

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DEL PODER POLÍTICO

1. *El poder como objeto de control*

Al hablar de poder nos referiremos exclusivamente al poder político, aclarando, empero, que no se trata de un análisis filosófico, sociológico, ni psicológico del poder, sino exclusivamente jurídico, esto es, a partir del análisis de regulaciones jurídicas. Sin embargo, para poder evidenciar la necesidad de su control, comenzaremos este estudio desde sus orígenes, es decir, las formas más primitivas de ejercicio del poder. Tomaremos como concepto inicial de poder el propuesto por Max Weber, para quien el “poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”.¹

Partiendo de esta noción general, puede decirse que existen distintas modalidades de ejercicio del poder, tales como la fe, la religión, la fuerza física, el poder psicológico o mental, el poder del dinero o cualquier otro mecanismo que pudiera llegar a tener influencia en la conducta humana. Sin embargo, para los fines de este trabajo sólo será relevante, al hablar del control del poder, el poder político, mismo que se institucionaliza con la generación y organización del Estado, esto es, a través de normas jurídicas.

Antes de entrar al estudio detallado de esta última posibilidad, conviene reiterar que existen múltiples formas de poder resultan-

¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 696.

tes de las diferentes funciones que cumplen sus detentadores² en la sociedad, como son, por ejemplo:

- 1) El poder económico, que pertenece a los detentadores de los medios de producción, quienes disponen de la riqueza y negocian con ella, permitiéndoles determinar las leyes del mercado, y así influir en la voluntad de las personas, dado que éstas participan en ese mercado.
- 2) El poder ideológico, ejercido por quienes detentan los medios de comunicación o de propaganda política, por la Iglesia, etcétera, a partir de la difusión de sus ideas, pues la representación psicológica de éstas genera, indudablemente, conductas.
- 3) El poder militar, debido al control que tienen sobre las fuerzas armadas de un país, lo que permite a un hombre o un grupo de hombres lograr dominar la voluntad de los ciudadanos mediante el temor a la represión militar.
- 4) El poder político, basado en la posibilidad de ejercer la coacción, de usar la fuerza legal, lo cual equivale a la aplicación de la ley misma, pues ese poder político está juridificado.

Como puede desprenderse de la afirmación hecha, el poder no es producto de una causa concreta, pero históricamente han existido diversas fuentes de legitimación de las cuales pudiera emanar. Sin embargo, estos distintos orígenes, si así pueden llamarse, siempre han tenido que ser limitados, de tal manera que directa o indirectamente se han visto precisados a regularse jurídicamente

² Según Diego Valadés, “a partir de Loewenstein se ha generalizado la utilización de la expresión ‘detentadores del poder’. Es evidente que Loewenstein no utilizó el verbo ‘detentar’ ni el sustantivo ‘detentador’ en el sentido peyorativo que tiene en español. Lo que quiso significar con la utilización de esa voz en la traducción fue sinónimo de titularidad en un cargo, en una función o en un derecho. Reservas terminológicas aparte, el científico alemán plantea un concepto de fondo referente a la naturaleza de la Constitución”. Véase “El poder de controlar”, *Liber ad honorem. Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 669.

en mayor o menor medida. En determinadas condiciones la mayoría de las fuentes del poder tienen que constituirse como poder político, a fin de ejercitar desde ahí y con la legitimidad correspondiente su condición de dominación.

El poder es indispensable si se le considera como fuerza necesaria para ejecutar las decisiones tomadas con autoridad por los detentadores del poder. Pero si bien la autoridad es un concepto estrechamente relacionado al de poder, no son una y la misma cosa. Considerando que el poder es la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre otros, y que actualmente éste se encuentra depositado en el sistema jurídico, la autoridad es la legitimación en la materialización de éste, es decir, independientemente de su fuente es legítimo su ejercicio.

El término “autoridad” en este capítulo se utiliza en el sentido de *auctoritas*, como derecho a ordenar y ser obedecido, lo cual implica una relación de supra-subordinación. Debemos distinguir la terminología, en virtud de que en un principio quienes ejercen actos de poder pueden ser denominados detentadores de poder, término que en ocasiones se asimila más bien a quienes carecen de una legitimación jurídica para su ejercicio, pero ostentan una legitimidad fáctica, pudiendo o no ser usurpadores. Por otra parte, cabe distinguirlo del término “autoridad”, entendido como el sujeto que realiza funciones de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico, cuyo sinónimo podría ser el de funcionario. Por último, el término “gobernante” se refiere a los sujetos que ejercen actos de autoridad y que generalmente realizan las funciones de gobierno en virtud de una designación democrática o dinástica.

