta social; o bien, que se requiere de un cambio para que no se lleva al paroxismo la utilización de las leyes en el Estado Mexicano, lo cual conllevaría al ejecutivo a la necesidad de incrementar más proyectos de ley y/o reformas a las ya existentes, haciéndolas deficientes (iniciando por la misma Constitución Política). Por otro lado, hay que ser realistas y decir que en México no existe una cultura ni política ni mucho menos legislativa, por la falta de interés de la sociedad de conocer las leyes más elementales; y aquí habría que hacernos una pregunta

⁸¹ Camposco Cadena, Miguel Angel, “El Estado de Derecho y la Inflación Legislativa”, en *Quórum*, No. 37, nov-dic/95, p. 62.

⁸² Camposco Cadena, Miguel Angel, *ibidem*.

⁸³ Citado en *op. cit.*, p. 62.

cuantos ciudadanos -tomando una muestra estadística- son los que alguna vez en su vida han leído voluntariamente la Constitución General y la han comprendido. Es indudable, a pesar de no realizar el trabajo de campo, que el índice sería de risa ante la falta de interés por parte de la mayoría de los ciudadanos: "Esta situación lleva a considerar que aunque estén informados de la existencia de una ley, no necesariamente se puede aceptar que conozcan su contenido obligacional, sus alcances jurídicos y las consecuencias restrictivas al ámbito de ejercicio de sus derechos generales y particulares".⁸⁴

Coligiendo, el federalismo jurídico es la base legal de las Constituciones mexicanas y su función esencial lo es la de "relacionar la totalidad de las normas jurídicas para integrar el orden público y a través de éste la gestión o acción de los tres poderes de acuerdo a sus funciones debidamente especificadas por la misma norma jurídica suprema."⁸⁵

Por lo que toca al centralismo político, resalta el fenómeno que el presidencialismo ha realizado a lo largo de los años de la posrevolución; baste señalar el hecho -según se afirma en Burgoa- de las facultades constitucionales que posee el presidente de la República, y que van desde legislativas (incluyendo su colaboración en el proceso legislativo) hasta ser el titular de la facultad reglamentaria; en las de corte administrativo incluimos a las de nombramiento, remoción, defensa y seguridad nacionales, en materia diplomática, en relación política, en su relación con la justicia, aquéllas de corte general y que tienen que ver con la administración pública federal, la expropiatoria, etc. Dicho fenómeno

⁸⁴ Camposeco Cadena, Miguel Angel, "El Estado...", *op. cit.*, p. 63.

⁸⁵ Reyes Ramírez, Miguel, "El Federalismo, Base del Derecho Social en las Constituciones de México", en *Quórum*, No. 37, nov-dic/95, p. 39.

ha conllevado que en múltiples sexenios se haya deseado descentralizar políticamente la vida nacional, al grado de llegar a ámbitos y aspectos de reforma administrativa y de desconcentración jurídica, económica, etc., sin el menor resultado en ello. La causa -entre otros aspectos que ya han sido analizados en otro instante- es que si "el presidencialismo es piedra fundamental del sistema mexicano (político, social y económico), no deberá ya confundirse con absolutismo, deberá ser un presidencialismo democrático como el previsto por la Constitución".⁸⁶ Retomando al licenciado Ignacio Pichardo Pagaza diremos que la centralización repercute en cada uno de los ámbitos siguientes:

- 1) Es un fenómeno negativo ya que concentra la actividad y los recursos en general en zonas y grupos sociales restringidos.
- 2) Provoca en regiones y áreas periféricas el desaprovechamiento de recursos y ocasiona desempleo, inactividad y migración.
- 3) No permite un adecuado control y coordinación entre federación, estados y municipios.
- 4) Puede ocasionar yuxtaposición entre leyes de orden federal y aquéllas estatales, debilitando así a los ordenamientos municipales.
- 5) El centralismo político redunda en un atraso económico, político y sociocultural.

⁸⁶ Manu Dombicrer, Ave César..., p. 13.

- 6) El centralismo político ocasiona que el proyecto nacional en lo que se refiere al federalismo y con el municipio se hallen debilitados.
- 7) Con el centralismo político es imposible llevar a buen término la planeación nacional.
- 8) Es evidente que con la existencia de la centralización política resulta imposible el fortalecimiento del federalismo nacional, y con ello la división de poderes.⁸⁷

Resulta pertinente que el federalismo jurídico sea dual y que también tenga un tanto de político en virtud de la realización del proyecto nacional y para que se pueda hacer efectiva la división de poderes y su equilibrio dentro de un Estado de Derecho.

Y el centralismo es político en razón de que todo se haya en torno a la figura del presidente de la república y/o su proceso institucionalizador -el presidencialismo-, y no es un sentido de forma de Estado, ya que en esas circunstancias hablamos en nuestra propia Constitución de una República Federal. Y de allí mismo se retoma la idea de la juridicidad del federalismo, por lo tanto así lo designamos, ya que el Federalismo tiene más un tinte jurídico y organizativo que político. En el caso de la división de poderes, esta es una de las figuras del derecho público a destacar y que forman parte del mismo federalismo republicano. Es decir, federalismo y división de poderes van unidos a través de lo que

⁸⁷ Picardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I, pp. 75, 82.

conocemos como orden público. Este último está ligado al orden jurídico ya que ambos son condición sine qua non del Estado de Derecho.

El federalismo jurídico es un factor que como decíamos anteriormente, debe tener un corte político para que sea uno de los factores necesarios para el equilibrio de la división de poderes, es decir, que pueda ser un contrapeso jurídico y político. La perspectiva es la de ser una herramienta más que política, que divida y un medio hacia un *pacto nacional y de unidad política, económica y social*; se requiere que se repose en un aspecto más jurídico y ello se reflejaría con el constante cambio de leyes y el cumplimiento de los rasgos que en un inicio mencionamos para que así se complemente el ideal plasmado en la Carta Magna. Cumpliendo con los llamados rasgos del federalismo, consideramos que los grupos en busca de una mayor participación, los partidos oficiales y la sociedad política y civil serán capaces de comprender la necesidad de crear un nuevo orden jurídico que logre los avances con más coherencia e imaginación hacia un terreno a mediano plazo que pueda resolver las difíciles controversias que al respecto se han fundamentado.

