

LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA REALIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Héctor GONZÁLEZ URIBE

SUMARIO: 1. *Situación actual de la doctrina clásica de la división de poderes.* 2. *Del Estado liberal al Estado social de derecho.* 3. *La división de poderes en la Constitución política mexicana de 1917: sus vicisitudes históricas.* 4. *La división de poderes en el texto constitucional y en la realidad de las entidades federativas.* 5. *Significado y valor de la división de poderes en la vida política del México contemporáneo.*

1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DOCTRINA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Conocida es para todos los estudiosos del derecho constitucional la gran importancia que se ha atribuido en todo momento, desde que el régimen constitucional se hizo patrimonio común de los pueblos civilizados de la tierra, a la doctrina de la división o separación de poderes. Se le ha considerado la pieza clave de todo gobierno democrático y la garantía fundamental de la libertad ciudadana frente a toda posible arbitrariedad del poder público.

Autores ha habido que, como Duguit, han llamado a la división de poderes “un dogma semejante al de la Santísima Trinidad” en la religión católica. Otros autores han creído encontrar en la fórmula de los tres poderes un verdadero arquetipo trinitario que supera lo informe en el poder político y aun el antagonismo implicado en las expresiones dualistas (mando-obediencia) y abre para los hombres la esperanza del equilibrio y de la libertad. Con ese respeto ha sido visto, en verdad, el principio de la separación de poderes por los gobiernos que han adoptado el modelo clásico de la democracia liberal. Por lo menos, en sus primeras épocas.

Estudios eruditos de Historia Política han ido aclarando, a lo largo de los años, el origen y el significado de la división de poderes. Se ha precisado que son dos cosas distintas la separación de funciones y la separación de poderes propiamente dicha. La primera fue conocida desde la Antigüedad, y de ella hablaron Aristóteles, en su *Política*, y Polibio en el libro VI de su *Historia de Roma*. Cicerón, en sus tratados jurídicos y políticos —*De Re Publica*, *de Legibus* y *de Officiis*— hizo

también alusión a esas funciones. En la Edad Media, Santo Tomás de Aquino trató el tema de la combinación de las formas de gobierno para lograr un régimen mixto que fuera garantía de justicia y rectitud en el ejercicio de la autoridad política.

Más tarde, durante el siglo xvii, en la Inglaterra de los estuardos, volvió a plantearse, en circunstancias dramáticas, el problema de la separación de las funciones gubernamentales, al entablarse una lucha decisiva entre los reyes absolutistas y los miembros de la judicatura y del Parlamento. Conocido es el episodio en el que lord Coke, máximo representante de los jueces británicos, defendió la independencia de la función judicial frente a la intromisión arbitraria de Jacobo I. Y más tarde los conflictos entre el rey y el Parlamento británico, que habrían de dar lugar a las revoluciones de 1648 y 1688.

Precisamente como teórico inspirador de esta última revolución, llamada por los ingleses *glorious revolution* porque en ella no hubo derramamiento de sangre, estuvo el filósofo John Locke, quien en el segundo tratado de su obra sobre el gobierno (*Two treatises on Government*), al que llamó "Ensayo sobre el gobierno civil", dejó establecidas claramente las diferentes funciones del Estado y sus respectivas competencias. Con ello contribuyó de una manera muy importante a configurar el Estado de derecho británico y dejar establecido, de una vez por todas, que el poder del Estado no podía ser ejercitado de una manera omnimoda por una sola persona, sino que debía ser compartido por diferentes ramas del gobierno para evitar cualquier abuso o exceso de poder.

La doctrina de Locke, que recogía ecos del *Instrument of Government* de la época de Cromwell y de la obra de James Harrington, *The Commonwealth of Oceana* (1656), dio origen a una práctica constitucional en Inglaterra en la que definitivamente el poder del monarca pasaba a un segundo plano y dejaba la supremacía al Parlamento. Así lo pedían, por otra parte, escritores como Bolingbroke en sus obras *La idea de un rey patriota*, de 1738, y *Disertación sobre los partidos*, de 1733. Se realizaba así un interesante fenómeno jurídico y político: la simple división de funciones estatales pasaba a ser una genuina división de poderes dentro del Estado y esto se realizaba como una garantía de la libertad.