Para Jacques Maritain, “la autoridad y el poder son dos cosas diferentes: el poder es la fuerza mediante la cual se puede obligar a otro a obedecer. La autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro. La autoridad requiere el poder”.³

³ Maritain, Jacques, *El hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1983, p. 144.

Se podría decir que Maritain identifica al poder con la legitimidad y a la autoridad con la legalidad, lo cual dificulta su distinción, ya que ambos son indispensables para la vigencia y eficacia de un determinado orden jurídico. Podríamos decir que el poder es la facultad para realizar actos y tomar decisiones respecto de sí y de terceros, y que una vez previstos en el sistema jurídico se transforman en funciones atribuidas a sujetos específicos y que producen efectos jurídicos; por otra parte, la autoridad es el sustento legítimo de dicho sistema.

Por lo tanto, se podría considerar al poder político como la relación surgida entre quien goza de la autoridad y el don de mando, y quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo. En consecuencia, la autoridad es una potestad, el derecho atribuido en virtud de alguna fuente de legitimación para realizar actos de poder.

Con la obediencia se inicia el reconocimiento de la facultad de ordenar y hacer cumplir de los gobernantes, legitimándolos en su ejercicio; para lograr dicha obediencia es indispensable que la credibilidad en los gobernantes se mantenga. La legitimidad es importante en la medida en que las personas son capaces de desobedecer. El poder, gracias a su legitimidad, conlleva cierta superioridad al crear en los gobernados la convicción de la obediencia. La magnitud de la misma depende no solamente de la credibilidad, sino también de la legitimidad del poder tanto de origen como de ejercicio.

No obstante, aceptar la autoridad de un individuo o grupo de individuos que tiene el ejercicio del poder, ya sea por elección popular o por gobernar por derecho divino, no implica la obligación de obedecer mandatos notoriamente contrarios a la vida, la integridad o la libertad de las personas que conforman dicha sociedad.

Por otra parte, es una tendencia natural en la persona que ostenta el poder el desear acrecentarlo, cada vez más, hasta sobrepasar los límites establecidos por la sociedad e incluso los correspondientes a la misma naturaleza humana, como son la vida y la

libertad. Lord Acton sostiene, refiriéndose a la naturaleza maligna del poder, que: “*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*”.⁴

Ante la arbitrariedad y el exceso de quien ejerce el poder, sería absurdo negar el derecho o facultad de los gobernados a poner por la vía jurídica un límite a dichos abusos o incluso a ponerles un fin.

Es verdad que hay diversidad de medios, unos más drásticos que otros, como reconocer el derecho legítimo de un pueblo a la rebelión, tal como afirmaban los teólogos juristas: “Y si el rey cambiase en tiranía su potestad justa abusando de ella para daño manifiesto de la ciudad, podría el pueblo usar de su potestad natural para defenderse”,⁵ afirma Francisco Suárez; mientras que el padre De Mariana⁶ consideraba que el pueblo puede y debe levantarse contra la tiranía, sustituyéndola por el orden verdadero; por lo tanto, se concluye que el pueblo tiene derecho a la revolución.

Empero, lo ideal sería recurrir a medios no violentos, racionales: la reforma antes que la revolución. Para evitar que el pueblo se levante en armas se debe buscar la manera de limitar el ejercicio del poder mediante el establecimiento de controles que garanticen el correcto funcionamiento de las limitaciones propuestas, impidiendo así la posibilidad de volver a incurrir en nuevos abusos del poder.

En un sistema de derecho positivo se convierte en un problema relevante la admisión de un orden metajurídico, con un fundamento de corte iusnaturalista como parece ser aquel al que se refiere De Mariana, ya que atentaría contra la seguridad jurídica y la estabilidad del orden jurídico. Por ello es que las normas que

⁴ Acton, John E., *Essays on Freedom and Power*, Boston, The Beacon Press, 1949, p. 364.

⁵ Gómez Robledo, Ignacio, *El origen del poder político según Francisco Suárez*, México, Jus, 1948, p. 184.

⁶ Mariana, Juan de, *Del rey y de la institución real*, México, Biblioteca Enciclopédica Popular, 2a. época, SEP, 1948, t. 188, p. 30.

en una Constitución prevean que el pueblo tiene un derecho de tipo “inalienable” para modificar su forma de gobierno, como es el caso del artículo 39 de la Constitución mexicana, debe interpretarse como la facultad que tienen las personas competentes, representantes de ese pueblo, para reformar las disposiciones que regulan la forma de gobierno, de conformidad con los procedimientos previstos en la norma fundamental.