La división de poderes y su equilibrio real no serán posibles si desde nuestro objetivo de proyecto nacional, el federalismo y el Estado de derecho no son lo suficientemente actualizados, realmente modernos.

4.2 GRUPOS DE PRESIÓN Y DE APOYO AL SISTEMA POLÍTICO

La posición del ejecutivo lo coloca en trato directo con las llamadas fuerzas "vivas", es decir, las fuerzas sociales y/o políticas nacionales. Estas fuerzas son las únicas formas de contrapeso y peso que van a delimitar la participación del ejecutivo ante los demás poderes y ante el sistema político y jurídico. Por lo tanto, se podría decir que son factores exógenos a la división de poderes, ya que a través de estos grupos se nivela la participación del ejecutivo más o menos en cierto sentido; ya sea para favorecer a unos u otros grupos.

Aunque en realidad y directamente los grupos de presión o apoyo al sistema político y más aun a la división de poderes, en nada o casi nada influyen en el adecuado equilibrio del poder público, pero sí son factor indispensable para la representación de grupos no representados política social, cultural o económicamente por los legítimos representantes (diputados, senadores, etc.) y en tal sentido pueden hacer al menos que las acciones del ejecutivo sean atenuadas modelando los actos y gestiones de gobierno. Esto limita el margen -aunque muy poco diríase- de acción de ciertos ejecutivos, como se ha demostrado en múltiples ocasiones, que más adelante referiremos para sostener y apoyar lo aquí señalado. Pasemos a explicar el fenómeno de los citados grupos de presión y/o de apoyo de forma por demás breve pero resaltando la esencia de su influencia en el poder presidencial.

Iniciando por los grupos de presión o de interés, que son los que efectivamente influyen en ciertas decisiones presidenciales, mitigando en algún

momento de su presión el poder presidencial sobre todo. Se les denomina como grupos de presión o de interés, debido a que -como lo indica el maestro Burgoa- el "equilibrio.... dentro de todo régimen... democrático... se encuentra frecuentemente amagado en los Estados "contemporáneos por lo que se denominan grupos de presión, cuya actuación diverge de la de los partidos políticos". Además cuentan con elementos varios: a) Tienen una organización jurídica, lo que los hace autorizados en forma legal; b) carecen de una organización jurídica. c) no cuentan con jefes visibles; d) en algunos casos actúan en la clandestinidad; e) sus objetivos carecen de una definición; f) no buscan el mejoramiento general, su sentido es particular; g) su forma de actuar es a base de presiones sobre los órganos del poder Estatal; h) en algunos casos emplean la violencia como forma de presión; i) inician su acción en grandes masas populares o pequeños sectores de la población (sectores élite); j) ante su presión se crea lo que llamó por Fernando Lasalle como un factor real de poder, cuando dominan sectores populares o particulares en contra de los órganos estatales; k) uno de los móviles o banderas de ataque lo es "la reparación de violaciones al orden jurídico... o del mejoramiento social, económico o cultural de la nación". Por lo tanto los grupos de presión son organizaciones o coaliciones de intereses económicos, culturales, sociales, etc., que sin ser eminentemente políticos, a través de ésta se le da forma y canalización a sus demandas, y de esa forma defienden sus intereses, propósitos, y objetivos de grupo.⁸⁸ Hay que decir en descargo de los grupos de presión, que éstos no buscan el poder político ni menos aun su ejercicio, sino que actúan sobre el poder, es decir, hacer presión o presionar a los diversos órganos estatales (que en nuestro país se concentra sobre el titular del ejecutivo preponderantemente).

⁸⁸ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 540, 541, 542.

En México existen un sinnúmero de ellos, los cuales son de toda índole: económicos, sociales, culturales, etc.

Por citar ejemplos de grupos de presión económicos tenemos a los empresarios mexicanos que han penetrado en el ejercicio unipersonal del presidente en turno e incluso algunos organismos gremiales confederados empresariales; de corte social, tenemos a grupos religiosos, moralistas, de inquilinos; de movimientos sociales y de sanidad, etc.; culturales, a ciertos grupos sociales de índole ecológicos, intelectual, etc. Todos ello de una forma u otra han implicado en diferentes épocas una presión directa ante el mandatario en turno.⁸⁹

Los grupos presionan a través de lo que se conoce como cabildeo (lobbying o lobby),⁹⁰ que no es otra cosa que un proceso “mediante el cual los representantes de grupos de interés, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores... los deseos de sus grupos. Por lo tanto... es..., una transmisión de mensajes de los (grupos de presión)... por medio de representantes especializados...” respecto o sobre los órganos de decisión legislativa, ejecutiva o judicial.⁹¹

⁸⁹ Cfr. Sobre el tema de grupos de presión: Maurice Duverger, Sociología Política, Aguilar, Madrid; Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, FCE, México; Georges Bordeau, Tratado de Ciencia Política, Tomo V, UNAM, México; Jean Meynaud, Les Groupes de Pression en France, Bibliothèque Polithique, Paris; Joseph La Palombara, Interest Groups in Italian Politics, University Princeton.

⁹⁰ Expresión “tomada del corredor de los edificios parlamentarios y de los grandes recintos... parlamentarios”, Gianfranco Pasquino, “Grupos de Presión”, Bobbio, et. al., Diccionario de Política, p. 751.

⁹¹ Pasquini, Gianfranco, “Grupos de Presión”, en ibidem.