Este fue el espectáculo que en el siglo xviii contempló el Barón de Montesquieu al visitar Inglaterra. Lo llenó de admiración y no pudo menos de compararlo con la triste situación de Francia, en la que el despotismo de los monarcas, los privilegios feudales y la arbitrariedad de los funcionarios que a nombre del rey hacían las leyes y ordenanzas, y las aplicaban a su capricho, habían convertido a su país en una tumba de las libertades. Esto motivó al noble francés a escribir en 1748 su célebre estudio *El espíritu de las leyes*, en el que incluyó, en el

Libro XI, su tratado sobre lo que él llamó “la distribución de los tres poderes”. Desde entonces quedó este principio de la separación o división de poderes dentro del Estado como una pieza fundamental para asegurar el equilibrio interno de la autoridad estatal, y llegó a ser más tarde, junto con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, una de las decisiones políticas fundamentales de las constituciones escritas. Así lo estableció, de una manera tajante, el artículo 16 de la Declaración francesa de 26 de agosto de 1789, al decir: “Toda sociedad en que la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución.”

Esta declaración, que había sido aceptada y propuesta desde algunos años antes por las primeras constituciones escritas de Norteamérica de la época de la independencia, llegó a ser la base de todas las constituciones francesas y europeas del siglo XIX, y de las de otras partes del mundo que se inspiraron en ellas. Constituyó un verdadero dogma de valor indiscutible en todos los países que adoptaron la democracia constitucional, inspirada en el liberalismo, como forma de gobierno. Un postulado de la “razón” constitucional.

La gran aceptación que tuvo la doctrina de Montesquieu y el respeto que inspiró estaban motivados por el profundo significado que dicha doctrina tenía. En la mente y en las palabras del noble francés, el principio de la separación de poderes tenía por objeto limitar, desde dentro, el poder público para evitar excesos y desviaciones. Era un sistema de frenos y contrapesos que aseguraba, mecánicamente, el equilibrio del poder, en beneficio de los ciudadanos. Se trataba, en última instancia, de salvaguardar la libertad y desterrar los abusos y extralimitaciones.

Era, pues, una verdadera técnica al servicio de las ideas democráticas, y no un mero esquema de comportamiento organizacional del Estado moderno. No era cuestión, simplemente, de separar funciones y repartirlas entre diversos órganos, sino de crear una autolimitación institucional que permitiera detener, desde su origen, cualquier acción del Estado que pudiera resultar lesiva de la libertad del pueblo.

Este sentido más hondo del postulado de Montesquieu no fue comprendido cabalmente, por desgracia, por la posteridad. Rousseau mismo, en su *Contrato Social*, lo atacó a nombre de la indivisibilidad de la soberanía. Y otros reputados constitucionalistas, como Carré de Malberg, lo han considerado destructivo de la unidad del Estado, y por ello mismo, de su fuerza.

Sin embargo, el principio de la separación de poderes perduró a lo largo del siglo XIX en las constituciones democráticas liberales, por lo menos en la letra de la ley, y ha llegado hasta nuestros días como uno de los principios básicos del constitucionalismo contemporáneo. Es indudable que su expresión aparece como teóricamente impecable y como

un ideal que hay que realizar. Si hubiéramos de emplear el lenguaje de Kant diríamos que es una “idea regulativa”, o sea, una meta u objetivo hacia el que se dirige constantemente la voluntad humana, en su afán unificador, y un postulado necesario —un imperativo— de toda vida democrática.

En la práctica, empero, ese ideal no ha podido realizarse en toda su pureza. Al contrario, se ha vuelto utópico e irrealizable. Bien pronto las necesidades sociales, económicas y políticas con las que tuvo que enfrentarse el Estado hicieron imposible una aplicación rígida y formalista del principio de separación de poderes y hubo que admitir moderaciones o temperamentos. Particularmente en el terreno legislativo se vio la necesidad de que el Poder Ejecutivo, más en contacto con las realidades y problemas del país, a través de la administración pública, se avocara a la tarea de redactar los proyectos de ley, mientras el Poder Legislativo se conformaba con aprobar esas leyes elaboradas de antemano.

Con esto se fue creando la práctica viciosa —pero impuesta por las necesidades de la vida cotidiana— de la delegación legislativa. El Ejecutivo, rebasando sus meras facultades reglamentarias, se convirtió, poco a poco, en el legislador supremo, y así las leyes, tanto en su aspecto material como formal, quedaron virtualmente a su arbitrio. Esto se volvió un procedimiento habitual en muchos países democráticos y propició, como es natural, la prepotencia del Poder Ejecutivo, ya se llamara Jefe del Gobierno, como en los regímenes parlamentarios, o Presidente de la República, como en los presidencialistas.

Y esta mezcla o confusión de funciones se fue dando en otros terrenos, no sólo legislativos, sino también administrativos y jurisdiccionales. La *praxis* política y de gobierno fue desbarantando, paulatina e implacablemente, la rígida división de poderes y convirtiéndola en una decidida colaboración. Así el primitivo ideal del Barón de Montesquieu se vio desvirtuado por la práctica constitucional y administrativa de los Estados contemporáneos.

2. DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Esa práctica se fue haciendo cada vez más habitual y constante a medida que avanzaba el siglo xx y se iban diversificando y complicando las funciones estatales. Las exigencias de la sociedad industrial en pleno desarrollo, tanto en el aspecto técnico como en el de la justicia social, hicieron necesarios nuevos modelos jurídico-constitucionales. Sobrevino la quiebra del Estado de derecho liberal burgués y se abrieron las puertas a formas antidemocráticas de organización política. El mundo de la primera posguerra (1919-1939) fue testigo de la aparición de los Estados totalitarios (Rusia soviética, 1917; Italia fascista, 1922; Ale-

mania nacionalista, 1933) y autoritarios (Portugal, 1928; España, 1939). Con ello la transformación del Estado fue entrando en una nueva fase.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) aceleró ese proceso de transformación y le dio rumbos distintos. Del conflicto bélico salieron nuevas constelaciones de fuerzas. Los países de tradición democrática occidental continuaron su línea de neoliberalismo reformista y siguieron adelante su acelerado desarrollo de la era posindustrial. Constituyeron el llamado primer mundo o mundo de los países desarrollados económica y culturalmente. Rusia soviética y sus Estados satélites, junto con la China Popular, formaron el segundo mundo, de orientación socialista en camino al comunismo total. Y el resto de los países de la tierra, en grados muy diversos de desarrollo o subdesarrollo, quedaron agrupados como países del tercer mundo, y políticamente como "no alineados".

Así, en la segunda mitad de este siglo xx, los problemas jurídicos y políticos de los pueblos han adquirido un tinte fuertemente social y económico. Y los viejos modelos constitucionales han sufrido una grave crisis. ¿Podría sostenerse la democracia liberal clásica? ¿Seguirá siendo viable el Estado de derecho forjado por el constitucionalismo decimonónico? ¿Qué será de las decisiones básicas que formaban la espina dorsal de ese constitucionalismo? ¿Las exigencias de la justicia social llevan inevitablemente al socialismo? ¿Cómo podrá salvaguardarse la libertad sin dejar de atenderse a las necesidades urgentes del bienestar social? Tales son las interrogaciones que inquietan al mundo de nuestros días.

En medio de la confusión y desconcierto se ha ido abriendo paso, empero, una nueva tendencia jurídico-constitucional que trata de salir al paso de las exigencias del desarrollo socioeconómico de los pueblos, pero dentro de un marco democrático y sin lesión de las legítimas libertades de individuos y grupos. Esa tendencia recibe el nombre de *Estado social de derecho* y ha sido elaborada, de un modo muy especial, por juristas alemanes de las últimas décadas. Ha encontrado ya expresión no sólo en la República Federal Alemana, en donde la denominación *Rechtsstaat* era utilizada desde la década de los veintes, sino aun en constituciones como la de la V República Francesa, de 1958, y en la de España de 1978.

Dentro de esta nueva figura jurídica y política es natural que el antiguo principio de la división de poderes, que había llegado a ser un verdadero dogma constitucional, haya sufrido modificaciones y adaptaciones que han transformado profundamente su fisonomía. Sobre todo a partir de la gran crisis económica, norteamericana y mundial, de 1929, y de la segunda posguerra, de 1945 en adelante, el Estado ha entrado en un rápido proceso de cambio que lo ha llevado de la figura del Estado de derecho liberal burgués, defensor de los derechos individuales,

a la del Estado social, activo realizador de una política económica de beneficio para la sociedad.

El tratadista español Manuel García-Pelayo, en su estudio acerca del Estado social y sus implicaciones,¹ señala diversas causas por las cuales el modelo clásico de la división de poderes ya no responde a las exigencias del Estado social de nuestros días y cuáles son las adaptaciones que hay que hacerle para darle una nueva operatividad. Entre las primeras está la de que “la doctrina clásica de la división de poderes respondía a una racionalidad axiológica unilateralmente orientada: el máximo valor era la libertad, a la que se trataba de garantizar formalmente mediante la limitación de la acción del Estado por el freno mutuo de sus potestades; en el Estado social, la libertad es un valor de primer rango, pero que sólo puede hacerse valer articulando a otros (ante todo a la seguridad económica) que han de ser garantizados materialmente por la intervención concertada (y no separada) de los poderes del Estado”.²

En segundo lugar, el principio de la división de poderes respondía, en la doctrina de Montesquieu y en la doctrina constitucional inspirada por ella, a una racionalidad organizativa conforme a la cual cada función debía estar a cargo de un órgano distinto, precisamente aquel que por su naturaleza era más apto para ello: así, deliberar corresponde a las asambleas y actuar a un hombre solo. La realidad actual del Estado, empero, ha mostrado la ineficacia de esa organización. En el Estado social de nuestros días, la función de legislar, por su extraordinaria complejidad técnica, ha recaído casi íntegramente en el gobierno. Y también los otros poderes, el Legislativo y el Judicial, han asumido funciones distintas a las que por su naturaleza les corresponden. El ejemplo del control de la constitucionalidad de las leyes, que queda a cargo del Poder Judicial, es buena muestra de las funciones judiciales que rebasan el mero ámbito de aplicación de la ley que tradicionalmente se le había asignado.