En consecuencia, es necesario para el buen funcionamiento de un Estado que el poder sea controlado. A través de la historia se han buscado formas de limitar el ejercicio del poder y evitar la posibilidad de su incremento arbitrario, hasta llegar a la época contemporánea en que se ha establecido en las Constituciones un conjunto de disposiciones encaminadas a limitar las esferas de competencia de los detentadores del poder, y a asegurar ciertos derechos a los ciudadanos. Esto no significa que la Constitución sea el único medio de controlar el poder, sino que por ser ley suprema es el instrumento idóneo para articular sistemas de control.

Es debido a la tendencia de quien ostenta el poder político a aumentarlo que surge la necesidad de restringirlo, de limitar a los detentadores de poder y sujetarlos a medios de control, pues el poder político que no es controlado degenera no sólo a los hombres sino también a las formas de gobierno. Lord Acton sostiene que el poder es la fuerza maligna que transforma grandes hombres en hombres malos, y en la introducción a su obra *Essays on Freedom and Power* cita a Jacob Burkhardt, quien escribió: “Power is of its nature evil, whoever wields it. It is not a stability but a lust, and ipso facto insatiable, therefore unhappy in itself and doomed to make others unhappy”.⁷

La naturaleza maligna del poder ha sido reconocida desde tiempos remotos como un peligro, como un fenómeno que aleja de la racionalidad. Por ejemplo, Aristóteles separa las formas puras de gobierno, la monarquía, la aristocracia y la república de

⁷ Acton, John E., *op. cit.*, p. XLVI.

sus “desviaciones”. Dice que “la tiranía, en efecto, es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía en interés de los ricos; y la democracia en el de los pobres, y ninguna de ellas mira a la utilidad común”.⁸

En el mismo sentido se expresaba el padre Juan de Mariana al decir que más que por sus orígenes, la tiranía se caracteriza por la manera de ejercer el gobierno, para “su propia utilidad, sus placeres y sus vicios”, no la utilidad pública.⁹ Montesquieu afirmaba que: “Los príncipes que han querido hacerse tiranos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas”.¹⁰ Es decir, que la tiranía es consecuencia de la satisfacción de la ambición de poder de quien tiene a su cargo el gobierno, y para lograrlo asume todas las potestades.

Tanto el despotismo como la tiranía son formas de gobierno que sirven a los intereses personales, fallando así a su fin, que es lograr el bien de la comunidad. El poder político debe cumplir con su función social, que es lograr la realización de los intereses de la sociedad.

El poder es una fuerza que se manifiesta en una capacidad de dominación, misma que puede transformarse en una pasión negativa y peligrosa. El poder político es una fuerza que se traduce en la posibilidad de decidir por terceros, de sustituir su voluntad, de ordenar y ser obedecido en relación con cuestiones fundamentales para un Estado en virtud de una relación jerárquica de supra-subordinación.

Es por lo anteriormente expuesto y por los numerosos ejemplos que nos ha dado la historia que se hace patente la necesidad de limitar el ejercicio del poder político y de convertirlo en objeto de un sistema de control. Las Constituciones contemporáneas positivaron el ejercicio del poder y establecen medios de acceso a él, así como límites y controles para su ejercicio.

⁸ Aristóteles, *Política*, México, Porrúa, 1982, p. 205.

⁹ Mariana, *op. cit.*, p. 34.

¹⁰ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1977, p. 278.

2. Poder político determinado en la Constitución

Habiendo definido al poder político como la facultad reconocida por el orden jurídico para que determinados individuos actúen sobre otros los mandatos contenidos en las normas jurídicas bajo amenazas de coacción; y habiendo establecido la necesidad de que inclusive una vez regulado por las normas sea objeto de control, procederemos a señalar su ámbito de acción, mismo que se encuentra determinado en la norma suprema.