Como podemos retomar, los grupos de presión clásicos hacen una actividad de cabildeo, es decir, de representatividad de los grupos ante los capitanes de los órganos de decisión gubernamentales, como lo es el caso de los Estados Unidos o la misma Inglaterra; ahora bien contemplamos que dicho cabildeo se inicia primeramente en los sistemas parlamentarios avanzados, y se retoma dicha práctica en los Estados Unidos -amen de recordar que se trata de una república federalista y de sistema presidencialista-. En el caso nuestro, esta forma de hacer llegar las demandas de los diversos grupos de presión a los órganos estatales, mediante intermediarios expofeso es inexistente. A lo más que se presente en nuestro sistema de demandas y gestiones, se da a través del cooperativismo sindical y/o gremial. Ejemplos de ellos lo encontramos en organizaciones como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), etc.; en el caso de las organizaciones populares la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), etc.; estas situaciones son vivo reflejo del intermediarismo (cabildeo) existente entre los grupos de presión y los órganos estatales.

El cabildeo, no confundirse con un acto práctico que se refleja en nuestros municipios mexicanos a través del Cabildo Municipal,^{*92} es el acto de intermediación entre un representante (no electo políticamente) del grupo de interés y un órgano gubernamental. En nuestro caso bien podría hacerse a través

⁹² *Es la reunión del ayuntamiento, con la finalidad de tratar asuntos de interés múltiple relativos al municipio y esta integrado por el presidente municipal, los regidores, el síndico, el secretario del ayuntamiento y funcionarios de 1o. y 2o. nivel administrativo. En otra connotación el Cabildo es el salón de sesiones o reuniones para el ayuntamiento municipal, de ahí que existan en el argot municipal las llamadas sesiones de cabildo.

de los líderes reales de los diferentes grupos de interés. Por las circunstancias corporativistas de nuestro sistema político, resulta inexplicable esta actitud de acuerdo al tipo de liderazgos, cuasi cacicazgos políticos, expresados por los líderes. En el caso de grupos originalmente establecidos y que cuentan con una real representación, esta no llega a ser de gran impetu ya que las formas y candados políticos minimizan la acción de dichos liderazgos. En este caso sólo ciertos sindicatos denominados "amarillos" -independientes- serían un ejemplo de real liderazgo y gestión de uno u otro grupo de presión adherido al mismo.

Por lo que respecto a los grupos de apoyo al sistema, sólo nos referiremos al ejército mexicano. Esta institución tiene una gran significación dentro y fuera del país, ya que esta misma situación ha hecho que los militares sean un fuerte grupo que acude y está al auxilio de las principales instituciones nacionales y ello incluye al presidente de la República. entre ambos existe una simbiosis y una fundación asimétrica, y como ejemplo diremos que en el caso de los exmandatarios gozan de favores respecto de las fuerzas armadas (cuentan para él y su familia -incluyendo sus bienes muebles- de una guardia personal prestada por el Estado Mayor Presidencial). Además en fechas especiales presentan sus respetos y fidelidad ante el mandatario en turno; y su participación allí no finaliza, cuentan con comisiones respecto de asuntos relativos a su ramo en las cámaras de diputados y de senadores; así mismo, dentro de la administración pública federal cuentan con dos despachos en el gabinete (las secretarías de la Defensa y de Marina); e incluso existe una liga entre el ámbito militar y el servicio exterior, al existir agregados militares y navales en varias embajadas y/o consulados mexicanos en el extranjero; si esto no fuera poco, ante la simbiosis de confiabilidad y apoyo hay que reconocer las canongías existentes entre las fuerzas

armadas (en sus diferentes armas y categorías); y hasta cuentan con una institución Bancaria propia (BANJÉRCITO). Esto es alguno de los rasgos que se conjugan como parte del apoyo y subordinación entre este grupo de apoyo y el poder ejecutivo. Se les denomina de apoyo, en el sentido más estrictamente real de su papel que guardan entre dicho grupo y los órganos del poder estatal.

Pasando a nuestro tema, después de haber explicado la esencia y antecedentes dogmáticos de los grupos de presión y de apoyo, analizaremos su participación como pesos y contrapesos de equilibrio en la división de poderes.

El contrapeso existente de los grupos económicos más poderosos en tiempos de Lázaro Cárdenas, se dejó apreciar cuando el mandatario publicó la Ley Federal de Trabajo y algunas otras leyes en materia agraria y educativa, obligó a dichos grupos (capitaneados por los líderes innatos del Grupo Monterrey) a contrarrestar la política y proyecto del presidente ante ciertas medidas de presión. Una de ellas fue la creación de un sindicato de patrones y constituyeron la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); se crea bajo los auspicios de los sectores católicos -grupúsculos de presión conservadores- con el ideal proempresarial y neotomista a través de un exfuncionario del nuevo régimen (Manuel Gómez Morín), nos referimos al Partido Acción Nacional (PAN, 15 de septiembre de 1939, en el Frontón México); los rumores difundidos de inestabilidad política (inexistente en esos tiempos) por parte de los grupos de presión conservadores trataron de disminuir el poder presidencial; así mismo, el financiamiento del movimiento zedillista en San Luis Potosí, el cual el mismo mandatario tuvo que ir en persona a reprimir; la fuga de capitales de parte de los nacientes financistas e inversionistas ante las políticas expropiatorias del

presidente Cárdenas. Estos ejemplos son tan sólo una demostración de que los grupos de presión (los empresarios, la Iglesia Católica misma y grupos reaccionarios y ultramontanos) al no estar de acuerdo con las políticas propias del mandatario en turno son capaces de buscar la desestabilización a través de diversos medios políticos, económicos, etc.

En el sexenio de López Mateos, también se tuvo que padecer el contra ataque de los grupos reaccionarios al ejercer presión ante el presidente ante su postura respecto de la Revolución de Sierra Maestra de Fidel Castro en Cuba (1958); en contra de la política educativa y cultural; en contra de la misma expropiación de la industria eléctrica, etc. Los empresarios poderosos siempre hicieron y encontraron el medio para hacer presión sobre el poder ejecutivo, lo cual demuestra su importancia dentro de la división de poderes, además de no encontrar representatividad, en el Congreso, real a sus demandas. Aunque han contado con el apoyo político del PAN, éste partido ha costado su participación en el ejercicio del poder y en las principales decisiones políticas por aquél entonces.