Por otro lado, el principio de la división de poderes se basaba, desde su origen, en una estratificación social que ya no corresponde a la estructura de las clases sociales del presente tiempo. El Poder Legislativo, en sus dos cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados, respondía a la representación de la nobleza y del Estado llano, en tanto que el Poder Ejecutivo trataba de manifestar la unidad de la acción política que se daba en la monarquía, y el Poder Judicial, con sus actividades de mera aplicación de la ley, estaba en manos del estamento de toga. Todo esto se ha transformado en la sociedad de nuestros días. Ahora existe no sólo la realidad incontestable de la administración pública,

¹ En el volumen *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977.

² *Op. cit.*, p. 57.

que ha llegado a ser un verdadero cuarto poder en el Estado, sino también el poder de los grupos de presión y partidos políticos en los Estados democráticos, que actúa como una fuerza que en muchas ocasiones modifica y limita la acción de los órganos gubernamentales.

En resumen —dice García Pelayo— la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división del poder en un Estado y en una sociedad acentuatadamente complejos, lo que, unido a otros posibles criterios de distribución, ha conducido a la formulación de nuevas teorías de la división de poderes. Entre ellas merece mencionarse la de W. Stefani (*Gewaltenteilung im demokratischpluralistischen Rechtsstaat*, en H. Rauch (ed.), *Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung*, Darmstadt, 1969, pp. 329 y ss.), que distingue entre (i) división horizontal coincidente con la clásica (si bien algunos, como veremos más adelante, la reducen a dos poderes); (ii) división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; (iii) la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, y que, como es obvio, puede expresarse en distintos grados de autonomía; (iv) división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas; (v) división social de poderes entre los estratos y grupos de la sociedad. A ellas añadiremos por nuestra parte la división entre la autoridad política sustentada sobre una investidura pública y la autoridad técnica u *operational authority* sustentada sobre los conocimientos necesarios para tomar o realizar una decisión.³

¿Qué queda, pues, de la división de poderes en el Estado de nuestros días? algo, desde luego, muy importante. Ante todo, la idea de que el poder estatal no puede ni debe ser monolítico, en perjuicio de la sociedad que ha de gobernar, sino que debe haber en él una estructura interna tal que, de un modo u otro, realice la vieja aspiración de que “el poder limite al poder” y de que haya “frenos y contrapesos” que aseguren un equilibrio favorable a la libertad. Y después, la necesidad de mantener el binomio Estado-sociedad como expresión de la tensión dialéctica permanente que se encuentra en la base de todo genuino Estado democrático.

No se trata, entonces, de que desaparezca, sin más ni más, la división de poderes por obsoleta e inoperante. Al contrario:

Bajo estos supuestos, se puede llegar a la conclusión de que el sistema clásico de la división de poderes ha pasado a constituir un subsistema dentro de un sistema más amplio, lo que no sólo significa la relativización de su importancia desde el punto de vista de la teoría de la política y del Estado, sino que significa también cambios sustanciales en su es-

³ *Op. cit.*, p. 60.

estructura interna, debidos precisamente a la relación de sus términos con otros componentes del sistema general, de lo que es ejemplo, entre otros, la reducción de la “independencia” entre el Parlamento y el Gobierno como consecuencia de su común articulación a un mismo partido o coalición de partidos, a que antes hemos hecho mención.

Tales son las palabras de Manuel García-Pelayo.

Pero nada de esto quiere decir —prosigue diciendo el mismo jurista— que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división clásica de poderes carezcan de sentido, sino que simplemente han modificado su sentido. En efecto, tiene todavía la función de asegurar la unidad y la estabilidad del Estado democrático, ya que sobre la sola concurrencia de partidos y de organizaciones de intereses no puede haber más que un pluralismo desordenado y desintegrado sobre el que es imposible fundamentar orden estable alguno. Tiene la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando así el ejercicio del poder, lo que, unido a la crítica de la oposición en el seno del Parlamento, pone límites a su ejercicio arbitrario por parte del Gobierno o de los partidos mayoritarios.⁴

En resumen, como dice W. Weber, la división de los tres poderes tiene todavía un cierto valor disciplinario y sustentador del Estado, tiene la función de “disciplinar y limitar el uso del aparato estatal por los pretendientes y tenedores del poder” (*Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem*, en H. Rauch, *ob. cit.*, pp. 185 y ss.).