En virtud de la definición anterior, sería conveniente comenzar por diferenciar los términos “coacción” y “coercibilidad”. La coacción está vinculada a la posibilidad fáctica de ejercer la fuerza física o moral sobre otro para que realice determinada conducta. La coercibilidad, en cambio, si bien se traduce en la aplicación de la coacción, no se reduce a ella, ya que implica la legitimidad del uso de la fuerza mediante su positivación en el sistema jurídico y la institucionalización de los órganos que determinan y ejercen la coacción. Por otra parte, la coercibilidad se distingue de la coacción por su fuente, ya que la coacción tiene su origen en el sujeto mismo que ejerce la fuerza, mientras que la coercibilidad tiene su origen en el sistema jurídico. Es por ello que la coercibilidad y la heteronomía, entendida ésta como el hecho de que la fuente de producción de la norma es distinta tanto de los órganos que la aplican como de los sujetos obligados por la misma, se encuentran, como atributos del derecho, estrechamente vinculadas.

La regulación del ejercicio y control del poder político corresponde al sistema jurídico, el que resulta de las capacidades de autodeterminación y autolimitación que tiene el pueblo. “Al quedar el poder sujeto al derecho, queda asegurado por un eficaz control jurídico”,¹¹ señala Francisco Rubio Llorente.

Generalmente se atribuyen las características de autodeterminación y autolimitación a la soberanía, concepto que desde que apareció en la obra de Jean Bodin en el siglo XVI, *Los seis libros*

¹¹ “El control parlamentario”, *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, núm. 1, Cortes Generales, 1985.

de la República, ha sido definido y redefinido por numerosos autores que de ello se han ocupado. Con el transcurso del tiempo evoluciona este concepto radicándose el poder soberano en distintos titulares, es decir en el rey (Bodin), en el Estado (Spinoza), o en el pueblo para autores más modernos (Locke, Rousseau). Podemos afirmar, además, que dicha evolución no se ha detenido ahí.

La soberanía es calificada con otras múltiples características, que sin llegarse tampoco a un acuerdo doctrinal, podría sostenerse que es exclusiva, indivisible, ilimitada y autónoma. Pero en términos de poder, su característica esencial es constituirse en una potestad superior a cualquier otra, que se encuentra sobre todo. Poder supremo que no admite limitaciones externas a su orden normativo, ni la existencia de una potestad igual a la suya en el interior. Es la soberanía un ideal que se materializa en el terreno práctico en todo el orden jurídico, encabezado por la Constitución.

La soberanía es considerada en sí misma inalienable, y es por ello que jamás deja de pertenecer al pueblo,¹² pues a pesar de plasmarse principalmente en el orden jurídico, no se realiza una delegación de poder. Además, dado que la soberanía no puede ser limitada, por ser un poder creador del orden que debe tener en sí todas las facultades necesarias para constituir a una sociedad en Estado, es a los individuos que ejercen el poder político a quienes se imponen limitaciones y controles.

Es pertinente aclarar que los detentadores de poder no poseen un poder soberano, entendido como poder supremo de autodeterminación y autolimitación de su propio ejercicio; éste pertenece únicamente al pueblo y reside en la Constitución. Es por ello que el órgano constituyente (originario) carece de limitaciones y puede conferir cualquier contenido a la norma fundamental que otorga.¹³ Es en virtud de la distribución de competencias determi-

¹² Se acepta así independientemente del significado que al concepto de pueblo se le confiera, ya que es a éste a quien se dirige el sistema jurídico.

¹³ A partir de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se configura como una obligación que toda nueva Constitución contenga un

nada en la Constitución, que las autoridades adquieren facultades expresas para ejercer el poder público.

El Estado, como titular del poder y organizado jurídicamente a partir de una Constitución, posee una potestad que comprende diversas facultades, cuyo ejercicio se deposita en los distintos órganos que lo conforman. La Constitución, como norma suprema, es creadora y organizadora del poder público y de los órganos que lo ejercen, dotándolos de competencia.

El poder político se distribuye entre órganos que comúnmente designados con el nombre de poderes, llevan a cabo distintas funciones en virtud de las cuales reciben su designación. Así, tenemos de conformidad con la teoría clásica:

- a) El Poder Legislativo tiene como principal función elaborar las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación y establecer sus relaciones entre sí y con los ciudadanos.
- b) El Poder Ejecutivo se encarga de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria a la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante la comunidad internacional.
- c) El Poder Judicial resuelve controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional y de interpretar y aplicar la ley.

Es mediante la distribución de competencias entre los órganos del Estado creados por la Constitución, acabada de exponer en términos generales, que el poder político queda determinado dentro del ámbito jurídico, establecido en el momento mismo de la creación de la norma fundamental. Por lo tanto, se circunscribe a las funciones previstas, y su ejercicio corresponde a los órganos constituidos conforme a los contenidos y procedimientos

capítulo relativo a derechos fundamentales y división de poderes, ya que éstos constituyen los fundamentos del Estado de derecho moderno.

establecidos, en congruencia con la Constitución y el resto del orden jurídico.