La misma situación fue padecida por el expresidente Luis Echeverría y es aquí cuando más se dio una presión por parte de los grupos de presión más poderosos: los grandes empresarios mexicanos y la Iglesia Católica.

El rompimiento entre estas fuerzas de presión creo condiciones de alarma para la sociedad mexicana y se fomentó un ambiente inestable: se creo el Consejo Coordinador Empresarial; se introdujo el rumor del violador de la avenida Misterios en la Capital de la República; de la campaña de esterilización a los

infantes en las escuelas públicas; del futuro golpe de estado que se gestaba en la mente del propio mandatario; etc.

Sexenios débiles en relación a la participación de los grupos de presión y en especial el de los empresarios, fueron los de López-Portillo y Miguel de la Madrid. Aunque podríamos decir de éste último que la Iglesia Católica tuvo una injerencia indirecta en su sexenio y que grupos como el Opus Dei, PROVIDA, etc., de eminente catadura católico-reaccionaria fueron ampliamente favorecidos, y que incluso tal fue su participación hasta llegó a ser determinante en aspectos electorales (recuérdese en Chihuahua en 1985, cuando el arzobispo de esa ciudad ordenó a los feligreses católicos se abstuvieran de asistir a los oficios religiosos en el estado, como señal de desaprobación a las elecciones -supuestamente fraudulentas en contra del PAN- estatales y en la que tuvo injerencia (para solucionar el problema) el ministro de gobernación, Manuel Bartlett.

Resumiendo, como hemos demostrado con los ejemplos simplificados y narrados por la prensa nacional y hasta extranjera, los grupos de presión o de interés resultan un contrapeso (más que un peso) del autoritarismo sectario del presidencialismo y cada vez son más fuertes, aún que en estos momentos diremos que éstos se han o van perdiendo en la lontananza política y el cabildeo. Evidentemente los grupos de presión hacen ésta sobre el titular del poder ejecutivo, lo cual implicaría un desgaste, pero no resulta del todo así, ya que el presidencialismo, como institución política, económica y social, es lo suficientemente arraigada y fuerte -y en sí misma en una fuerza real de poder sale del trance favorecida en la gran mayoría de los casos: Salinas salió más fortalecido cuando fue a San Luis Potosí para destituir a Zapata de la Gubernatura, pero no

imponer o apoyar a Salvador Nava, como podría suponerse. Consiguió más poder y credibilidad democrática y política, y dio muerte al movimiento navista, y lo sepultó más tarde cuando “destapó” al yerno del difunto Salvador Nava para las elecciones gubernamentales y ser el triunfador de los sufragios.

Los grupos de presión últimamente presionan a los demás poderes, sin la menor satisfacción en vista del desequilibrio del poder público; ya que recuérdese que el que ejerce el poder político y toma las principales decisiones de índole nacional y prioritario lo es el presidente de la República y no los poderes colegiados restantes.

Los grupos de presión son contrapesos del ilimitado poder presidencial, lo cual hace un estira y afloja en las negociaciones de tal o cual acto o gestión de gobierno, proyecto de ley; o reforma a las ya establecidas.

Los grupos de presión simplemente utilizan medios no políticos pero se valen de ciertos círculos institucionales para hacer manifiestas sus demandas, sus intereses, como la prensa de oposición al gobierno y de ciertos grupos políticos y/o partidos políticos de izquierda en el mosaico político.

Resulta una rareza, que los grupos de presión puedan influir o presionar al poder judicial o al poder legislativo para que actúe en favor o no de ciertos intereses; pero para ello -de ser así- lo arrojan en su base constitucional referida a la Planeación Nacional Democrática, cuando ante las reuniones y convocatorias generales se hace las principales fuerzas, grupos e individuos que tengan algo que relacionar o manifestar: esto legitimized y legaliza el sistema de planeación del

gobierno al existir una mayor participación y así se mezcla en cierta forma con el poder legislativo; empero, con el judicial al menos no ha existido fehacientemente suceso verídico de la presión que éstos grupos pueden ejercer. Si bien es cierto que aquí hoy día se han manifestado a través de mítines ante los tribunales de mayor importancia, no han dejado de ser eso, simple mítines.

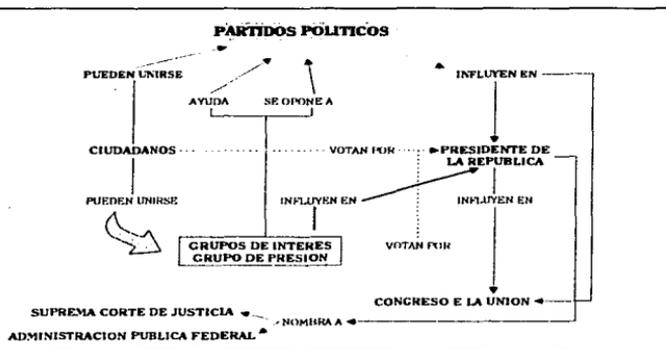
Esta reacción de los grupos de presión sólo es contrapeso del ejercicio presidencial, lo cual desgasta o limita mínimamente el actuar del presidente ante y con los dos poderes restantes.

En la división de poderes resulta evidente que los grupos de presión no hacen mella para tratar de equilibrar y ser un contrapeso real; simplemente es un factor regulador de las fuerzas que se ejercen en torno al poder público. Pero hay que retomar que, de acuerdo al sistema presidencial sui generis nacional, sabedores los grupos de presión saben que "la concentración funcional, (que) se refleja en la supremacía de la toma de decisiones y que redundan en la centralización administrativa (y política)... hace del presidente el "centro de la Unidad Política Nacional".⁹³

Dicha unidad nos remite a lo que anteriormente mencionamos: el centralismo político y un federalismo jurídico, sinonimizado en Estado de Derecho y Sistema Presidencial de División de Poderes, con supremacía del Poder Ejecutivo.