A ello cabe añadir —concluye García-Pelayo— que el conjunto de conceptos normativos creados en torno a la división clásica de poderes contribuye, sin duda, a garantizar jurídicamente la libertad individual. Finalmente, la politización del Gobierno y del Parlamento que, como hemos visto, relativiza la autonomía de ambos términos, ha tratado de ser neutralizada, tanto en la teoría como en la *praxis* institucional, por el realizamiento de la judicatura a un poder capaz de defender al ciudadano de los excesos de la administración y de la legislación —ante todo mediante el control de la constitucionalidad— que le convierten en guardián del recto uso del aparato estatal, hasta el punto que algunos tratadistas transforman la trinidad clásica en la dualidad Gobierno-Parlamento, de un lado, y la judicatura, de otro.⁵

3. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA DE 1917: SUS VICISITUDES HISTÓRICAS

Pasando ahora a la división de poderes en el constitucionalismo mexicano diremos que los más distinguidos constitucionalistas de nuestro

⁴ *Op. cit.*, p. 61.

⁵ *Ibidem.*

país han hecho estudios muy completos y acertados acerca de la misma. No queremos repetir lo que ya se ha dicho. Aprovecharemos tan sólo los resultados a que dichos estudios han llegado para aclarar y sostener las conclusiones a que pretendemos llegar.

Es evidente que la Constitución de Apatzingán constituye el primer ensayo constitucional mexicano aun cuando dicha Constitución no llegó a tener vigencia efectiva en el territorio nacional por no existir todavía un Estado mexicano independiente en 1814. Los autores de esta ley fundamental, a la que llamaron Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se inspiraron, sobre todo, en las constituciones revolucionarias francesas de 1793 y 1795, y como antecedentes mexicanos próximos en los *Elementos Constitucionales* de don Ignacio López Rayón, los *Sentimientos de la Nación*, de don José María Morelos y Pavón, y el *Reglamento para la Reunión del Congreso*, expedido por el propio cura Morelos el 11 de septiembre de 1813.

En esta Constitución de Apatzingán quedaron claramente asentados los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la división de poderes. Ya en el Manifiesto del Congreso a la Nación se había dicho: “La división de los tres poderes se sancionará en aquel augusto congreso: el influjo exclusivo de uno solo en todos o alguno de los ramos de la administración pública, se procribirá como principio de tiranía: las corporaciones en que han de residir las distintas potestades o atribuciones de la soberanía, se erigirán sobre sólidos cimientos de la independencia, y sobre vigilancia recíproca . . .” Y en el manifiesto anexo a la Constitución se reiteraron estas ideas con las siguientes palabras: “Se prescribe la organización de las supremas corporaciones, que derivadas en la fuente legítima de los pueblos, parten entre sí los poderes soberanos, y mezclándose sin confusión sus sagradas atribuciones, quedan sujetos a la sobrevigilancia mutua, y reducidas sus funciones a un periodo determinado.”

Quedaba así aceptado en nuestro primer documento constitucional el dogma trinitario de la división de poderes inspirado en el Barón de Montesquieu. Sin lugar a dudas —por lo menos en la expresión legislativa—, se asentaba esto en los artículos 11 y 12 del Decreto Constitucional. Artículo 11: “Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.” Y el artículo 12: “Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”

En definitiva, sin embargo, esta rígida separación de poderes no llevó a la meta deseada del equilibrio de poderes en beneficio de la libertad pues, por razones políticas del momento, se estableció el predominio del Supremo Congreso mientras los otros dos poderes quedaron nota-

blemente reducidos en sus atribuciones. Por otra parte se establecieron, en la práctica, diversos casos de colaboración.

Habiendo logrado México su independencia en 1821, se buscó, ante todo, la forma de gobierno más apropiada para el país, y en 1824 se aceptó como la más viable la republicana. En lo que toca a la división de poderes se siguieron los principios del constitucionalismo francés y del norteamericano, pero adaptados a la realidad mexicana. El artículo 9º del acta constitutiva de la Federación, decía: "El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo."

Este artículo 9º tiene una gran importancia porque señaló la fórmula que, en sustancia, han adoptado nuestras constituciones en lo que respecta a esa decisión política fundamental del régimen democrático que es la separación de poderes. Así lo vemos en los artículos correspondientes, en la Constitución de 1824 (artículo 6º); en las Bases Constitucionales de 1835 (artículo 4º); en los proyectos constitucionales de 1842 (en el proyecto de la mayoría, artículo 5º; en el de la minoría, artículo 27); en las bases de organización política de 1843 (artículo 5º); en la Constitución de 1857 (artículo 50), y en la Constitución de 1917 (artículo 49).