3. *Atribuciones delimitadas*

La restricción del ámbito de acción de los gobernantes o detentadores del poder público es un límite a la posibilidad de abuso de éste, por lo cual quedan obligados a actuar en los términos en que les sean expresamente permitidos por la ley.

Pero ¿quiénes son los detentadores del poder? Para Karl Loewenstein, “los detentadores del poder oficiales y visibles son aquellos órganos y autoridades y correspondientes funcionarios que están encargados por la Constitución del Estado de desempeñar determinadas funciones en interés de la sociedad estatal”.¹⁴

El poder político que ellos ejercen está unido al cargo, a través del cual se atribuye el dominio al detentador mismo. Loewenstein utiliza dicho término en el sentido genérico y los denomina “oficiales”, puesto que así ya no es posible cuestionarse la legitimidad del ejercicio del poder.

Cabe señalar que “detentadores de poder” es el término que se refiere a quien ejerce originariamente el poder político. Al legitimarse jurídicamente y ser instituidos conforme a los procedimientos establecidos en el orden jurídico, se convierten en órganos de autoridad o en funcionarios.

Cualquier acto u omisión en exceso o defecto de su esfera competencial se encuentra fuera del marco prescrito por la ley. Este origen legal de los actos protege a los ciudadanos de los abusos que los funcionarios públicos pudieran cometer.

La delimitación de ámbitos de actuación de los titulares del poder político mediante su regulación tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, es una forma de controlar el ejercicio del poder. Significa establecer claramente en las disposicio-

¹⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 36.

nes jurídicas las atribuciones que corresponden a cada funcionario. En un Estado de derecho la autoridad actúa en un marco de funciones delimitado, de ahí se deriva el principio complementario del de legalidad, que establece que la autoridad solamente puede ejercitar las funciones expresamente atribuidas; *a contrario sensu*, se refiere a todo aquello que no les está jurídicamente permitido, sino prohibido, y su realización implica un exceso en el ejercicio de sus funciones y la concreción de un acto viciado de nulidad por falta de competencia.

Las limitaciones establecidas en la Constitución, tales como los derechos fundamentales, el principio de legalidad, la división de poderes, el federalismo, etcétera, tienen como fin garantizar la vigencia de la soberanía nacional al establecer jurídicamente patrones mínimos de comportamiento a los cuales deben adecuar su actuación los funcionarios públicos, que no es otra cosa sino el principio de legalidad.

Pero las limitaciones en sí no son suficientes, sino que requieren de medios de control que las garanticen, haciéndolas efectivas. Es preciso entonces establecer qué funciones corresponden a qué funcionarios, determinar quién será el responsable de ejercer qué competencia. Y para evitar la arbitrariedad y el abuso, deben dejarse esas disposiciones escritas en un documento, así como darles fuerza legal para que sean obedecidas.

Para Konrad Hesse¹⁵ la Constitución tiene, entre otras funciones, la de limitar el poder estatal y preservarla de su abuso, ordenando el proceso de formación de unidad política mediante la delimitación de las atribuciones a los poderes estatales, la regulación procesal de su ejercicio y el control de los mismos.

Sin embargo, la limitación de atribuciones estatales no es suficiente si entre los medios de control no se incluyen remedios a los abusos del poder, o incluso se establecen sanciones que creen en los detentadores de poder la convicción de que es necesario respetar las limitaciones.

¹⁵ Hesse, Konrad, *Concepto y cualidad de Constitución. Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 22.

Para vigilar el respeto y acatamiento de dichas disposiciones es que se instituyó la responsabilidad de los funcionarios públicos. El doctor Ignacio Burgoa define al servidor público expresándose así: “En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado lo personifican y realizan las funciones dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos”.¹⁶ Esta responsabilidad exigida por el orden jurídico a funcionarios o servidores públicos constituye una garantía respecto del orden constitucional y la legalidad.

En el sistema jurídico mexicano, los actos que contravengan disposiciones constitucionales tienen remedio por la vía jurisdiccional, sea por la vía ordinaria o la extraordinaria (como el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, por ejemplo);¹⁷ y los actos del funcionario público, del individuo, son sancionados con la responsabilidad jurídica.