⁹³ Jeanetti Dávila, Elena, "Un ejecutivo fuerte base de la Unidad Política Nacional". *Cuadernos de Política y Administración Pública*. No. 33, may-ago/87, pp. 11-13, 15.

Esta influencia, de los grupos de presión sobre las decisiones presidenciales se atomizan resultando algunas favorables y otras no, como lo podría ser en el caso de Estados Unidos (recuérdese la dimisión del presidente Richard Nixon ante los sucesos del Hotel Watergate, cuando realizó espionaje sonoro a las reuniones de varios miembros del partido Demócrata, cuando la opinión pública salió a las calles para exigir a su presidente diera una satisfacción pública y ante la incapacidad de aquél de solucionar o dar una respuesta satisfactoria, decidió renunciar al cargo). Pero si se presenta cierta influencia en modificaciones, rectificaciones a proyectos políticos, económicos, legislativos, etc., que repercuten en su forma de ejercicio del poder público por parte del poder hegemónico. Para explicar mejor esta forma de contrapeso en la fuerza del ejercicio del poder presidencial, retomaremos el esquema del politólogo Rodolfo Téllez Cuevas, que demuestra la influencia de las fuerzas "sociopolíticas" -así las califica sobre la acción del primer mandatario.



Como se podrá apreciar en el diagrama, el presidente se encuentra en el centro del actuar político y en el mismo se distingue la existencia a la sombra de aquél de los demás poderes, lo cual lo deja en una posición de ser árbitro del entorno político y jurídico; el primero, en el ámbito de gobierno propiamente dicho y el político del manejo electoral y de representatividad; en el caso del segundo, en la forma de ejercer los principios del federalismo en que se circunscribe la función de cada poder constitucionalmente establecidos.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

- 1) El tema del poder es muy polémico y por consiguiente tiene una gran diversidad de enfoques (Sociológicos, jurídicos, políticos, etc.) lo cual lo hacen muy rico en su estudio. Pero si lo delimitamos en su ejercicio político y desplegado en políticas tendientes a hacer su manifestación en una sociedad y un Estado específicamente, encontraremos que es vital hacer una especificación de éste con la política y lo político, obviamente sin apartarnos de lo jurídico. Aunque en el presente estudio ha quedado claro que el Derecho, término empleado en su más amplio sentido, ya no cubre la expectativa amplia en que se circunscribían ambos fenómenos (la política y lo político); ahora bien, podríamos aventurarnos a concluir que ante el evolutivo paso del Estado a esquemas más complejos de la real política se hace necesaria la reconfiguración del Derecho y del Poder. Estos dos siempre unidos, eso sí, pero no complementados en la discusión de que la persistencia del Estado de Derecho sigue vigente. Estos no es tan válido hoy día.

tiene que echar mano de la herramienta en que se ha constituido el derecho. En caso contrario la transición de un Estado Absoluto a un Estado de Derecho jamás se hubiera siquiera pensado. Sin embargo, la historia nos ha demostrado, y en especial los últimos acontecimientos en esta última década, que no siempre fue así; ejemplos los tenemos con las potencias del Eje -previas a la II Guerra Mundial-; la incursión de un Estado Socialista y la caída y casi extinción de éste (La desmembración de la ex-URSS, de la ex-Alemania Democrática, etc.)

- 2) Ahora bien, por poder se deberá entender una probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social (y jurídica, para los teóricos del Estado de Derecho), aun contra toda resistencia; lo que para Jouvenal sería una realidad sustancial de mando y de ahí viene la supremacía de un poder (en cuanto a una función específica: la ejecutiva), lo que haría del poder público ósea, el ejercicio por el Estado a través de sus funciones específicas- un poder político. Este último es el disfuncionamiento es una institución (como lo sería el propio ejecutivo) del poder "super partes". Esto es, que el poder político se ejerce sobre las partes que integran la relación Estado-Sociedad.
- 3) El poder público es la expresión de mando dentro del Estado y esta vinculación llega al derecho como una herramienta o forma más (técnica) de expresar ese mando;

por lo que el Derecho será el árbitro en la relación del Estado y la sociedad civil. Esto es sumamente lógico ya que -como se mencionó con antelación- si no se diera toda esta mezcla, esta simbiosis de elementos, se hablaría de Estados de Poder; es decir, no hay un derecho regulador y las consecuencias serían el despotismo y la anarquía, lo cual implicaría un desviación del poder (Estados totalitarios).

- 4) La política práctica se encarga de la búsqueda de los medios hacia el poder, tratando de lograr el Bien Común (elemento Teleológico del mismo Estado). La interrogante sería ¿y cuáles serían esos medios? El Derecho, la misma División del Poder Público, el vituperiado Equilibrio de Poderes, e incluso algunos elementos exógenos: grupo de presión, coyunturas y los paradigmas políticos de la influencia de los países metropolitanos sobre los periféricos, etc. Con eso demostramos que hablar de política y derecho en estos días es hablar de dos cosas que pareciera fueran paralelas siendo en la realidad o práctica no necesario, si consideramos que aquélla ha desplazado al segundo, al grado de reducirlo a un medio simplemente. Muestra de ello lo son todas aquéllas reformas y creación de normas jurídicas que ha servido para legitimar o legalizar un actuar político y de la política, y el ejemplo más latente o palpable lo es la supremacía del poder ejecutivo sobre los otros dos, tratando de enfocarse

hacia un equilibrio (de poderes) de los intereses más afines al bienestar común.

- 5) Por lo tanto la división de poderes y su consiguiente equilibrio son simplemente factores del propio ejercicio del poder político dentro del Estado Mexicano, ampliamente reconocido y aprobado por una esquema legal que resguarda la idea de un Estado Liberal y que ya no digamos de Derecho. Por lo tanto nos inclinamos a reconocer a aquéllo del Estado de Derecho como el Estado Liberal, o Democrático-Liberal. No con esta postura estamos en contra de lo que los “dinosaurios” jurídicos han sostenido hasta llegar a grados inverosímiles: el Estado de Derecho.