Pero al mencionar la presencia del principio de la separación de poderes a lo largo de nuestra historia constitucional es menester dejar bien claro que nuestras leyes fundamentales nunca han aceptado la existencia de tres poderes independientes, sino que, al contrario, han dejado firmemente establecido que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en determinado número de poderes que casi siempre han sido tres y alguna vez fueron cuatro. Esto quiere decir que se ha conservado siempre la unidad del poder supremo y que lo único que se han dividido son sus funciones. Con lo cual se ha logrado, a lo largo del tiempo, que esas funciones se vayan distribuyendo, según las necesidades de los tiempos, entre los diversos órganos de ese poder supremo. Y así, a la separación de funciones ha sucedido la colaboración.

En esta misma forma aparece el artículo 49 de la actual Constitución de 1917, que no ha dejado de ser reformado en diversos detalles. Dice así:

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.

Esta norma, de carácter federal, se aplica asimismo en las entidades federativas, ya que, siendo México una república federal, los poderes en cada estado están organizados según el modelo de la Federación. Así lo establece el artículo 41 de la propia Constitución Federal: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. . .”

Es innegable, pues, que nuestra Constitución de 1917, aun cuando adoptó, formalmente, la fórmula de la “división de poderes”, no tomó sus decisiones de conformidad con la misma, sino que estableció diversos procedimientos de mutua interpretación de los tres poderes.

El tratadista mexicano Jorge Carpizo, en su excelente obra *La Constitución Mexicana de 1917*, nos dice lo siguiente:

La Constitución de 1917 se basa en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales, a saber: 1) el principio de colaboración, y 2) la noción de funciones formales y materiales.

Por el primer principio, dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida. Ejemplo: la iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de las leyes.

El segundo principio nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales: así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales.⁶

Y a continuación el propio Carpizo analiza concretamente, en la Constitución, nuestro sistema de coordinación, y distingue arbitrariamente cuatro secciones en las relaciones de los órganos: I. Ejecutivo-Legislativo; II. Legislativo-Judicial; III. Judicial-Ejecutivo, y IV. De los tres órganos. Y hace, al respecto, un minucioso análisis.

Concluye diciendo:

Después de la enumeración de funciones que hemos realizado se compromete claramente nuestro régimen de coordinación de los órganos estatales. La flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado. Nuestro régimen de coordinación funcional tiene una protección en el artículo 125: “Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un estado, que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.”⁷

⁶ *La Constitución mexicana de 1917*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, tercera edición, 1979, p. 203.

⁷ *Op. cit.*, p. 207.

Íntimamente relacionados con la coordinación de funciones están los problemas de confusión de las facultades de los órganos y de delegación de las mismas. En México el procedimiento de la delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo federal tiene una larga historia que han estudiado con detenimiento distinguidos constitucionalistas como Felipe Tena Ramírez, Martínez Báez, Mario de la Cueva y otros más. No vamos a ocuparnos aquí de ese interesante tema. Sólo queremos subrayar que la práctica constitucional de los últimos decenios, la idiosincrasia de nuestro país y las necesidades urgentes del mismo han llevado a un predominio absoluto del Poder Ejecutivo. En la actualidad vivimos en un régimen presidencialista, no sólo en el terreno jurídico-constitucional, sino sobre todo en el político. En los momentos decisivos de la vida nacional los poderes Legislativo y Judicial aparecen subordinados por completo a la voluntad del presidente de la República. En esto ha venido a parar el principio de la separación de poderes que como garantía democrática consigna la letra de la Constitución vigente.

4. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y EN LA REALIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Si del plano de la Federación pasamos ahora al de las entidades poderes, que constituye una de las decisiones políticas fundamentales de nuestro régimen constitucional, se aplica también en toda su extensión —por lo menos en la letra de la ley— en las constituciones locales. Hay en esto un total acuerdo entre lo dispuesto para el Estado federal y lo establecido para los estados miembros. Basta repasar el texto de las constituciones de las entidades federativas de la República Mexicana para darse cuenta de que en él se reproduce, con pequeñas variantes de detalle, lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución federal, de que el poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que estos poderes no podrán reunirse nunca en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Sin embargo, leyendo atentamente los preceptos de algunas cartas constitucionales de los estados se advierte que el principio de la división de poderes no se toma en sentido absoluto, sino relativo a las funciones y fines del Estado. Y por ello se admite que haya una colaboración entre los poderes más que una total separación de sus funciones y procedimientos.