La conclusión es, entonces, que tanto la delimitación de atribuciones como la responsabilidad jurídica de los funcionarios públicos son un requisito para la observancia de la Constitución y el mantenimiento del orden público.

4. *Clasificación estructural-funcional del poder político*

Una separación tajante de las funciones que corresponden al ejercicio del poder político por los órganos instituidos para ese fin, no es dable en la realidad como en un esquema teórico. Esto se debe a que el atribuir exclusividad en el ejercicio de una función da a los poderes independencia y autonomía de voluntad y actuación, eliminando así una de las mejores posibilidades de control que consiste en la cooperación.

La separación relativa de funciones a partir del otorgamiento prioritario de ellas a un órgano trae consigo un equilibrio en el

¹⁶ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985, p. 551.

¹⁷ Estos mecanismos de control se analizan en el apartado 3 del capítulo VII.

ejercicio del poder, y la cooperación, es decir, la realización conjunta de actos, constituye un sistema de control básico, sin el cual el Estado de derecho es impensable. Por ello es necesario que los órganos de poder se relacionen, que exista entre ellos un grado de interdependencia y de coordinación.

La teoría de la división de poderes no se refiere a la existencia de tres órganos, sino al ejercicio de tres funciones conforme a la tradición aceptada, es decir, la función legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial.

La separación clásica de poderes no implica en lo absoluto que la función legislativa, por ejemplo, corresponda única y exclusivamente al Poder Legislativo, sino que le pertenece su ejercicio primordialmente. Sin excluir por ello la posibilidad de que el Poder Ejecutivo las realice, o que el Poder Legislativo a su vez realice funciones que materialmente corresponden a otros poderes.

La distinción mencionada anteriormente se refiere a la distinción hecha por Paul Laband en su obra *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*.¹⁸ Sostiene que la naturaleza de un acto jurídico puede determinarse mediante el análisis del órgano de creación o emisión, lo cual se refiere a su aspecto formal y al tipo de acto de que se trata, es decir, a su aspecto material, el cual se puede referir a la creación de normas jurídicas generales, producto del ejercicio de la función legislativa, o a normas jurídicas individualizadas, lo cual puede ser producto tanto del ejercicio de la función administrativa como de la judicial. La diferencia radica en que esta última dirime una controversia y que en última instancia puede lograr el cumplimiento mediante el ejercicio de la coacción.

La relación está establecida en la Constitución; son vínculos que surgen en virtud de la asignación de funciones que se ejercitan conjuntamente, ya sea simultánea o sucesivamente. Sólo la Constitución puede determinar las modalidades al principio de separación de funciones, lo cual implica facultar a determinados

¹⁸ 6a. ed., Tubingen, Mohr, 1909, cap. 6, vol. II.

órganos para realizar funciones que materialmente no le corresponden.

La cooperación entre poderes evita su concentración en una sola mano, y a su vez cumple con la función de ser equilibrio y limitación del ejercicio del poder. Es así como mediante su regulación se establece un sistema de control relevante por el simple hecho de encontrarse en la norma suprema las relaciones que constituyen mecanismos de balance del ejercicio del poder.

Esta funcionalización del poder junto con la interrelación de estructuras constitucionales conforman los medios que vinculan y limitan a los órganos del poder, no sólo entre sí, sino también dentro de sí y respecto del resto del sistema político.

El poder se estructura generalmente de manera tripartita, de acuerdo con las funciones que primordialmente le son atribuidas, entre el Poder Legislativo, que a su vez puede distribuir sus funciones entre dos cámaras, el Ejecutivo es unimembre y se deposita en un presidente, canciller o primer ministro, quien es auxiliado por un gabinete, un vicepresidente o una asamblea, y el Poder Judicial, que se ejerce a través de un complejo aparato jurisdiccional compuesto por tribunales y jueces de diversas instancias.

Las principales atribuciones de cada uno de los órganos, conforme al derecho constitucional moderno, se estructuran de la siguiente manera:

A. El Poder Legislativo

Este Poder realiza múltiples funciones, de entre las cuales la más importante es la función legislativa, que normalmente realizan ambas cámaras separada pero sucesivamente. El Poder Legislativo es un poder deliberante. Por ello, la discusión sobre la conveniencia de una ley es indispensable para el desarrollo de sus principales actividades.

Una de sus principales características es la representación; es el órgano que representa la voluntad del pueblo, por lo que para po-

der llegar a una comunidad de acuerdo entre las cámaras, cuando éstas deben actuar conjuntamente, se llevan a cabo debates. Otra de las características relevantes del ejercicio de su función es la publicidad, en virtud de la cual se asegura al gobernado información relativa a las sesiones y sus resultados, dado que aquéllas generalmente son públicas.