Con ello tratamos de identificar el hecho de que el Derecho ante la política (que no decir lo político) ha perdido cierta vigencia dentro de una sociedad escéptica. Sexenio tras sexenio, administración tras administración han hecho un excesivo abuso (valga la redundancia) del derecho, al grado de minarlo y arrinconarlo en la obsolescencia y el desfasamiento: por qué no se revisan nuestras leyes mercantiles, laboral, en materia bancaria, etc., las cuales siempre han sido tan excesivas en su contenido que dejan atrás su calidad. Toda ello se debe a las coyunturas de la política y lo político de ejercer el poder público del ejecutivo federal.

- 6) En consecuencia, el Estado de Derecho debe buscar las condiciones para no caer en su contraparte, el Estado Totalitario, ya que ello originaría en disfuncionamiento del ejercicio del poder. Así jurídicamente se hace indispensable -al menos en el marco legal- la necesidad de graduar el ejercicio del poder público y para ello qué mejor que la separación o división del mismo a través de las diferentes funciones y no de las propias necesidades jurídicas del Estado mismo: esto sería lo ideal y eficaz sería si en realidad se viviese en un Estado pleno de Derecho, lo cual no deja de ser la panacea del liberalismo político y hasta económico. En nuestra actual situación sabemos que es invariable -por no decir que es falso- esta postura ad hoc del derecho y la política en relación con la división de poderes. Esta última corresponde a las libertades (como la definiría primeramente Locke y Montesquieu) de gobierno civil. Es decir, que originalmente la susodicha separación -división de poderes obedece al rompimiento de los nexos de un Estado netamente autoritario y semi feudal, donde el gobernante era la unidad del poder público y la sociedad no participaba en la toma de decisiones públicas y de carácter general: de ahí surge la idea añeja del Rey-filósofo, del monarca ilustrado. Este status se rompe cuando la representatividad de la sociedad civil incursiona en las esferas políticas determinando su cuota de poder creado los contrapesos al ejercicio del poder. Hasta ese entonces el

derecho ni siquiera figura como un medio para lograr dicho cercamiento; es por ello que ante el dilema de buscar los accesos de legitimación y legalidad de la participación de un gobierno civil, es que se crea el principio de división del poder y su sustento legal que hará sólido el sistema del gobierno civil: esto terminó en la famosa Carta Magna inglesa y que actualmente estaría representada por los códigos Políticos de cada una de las naciones democráticas.

Por otro lado, se liga el gobierno civil con la participación democrática y se consolida en un pacto social, en una entente sólida que en algunos casos, como el mexicano, lo plasma la misma Constitución Política, que no es otra cosa que el convenio, la negociación entre el gobierno civil de la sociedad y la soberanía delegada al soberano con un carácter legal para que éste último disponga del poder público para con aquélla: y como una forma eficaz de conformación la civilidad conlleva la separación del poder soberano de acuerdo a la funcionalidad del mismo Estado. Ligado a todo esto también nace el principio de representatividad política y la participación política de los principales actores y grupos que se disputan esa parte del ejercicio pleno del poder público.

En México la situación no sería tan compleja, ya que por las condiciones políticas y sociales que nuestra nación guardó como colonia, se nos fueron transmitidos los esquemas

políticos y en el mejor de los casos los emulamos (al estilo de los Estados Unidos de América).

- 7) La herencia cultural e híbrida de las culturas que configuraron el sentir político de nuestra nación es un eterno conflicto entre el poder soberano autárquico y unipersonal con las ideas de un liberalismo político e ideológico que dieron como resultado lo que actualmente conocemos como sistema político mexicano y en el cual es irrenunciable la figura que desempeña -al igual que su papel- el titular del poder ejecutivo. Explicar el fenómeno sería fácilmente tema aparte e inagotable, que tal parecería que sólo los protagonistas (es decir, los mismos presidentes) serían los únicos en capacidad de explicarlo ya que son los que lo padecen; por lo que toca a la figura presidencial y su supremacía hacia con los dos poderes restantes, las condiciones legales (la misma Constitución) han originado tal supremacía ya que si se observa objetivamente él es el titular del poder ejecutivo; es decir es unipersonal, en tanto que los otros dos son colegiados, lo que hace más complejo desde la toma de decisiones hasta la estructura interna de cada uno de ellos (confróntese las respectivas legislaciones de cada uno de los poderes Judicial y Legislativo); e incluso por antonomasia, se reconoce al ejecutivo, hasta en el lenguaje coloquial, como a las diferentes dependencias y organismos federales de la administración pública federal;

en tanto que al hablar del legislativo, por ejemplo, debemos aclarar si se refiere a la cámara de diputados o de senadores, a las comisiones permanente o a la gran comisión, etc., y que decir del poder judicial. Esta unidad en torno de una persona -por lo que respecta al ejecutivo- hace que existe una supremacía desde el interior que también se refleja externamente a las demás esferas sociales, políticas, culturales y hasta económicas.

- 8) ¿Cómo es posible graduar el poder ilimitado del ejecutivo? Políticamente la existencia de grupos de poder, de intereses o de presión podría ser un medio idóneo para ello; así también, para atemperar el ejercicio desmedido del presidente, y del poder ejecutivo en sí, es interesante observar la importancia de los grupos al interior de la clase política en el poder; o bien, los partidos políticos realmente comprometidos con un proyecto (que en la actualidad dudamos exista alguno de oposición), como en sus inicios lo fue el Partido Acción Nacional; la participación y liga del país con Estado Unidos de América podría ser una limitante del poder ejercido por el presidente y sobre todo en materia electoral y económica. Otros factores que podrían regular el exceso de poder del ejecutivo y su supremacía ante los demás poderes sería una influencia de los partidos opositores o no tan leales al sistema político. Hacia el exterior -en los últimos años- podríamos llegar a considerar

otros factores no necesariamente político pero sí de suma importancia como el narcotráfico, los cárteles de la droga nacionales, la falta de credibilidad política de la sociedad civil en sus gobernantes y como consecuencia de ello los movimientos sociales; el mismo ejército (que más que factor real de poder en contra del presidente o de la supremacía del poder ejecutivo, sería un grupo asociado al establishment y ligado a la supeditación leal como institución a la voluntad presidencial), que sería tal vez el único capaz de recomponer el espectro político, con obvios y costosos resultados para el país.