El problema de las facultades extraordinarias para legislar concedidas al Ejecutivo vuelve a aparecer en el ámbito local, referido ahora a los gobernadores de los estados. La mayoría de las constituciones estatales lo prevé y establece así esto que constituye una notoria excepción al principio de la rigurosa división de los poderes estatales. El principio

de la delegación legislativa adquiere, empero, en el ámbito local, una mayor gravedad, pues muchos textos legislativos no son claros y explícitos en el sentido de limitar las facultades extraordinarias a los casos de genuina emergencia o crisis, sino que permiten la delegación en casos ambiguos y dudosos. Esto debe moverse a los legisladores para que perfeccionen los textos relativos a la delegación legislativa y precisen las condiciones y límites de la misma.

Los poderes de las entidades federativas están generalmente depositados en la Legislatura o Congreso local (Poder Legislativo), el gobernador (Poder Ejecutivo) y el Tribunal Superior de Justicia (Poder Judicial). Este esquema de tripartición de poderes se reproduce, casi sin variantes, en todas las constituciones locales. La mención, en la Constitución del estado de Hidalgo, de un llamado “poder municipal”, al lado de los otros tres poderes, no pasó de ser una curiosidad histórica. En la actualidad dicha Constitución ya no considera como poder a la organización municipal.

Por lo demás, al igual que en el plano federal, y quizá, a veces con mayor intensidad, el fenómeno de la colaboración de poderes se da en el texto y en la práctica constitucional de los estados. Aparece, sobre todo, en torno de la tarea legislativa. Se pueden señalar varios momentos importantes. Se da, por ejemplo, en la iniciativa de las leyes que en la mayoría de las constituciones se otorga al gobernador del estado e incluso a los Tribunales Superiores de Justicia y a los Ayuntamientos de los estados. Este derecho de iniciativa se complementa con el de intervención en la discusión de las leyes, que asimismo se reconoce al gobernador y a las otras autoridades mencionadas.

Más importante aún que la simple iniciativa o intervención en el proceso legislativo es el veto, que representa otra importante intervención del Poder Ejecutivo en el quehacer de los legisladores. Prácticamente todas las constituciones locales reconocen al gobernador del estado esta facultad de hacer observaciones a las leyes elaboradas por el Poder Legislativo e incluso de obligar a los legisladores a reconsiderar esas leyes en un segundo trámite. Queda, por último, otra oportunidad de interferencia en la facultad que tiene el gobernador de promulgar y publicar las leyes dictadas por la Legislatura.

Además de estos casos de colaboración de unos órganos en las funciones de otros encontramos diversas excepciones al principio de la división de poderes en las constituciones locales. Se refieren, en general, a facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza de uno de los poderes; y, sin embargo, son ejercitadas por éste. Así, por ejemplo, se encuentran entre las facultades de las legislaturas de los estados diversas funciones que son netamente jurisdiccionales, como la de constituirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones, o la de dirimir contiendas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, o entre el gober-

nador y los ayuntamientos, o bien la de intervenir en los procesos de desafuero o en materia de responsabilidades oficiales.

Lo mismo puede decirse en cuanto a facultades de tipo administrativo. Las legislaturas de los estados tienen atribuciones de clara naturaleza administrativa, como son las de convocar a elecciones, cambiar la residencia de los poderes del Estado, nombrar empleados, otorgar premios, conceder indultos, rehabilitar a las personas que hayan perdido sus derechos ciudadanos o civiles, y otras más.

Los gobernadores, a su vez, tienen facultades de tipo legislativo, como la de dar reglamentos; o de tipo jurisdiccional, como las de administrar la justicia laboral o sustanciar recursos administrativos. Y el Poder Judicial, por su parte, tiene facultades legislativas y administrativas, como la de dictar su propio Reglamento Interior y la de nombrar a sus empleados.

Otros muchos casos de colaboración entre los poderes señalan las constituciones de las entidades federativas. Entre ellos destacan los relativos a nombramientos y destituciones, como son, por ejemplo, los de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que corre a cargo de los gobernadores, pero requieren la aprobación de la Legislatura o de su diputación permanente; y la facultad de los congresos locales de remover a los funcionarios municipales y a los judiciales, a petición del gobernador o de los ayuntamientos, en su caso. Y a este respecto llegan a darse casos muy interesantes como es el de la Constitución de Colima, que otorga al gobernador de la entidad la facultad de negarse a publicar y a ejecutar las leyes o decretos de la Legislatura que, a su juicio, contraríen la Constitución federal o la local, lo cual supone un verdadero control de la constitucionalidad de las leyes por parte del Poder Ejecutivo. Y el de la Constitución de Aguascalientes, que da competencia al gobernador para reconocer la Legislatura local legítima cuando después de las elecciones haya dos organismos que se arroguen dicha representación, lo cual le da al gobernador el carácter de tribunal calificador de dichas elecciones.