Para la protección de los miembros del Poder Legislativo y para garantizar la veracidad de sus opiniones durante las sesiones, así como para impedir la intervención de otros órganos constitucionales, se establece la inviolabilidad de dichas personas por los opiniones expresadas en el cumplimiento de sus funciones.

Existen otras funciones que ejercitan las cámaras separadamente, agotándose en dicha cámara la facultad correspondiente, referentes a asuntos internos, de organización y funcionamiento de la Cámara misma, o a facultades que por razones especiales le fueron atribuidas a una Cámara únicamente.

El Poder Legislativo puede también actuar como Cámara única, y es cuando ambas cámaras realizan conjuntamente las mismas facultades, en este caso nos encontramos ante un doble sistema de control; el primero opera *ad intra* en el Congreso, y el segundo *ad extra* como consecuencia del pluralismo en su integración. La Constitución señala las materias en las cuales se faculta al Poder Legislativo para actuar, señalando también el procedimiento que debe seguirse.

Además de legislar, el Legislativo realiza otros actos relativos al control del poder político, como otorgar autorizaciones, aprobar actos del Ejecutivo, ocuparse de resolver los problemas suscitados en caso de faltas del presidente, y dirimir controversias de orden político entre los estados miembros de una Federación, analizar y supervisar la política exterior del presidente, ratificar los nombramientos hechos por éste, y aceptar o rechazar las iniciativas de ley propuestas por el mismo.

El Poder Legislativo es, según la Constitución y por sus funciones, el órgano facultado para elaborar las leyes y controlar los actos del Poder Ejecutivo. Tiene también facultades de orden

político-administrativas, relativas a la delimitación del territorio del Estado, así como facultades político-jurisdiccionales, de las que el desafuero y el juicio político son ejemplos.

B. *El Poder Ejecutivo*

Como su nombre lo indica, este órgano tiene como fin ejecutar la ley, es decir, hacerla efectiva, aplicarla y hacer que los órganos correspondientes la acaten. En virtud de ello debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, proporcionando los medios adecuados para ello, facultad que incluye la de expedir reglamentos, los cuales no deben contravenir ni sobrepasar la ley que reglamentan. En ese sentido, el término “proveer” debe entenderse como obligación de la autoridad de desarrollar de manera clara, precisa y exhaustiva el precepto de ley. De otra manera podría considerarse que la facultad reglamentaria no se ejerce debidamente.

El Poder Ejecutivo también tiene facultades relacionadas con el proceso legislativo, como la iniciativa de ley, su promulgación y publicación, y la facultad reglamentaria, la cual constituye una verdadera excepción al principio de división de poderes, dado que el Ejecutivo realmente legisla al expedir un reglamento.

Independientemente de las facultades legislativas enunciadas, al Poder Ejecutivo corresponden facultades de tipo administrativo, como son las de realizar nombramientos, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados; y el ejercicio de facultades relativas a la justicia y otras relativas a la seguridad del país.

Del Poder Ejecutivo depende la administración, la gestión de trámites y la organización de los servicios públicos, además de la representación del Estado en el exterior.

El Poder Ejecutivo realiza diversas funciones que tienen como fin equilibrar el poder del Legislativo y controlar sus actos, impidiendo así que se convierta en un órgano superior que pudiera sobrepasar su esfera competencial, atribuyéndose, mediante le-

yes, facultades que no le corresponden por disposición constitucional.

C. El Poder Judicial

Este órgano es el encargado de asegurar la eficacia del sistema jurídico. Sus funciones esenciales son limitar el poder y proteger de su abuso a los gobernados mediante la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales.