En el caso de éstos grupos de presión concluimos que únicamente sobre el poder ejecutivo se “abalanzan” en vista de que saben perfectamente que en allí donde se toman las principales decisiones en éste país, y su cabildeo -si así pudiera mencionarse- fractura la catadura ilimitada del presidente en turno, esto es obviamente en cuanto a la fuerza que represente cada grupo de presión; no es lo mismo que presionen los empresarios mexicanos ante una ley fiscal que sea opuesta a sus intereses, que la presión que el movimiento inquilinario pueda desplegar. Por lo tanto, los grupos opresores jamás influyen en un real equilibrio de la división de poderes, sino que simplemente pueden influir directa o indirectamente en las principales decisiones presidenciales, poder hegemónico y de decisión.

- 9) Al inicio de la conclusión y perspectiva anterior se interroga respecto de la graduación del poder presidencial, pues sólo hay que mencionar que una de las principales soluciones es el cambio total y radical de nuestro sistema jurídico, hacerlo más moderno y conforme a las necesidades sociales y no políticas, para hacer un derecho más acorde con el proyecto principal del Estado: un real federalismo republicano, con una material división de poderes y que no se requiera de la existencia de grupos de presión que diverjan entre la función de gobierno y las banderas y demandas políticas.

En el Federalismo y su reestructuración se encuentra la razón a retomar para aquéllos idealistas del Estado de Derecho, ya que hoy día nos hallamos en la necesidad de renovar esta idea, como los últimos hechos nos lo demuestran en los dos últimos sexenios.

- 10) Con la Globalización internacional no se puede jugar ya que el país se encuentra inmerso en ella y cada vez se necesita de un Estado de Derecho acorde a las necesidades políticas y económicas del Estado moderno mismo, lo cual indicará, que en el futuro deberemos estar preparados para adentrarnos y/o transitar de un Estado de Derecho a un Estado Globalizador. Nosotros creemos que estamos en el inicio de esa transición, por lo que al requerir de una reorganización del Estado de Derecho, debemos iniciarla por el Derecho mismo, es decir, por la dogmática y la

concepción y objeto del Derecho, teniendo en cuenta que el Derecho da la estructura al Estado y su forma de organizarse; así si esta dogmática se lleva al plano material encontraremos necesario un cambio que inicie desde nuestra Carta Magna y llegue a los ordenamientos legales más elementales: lo dijimos en un momento, que cuando existe la abundancia de leyes el Estado se coloca en una inflación legislativa, lo cual se traduce en una constante crisis del Estado de Derecho. Por lo tanto proponemos una nueva concepción del Derecho, del Federalismo y que se ligue a la suerte de ambos la división de poderes y su equilibrio.

- 11) Proponemos, en un plano doctrinario que sería necesaria una nueva ley Suprema para una mejor estructuración del Estado y dar así un nuevo giro a nuestro sistema jurídico; más ad hoc. Esto pudiera resultar casi intolerable hasta por aquellos grupos más radicales opositores al sistema, empero sería un nuevo cambio estructural y orgánico (hasta en lo teleológico tendría que cambiarse el sentido del Estado, si bien bienestar social ha quedado desfasado en vista de ser más las demandas y menos los proyectos de desarrollo eficaces). Una muestra de ésto con lo que mencionamos como inflación legislativa (crisis del Estado de Derecho) en sentido inverso lo tenemos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos de América, tan sencilla y escueta, que se limita a describir al Estado en una norma

jurídica suprema limitada en cuanto a su contenido, pero rica en su función política y de gobierno; y que decir de la riqueza jurídica y legislativa que encierra. Si nuestro país adoptó, por no decir que copió la forma del Estado norteamericano, el esquema estadounidense, habría que recapitular y encontrar en dónde fallo dicho esquema.

- 12) Consideramos que el Estado de Derecho y la división de Poderes y su respectivo equilibrio (al menos que debiera existir) se encuentran su crisis en su propia raíz: la Constitución de 1917. Proponemos -como se citó anteriormente- un cambio global o una nueva forma de la misma, adoptando nuevos y provechosos sistemas políticos sociales y económicos.
- 13) La división de poderes no existe en el terreno real, y su equilibrio está en base a que debe haber un poder hegemónico y que por las mismas características del sistema político y de gobierno y de cada uno de los poderes, se hace necesario que uno de ellos entone la "batuta" de la hegemonía pero de forma limitada democráticamente. Y por ello en vez de hablar de un equilibrio de poderes diremos que existe un desequilibrio de los mismos.
- 14) La necesidad de introducir nuevas figuras del derecho político a nuestra Carta Magna sería sano y refrescaría aspectos más políticos y daría más legalidad y legitimidad a

los actos y gestiones gubernamentales. Estas figuras son el plebiscito y/o el referéndum.

- 15) El Estado de Derecho y el equilibrio del poder público, en los tiempos de la modernidad (algunos han dado en decir que se retome la posmodernidad) internacional hacen imposible que uno de los principios del Federalismo, la división de poderes se de plenamente en la práctica mexicana; y ello se debe a una constante crisis del Derecho lo cual favorece la supremacía de la política, la cual subordina las razones del objeto del Derecho en su aplicación creando una cantidad innumerable de leyes (inflación legislativa) que pretende resolver problemas de índole política, o bien que es creada por iniciativa de un programa o proyecto de corte eminentemente político, olvidando así la ontología filosófica que el Derecho implicaría en un Estado preglobalizador. Este requiere de cambios drásticos y que de no darse seremos un satélite más del nuevo orden internacional, y para ello es necesario reordenar y reedificar al Derecho y su objetivo creando así un nuevo Estado, un nuevo Federalismo y una nueva concepción y práctica de la división real de poderes.