5. SIGNIFICADO Y VALOR DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA VIDA POLÍTICA DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Tales son, pues, los textos constitucionales, tanto en el orden federal como en el local, en lo que respecta a la división de poderes. Se trata, evidentemente, de una división de poderes que no responde al modelo ortodoxo del Barón de Montesquieu, sino a un esquema más práctico y funcional de colaboración de poderes. Así lo imponían las necesidades del país y así lo entendieron los constituyentes. Y así también la práctica jurídica constitucional fue buscando nuevas formas de colaboración que a veces por caminos rectos y adecuados y otras por

vías menos convenientes —como la de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo para legislar— acabaron por abrirse paso. De la estricta separación de poderes postulada por la doctrina como garantía contra los excesos del poder se ha pasado, a través de moderaciones y temperamentos, a muy diversas formas de interpretación de funciones en los terrenos legislativo, administrativo y judicial.

Distinguidos constitucionalistas mexicanos han estudiado, en un plano jurídico-formal, las diversas incidencias que estos procedimientos de colaboración de funciones han originado en nuestra vida constitucional. Pero si de ese plano formal pasamos al plano *real* de nuestra vida política y jurídica ¿qué podemos decir del principio de división de poderes que como una de las decisiones políticas fundamentales adoptaron los constituyentes de 1917 como garantía de libertad y democracia? ¿Se ha respetado ese principio en nuestra *praxis* jurídica y política? ¿Qué valor y significado tiene en la actualidad?

Aquí entramos en el terreno en el que el verdadero constitucionalista debe descender del plano de la pureza normativa para conocer y valorar los hechos políticos de la vida cotidiana y tomarlos en consideración para sus elaboraciones doctrinales y legislativas.

Y si nos fijamos en la práctica constitucional mexicana en ese ámbito de los hechos políticos a partir de 1917 ¿qué es lo que encontramos? Por desgracia, como en casi toda la América Latina, una fuerte tendencia hacia un presidencialismo desbocado, hacia una dictadura constitucional del Poder Ejecutivo, con evidente desdoro de los poderes Legislativo y Judicial. Y en el nivel de las entidades federativas, un evidente predominio de los gobernadores de los estados, con fuertes manifestaciones.

Estos hechos, que se han vuelto consuetudinarios en nuestra existencia política, no dejan de ser profundamente lesivos de la vida democrática del país. De hecho configuran un modelo político-constitucional muy alejado del previsto y establecido por los constituyentes de 1917 cuando hablaron de una república democrática y federal, en la que la soberanía radicara esencialmente en el pueblo y los poderes públicos se ejercieran en beneficio de éste. Y el supremo poder de la Federación estuviera dividido, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Si queremos volver a los verdaderos ideales de los constituyentes de 1917 y aspirar a la genuinidad del espíritu democrático, es menester, ante todo, caer en la cuenta del grave deterioro que las prácticas viciosas del predominio del Poder Ejecutivo han ocasionado en el sistema constitucional mexicano, y después luchar por dar efectiva vigencia al desiderátum del principio de división de poderes: que el poder contenga al poder y establezca un equilibrio favorable a la libertad.

Para ello proponemos que nuestro país adopte, en forma clara y consecuente, el modelo del Estado social de derecho, con todo lo que esto implica. Pero haciendo hincapié en las exigencias del Estado de derecho

que supone, precisamente, la sumisión del poder público a la fuerza normativa del derecho.

En tal virtud:

1. Perfeccionar nuestros procedimientos democráticos de tal manera que todos los partidos políticos estén en pie de igualdad y no haya grupos predominantes que no vengan de la fuerza organizada del pueblo.

2. Buscar una mayor legitimación del poder público por su constante referencia al pueblo.

3. Devolver al Poder Legislativo, tanto federal como local, toda su dignidad, si no como poder que elabora las leyes, sí al menos como quien ejerce un control estricto sobre las mismas, con conocimiento de causa y plena libertad.

4. Promover la independencia y dignidad del Poder Judicial, tanto federal como local, respetando su autonomía y sus decisiones.

5. Dar una fuerza cada vez mayor a los sistemas de recursos jurisdiccionales y administrativos para la defensa de los particulares contra las arbitrariedades del poder público.

6. Fortalecer el federalismo y la descentralización a fin de acabar con prácticas viciosas lesivas de la libertad de los estados y la autonomía de los municipios. Insistir, especialmente, en que las autoridades locales representen auténticamente los intereses de su ciudad, estado o región y no sean simples portavoces de los poderes centrales.

7. Respetar a la opinión pública y a los medios de comunicación social para que sean verdaderos factores de equilibrio social y político, y con su fuerza logren evitar y contener los desvíos del poder.