El Poder Judicial cuidará que no sean vulnerados los derechos de los gobernados, pero también que éstos respeten el orden jurídico. Asimismo, debe vigilar que las autoridades no invadan las esferas competenciales de otros. Generalmente sus órganos actúan a instancia de parte, dirimiendo así los conflictos suscitados, aunque no siempre exista una contienda. En ocasiones el Poder Judicial puede actuar autónomamente. Estos casos deben estar especificados en la Constitución, la cual a su vez señalará el alcance de dicha facultad.¹⁹

Otras funciones del Poder Judicial son, además de proteger los derechos de los ciudadanos, interpretar y aplicar la ley al caso, y constituirse en poder equilibrador entre el Legislativo y el Ejecutivo, que controle la observancia de las esferas competenciales. Su función primordial es mantener la supremacía de la Constitución, vigilando que se respeten los procedimientos de elaboración de las leyes y subordinando el orden jurídico a la norma fundamental. Esto último se deriva como obligación de la interpretación del artículo 133 constitucional, que establece la jerarquía de las normas en nuestro sistema jurídico:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, ce-

¹⁹ Un ejemplo de ello era el tercer párrafo del artículo 97 constitucional, derogado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, el cual otorgaba a la Suprema Corte la facultad de investigar de oficio hechos relativos a la violación del voto público.

lebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Este precepto ha sido objeto de innumerables interpretaciones, puesto que del lenguaje utilizado se perciben algunas imprecisiones, como la referencia a “ley suprema de toda la Unión”, pues podría parecer que Constitución, leyes y tratados tienen el mismo rango. Sin embargo, al ser la Constitución la norma reguladora de los procesos de creación tanto de leyes como de tratados internacionales, se establece automáticamente la superioridad de la misma. Este artículo establece un orden jurídico jerarquizado donde la norma que se encuentra en la cúspide es la Constitución.

Lo anterior puede ser afirmado porque el criterio de subordinación se encuentra en la norma que regula el procedimiento de creación de otra norma, y dado que la Constitución es la única norma que emana del Poder Constituyente y no existe otra que establezca su proceso de creación, ésta es la norma suprema del orden jurídico. Por lo tanto, y como diría Kelsen, podemos imaginar una relación de supra-subordinación entre la norma que contiene el procedimiento de creación y la norma creada;²⁰ aunque la relación jurídica que realmente se establece es la de validez.

Por consiguiente, la relación jerárquica establecida determina la relación de validez de las normas del sistema jurídico y hace posible el control de la legalidad y constitucionalidad de las normas, ya que la validez de las normas depende de su conformidad con la Constitución. Por ser ésta la norma superior, ningún acto normativo inferior a ella puede modificarla. Su supremacía significa, por otra parte, que todo acto contrario a la Constitución debe ser anulado a través de los medios de control de la constitu-

²⁰ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2a. ed., México, UNAM, 1986, p. 232.

cionalidad que la propia Constitución establece y por el órgano competente.

A pesar de que a cada poder le han sido asignadas funciones específicas, los tres poderes comparten una función más, relativa a los otros, que es estar constituido como órgano equilibrador en virtud del principio de separación de poderes.

El esquema tradicional de división de funciones ha sufrido una fractura en el sentido de que la Constitución, al establecer órganos constituidos autónomos,²¹ rompe con la concepción tradicional del principio de división de poderes. Estos órganos autónomos tienen también un marco de atribuciones delimitado, lo cual se traduce en un límite al ejercicio de funciones. Sin embargo, es un límite, no un medio de control, y existe una diferencia importante entre límites y controles.

Ejemplos de estos órganos son la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que controla los actos del Poder Ejecutivo, y aun cuando los efectos de sus resoluciones son limitados por disposición de ley, permiten activar un mecanismo de control vertical que es la opinión pública. Otro caso es el del Instituto Federal Electoral, que además de realizar diversas funciones de control en materia electoral, al participar en el proceso de declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, y en la elección del presidente al realizar el cómputo de los votos, cumple una función de control.

Las relaciones que para efectos del presente estudio son de interés consisten en principio en las establecidas entre el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, por lo que a control de los otros dos poderes se refiere. Esto se debe a que en un sistema presidencial, como el nuestro, el Poder Ejecutivo tiene cierta preponderancia e independencia de actuación política en virtud de algunas potestades no jurídicas que con el tiempo el presidente se ha arrogado, y que además le han sido reconocidas. En con-

²¹ Autonomía, en estos casos, significa independencia orgánica, es decir, no pertenecen ni al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial; por lo mismo, tienen autonomía funcional.

secuencia, la balanza de la lucha por el poder entre el Legislativo y el Ejecutivo se ha inclinado a favor de este último debido a las prerrogativas mencionadas, pero no necesariamente como consecuencia de la distribución competencial hecha por la Constitución. El poder de cada estructura constitucional debe ser, al menos en teoría, igual o equivalente en capacidad e influencia que los otros dos para mantener el equilibrio y evitar que un poder adquiera preponderancia respecto de los otros, así como tener las mismas posibilidades de efectuar actos que impliquen control del poder político.