BIBLIOGRAFÍA

-A-

ARISTÓTELES, Obras Completas, Grolier, Madrid, 1989.

-B-

BASAÑEZ, MIGUEL, La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1980, Siglo XXI, México, 1988.

BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, Introducción al Derecho Constitucional Comparado, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

BOBBIO, NORBERTO, "Política", en Diccionario de Política, Tomo II, Siglo XXI, México, 1988.

BOBBIO, NORBERTO, Origen y Fundamento del Poder Político, Tomo I, Vol. III, UNAM, México, 1985.

BORGE, TOMAS, SALINAS. Los Dilemas de la Modernidad, Siglo XXI, México, 1993.

BORDEAU, GEORGE, Tratado de Ciencia Política, Tomo I, Vol. III; UNAM, México, 1984.

BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1979.

BURKE, EDMUND, Reflecciones de la Revolución Francesa, copias s/f.

-C-

CREMAUX, RAÚL, coord., Democracia en Marcha, Grupo Tribasa, México, 1994.

CHEVALIER, JEAN JACQUES, Los Grandes Textos Políticos, Aguilar, Madrid, 1990.

-D-

DICCIONARIO DE POLÍTICA, Tomo II, Porrúa, México, D.F. 1989.

DORNBIERER, WANU, Ave César, Ediciones Universales, México, 1982.

-F-

FUKUYAMA, FRANCIS, El Fin de la Historia y el Último Hombre, Planeta, México, 1992.

-G-

GÁMIZ, PARRAL, MÁXIMO, Derecho Constitucional y Administrativo de Las Entidades Federativas, UNAM, México, 1990.

GARCÍA, MAYNEZ, EDUARDO, Ensayos Filosóficos - Jurídicos, UNAM, México, 1991.

-H-

HABERMAS, JÜGUEN, El Discurso Filosófico de la Modernidad, Taurus, Madrid, 1985.

HUNTINGTON, SAMUEL, Political Order en Changing Societies, University Yale Press, Yale, New Haven, 1990.

-I-

IPONAP, "Las gestiones gubernamentales en México", Política Nueva, Vol. II, No. 23, nov-dic., México, 1982.

-J-

JEANETTI, DÁVILA, ELENA, "Un Ejecutivo Fuerte Base de la Unidad Política Nacional", en Cuadernos de Política y Administración Pública, No. 33, may-ago., IPONAP, México, 1987.

-K-

KELSEN, HANS, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1989.

-L-

LEVI, LUCIO, "Federalismo", en Diccionario de Política, Tomo I, Siglo XXI, México, 1988.

-M-

MATEUCCI, NICOLAS, "Constitucionalismo", en Diccionario de Política, Siglo XXI, 1988.

-O-

OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS, "Comentario al art. 49 Constitucional", en Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, UNAM, México, 1986.

-P-

PALLARES, EDUARDO, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Porrúa, México, 1993.

PICHARDO, PAGAZA, IGNACIO, Introducción a la Administración Pública en México, Tomo I, INAP-CONACIT, México, 1985.

PASQUINO, GIAN FRANCO, "Grupos de presión", en Diccionario de Política, Siglo XXI, México 1989.

-R-

REYES, HEROLEZ, JESÚS, Discursos, 1983, SEP, México, 1993.

ROTH, DAVIS F., y FRANK L. WILSON, Estudio Comparativo de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

RUIZ, MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO, ¿Nueva Clase Política, o Nueva Política?, Océano, 1986.

-S-

STOPPINO, MARIO, "Poder", en Diccionario de Política, Tomo II, Siglo XXI, México, 1988.

-U-

UNAMUNO, MIGUEL DE, Del Sentimiento Trágico de la Vida,
Planeta-Agostini, México, 1993.

-V&Z-

VARA, RAFAEL DE PINA, Diccionario de Derecho, Porrúa,
México, 1993.

ZAVALA, IVÁN, El Año Pasado 1987, Plaza y Valdéz, México,
1988.

HEMEROGRAFÍA

HEMEROGRAFÍA

-A-

ALBOR, MARIANO "Poder sin Poder", en El Financiero, 10. agosto, México, 1995.

AGUILAR, CAMÍN, HÉCTOR, "Compuerta", en Nexos, No. 201, México, 1994.

-B-

BLANCARTE, ROBERTO, "Cristianismo y Mundo Moderno", en Política de El Nacional, 18 de octubre, México, 1993.

-C-

CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ANGEL, "El Estado de Derecho y la Inflación Legislativa", en Quórum, No. 37, México, 1995.

CÁRDENAS GARCÍA, JAIME, "Partidos Políticos y Democracia", en Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática, No. 8, IFE, México, 1996.

-F-

FLORES OLEA, VÍCTOR, "La desilusión de los sistemas", en Nexos, No. 177, México, 1992.

-M-

MARQUEZ PADILLA, PAZ CONSUELO, "La Presidencia Norteamericana: Institucionalización e Innovación", en Estudios Políticos, No. 4, Vol. 7, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1988.

MARTÍNEZ VELOZ, JUAN, "Cambiar las Leyes", en Política de El Nacional, 30 de abril, México, 1992.

MORA RUBIO, JUAN, "John Locke: un precursor negado", en Política de El Nacional, 12 de noviembre, México, 1992.

-R-

Reflexiones sobre la Revolución Francesa, Copias del año 1790.

REYES RAMÍREZ, MIGUEL, "El Federalismo, base del Derecho Social en las Constituciones de México", en Quórum, No. 37, México, 1995.

ROSAS, SERVANDO, "Leonardo Rodríguez Alcaine. Sí, soy Dinosaurio" en Política de El Nacional, 19 de Julio, México, 1993.

-S-

SILVA-HERZOG MARQUEZ, JESÚS, "El Sobreviviente", en Nexos, No. 202, México, 1994.

-Z-

ZORRILLA MARTÍNEZ, PEDRO, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo", en Quórum, No. 31, México, 1994.