

LA CONSTITUCIÓN DE 1917, LA SEPARACIÓN DE PODERES Y EL ARTÍCULO 49

Conforme al maestro Felipe Tena Ramírez, jurídicamente una revolución es la modificación violenta de los fundamentos constitucionales de un Estado. Consecuentemente, en esta connotación no se incluyen rebeliones, asonadas, motines o cuartelazos que tienen un motivo personal pero no pretenden modificar el régimen jurídico existente.¹

La Revolución Mexicana habría de desembocar en una Convención Constituyente a instancia del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, para modificar los fundamentos constitucionales de un Estado en el que se había roto, entre otros principios, el de la separación de poderes. Si bien formalmente se sustentó en el propósito de reformar la Constitución de 1857, respetando algunas de las decisiones políticas fundamentales en ella contenidas, lo cierto es que la nueva Constitución habría de instaurar un nuevo orden jurídico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos surgió de un movimiento revolucionario. La lucha inicial para derrocar al régimen dictatorial de Porfirio Díaz desembocó en una Convención Constituyente reunida en Querétaro a la instancia política del Jefe de

¹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed., México, Porrúa, 1988, pp. 65 y 66.

la Revolución Constitucionalista, quien preparó el proyecto de constitución para la discusión.

La Constitución de Querétaro es un proyecto que tomó como bandera la restauración del orden constitucional que había sido abandonado por la dictadura porfirista y había derivado en la Revolución Constitucionalista de 1913, modificando violentamente el orden político anterior. Derivado del movimiento revolucionario de 1910, que canceló la dictadura de Porfirio Díaz, las distintas facciones revolucionarias, una vez triunfante la Revolución Constitucionalista, se dieron cita, en 1916, en la ciudad de Querétaro para conformar el Congreso Constituyente que habría de producir el texto constitucional que rige desde 1917.

Los trabajos constitucionales tuvieron como carta de navegación el proyecto de constitución preparado por Venustiano Carranza. Las condiciones en que se discutió y aprobó la Constitución de 1917 eran particularmente difíciles en algunos aspectos internos, no tanto así en el contexto internacional, donde los países europeos y Estados Unidos tenían enfrente el conflicto de los problemas bélicos derivados de la Primera Guerra Mundial, los cuales quitaron presión al acontecer revolucionario. En el norte del país la expedición del general John J. Pershing, al mando de tropas federales estadounidenses, perseguía a Francisco Villa, y en el sur de México seguía activo el revolucionario Emiliano Zapata. En medio de estas condiciones internas algo complicadas ocurrieron las deliberaciones constitucionales.

No obstante, en el mundo se llevaba a cabo una sangrienta lucha con motivo de la Primera Guerra Mundial. Este momento resultó favorable para el país, pues dictó normas constitucionales que afirmaron la soberanía nacional y limitarían la actividad económica de numerosas empresas extranjeras, particularmente en el ramo del petróleo. Las prioridades de algunos de los países combatientes como Inglaterra, Estados Unidos y Francia al menos evitaron una intervención dislocadora de los intentos revolucionarios del país.

La nueva Constitución tomó de su antecesora de 1857 buena parte de su texto, particularmente en cuanto a los derechos y garantías que consagra, pero modificó sustancialmente la composición del poder al otorgar al presidente facultades no contenidas en las constituciones

anteriores y adelantando la configuración de un régimen predominantemente presidencialista. Adicionalmente incorporó un catálogo de garantías sociales que la distinguieron como la primera constitución con contenido social en el mundo. En este sentido, al contrario de la Constitución de 1857, la separación de poderes se dio como postulado teórico, solamente que el Poder Ejecutivo sería ahora preponderante. Una de las características más notables de la Constitución mexicana de 1917 es que incorporó las ideas sociales y democráticas que nutrieron el movimiento armado de 1910.

El texto de Querétaro representa la primera constitución social del mundo, pues contiene disposiciones a favor del trabajo, la libre sindicación de los obreros, un régimen agrario de avanzada ideológica; garantizaba el dominio de la nación sobre los recursos naturales, particularmente el petróleo, entre otros avances populares y democráticos. Uno muy notable es el relativo al papel que tiene la educación en una sociedad democrática. Por ejemplo, el texto de la Constitución de Estados Unidos de 1787 no hace referencia a la educación o a las normas que deben regir el trabajo, como sí lo hace la Constitución mexicana de 1917, en los artículos 3o. y 123.

En cuanto al petróleo, este importante recurso había cobrado significación económica, estratégica en el mundo al haberse dado la conversión de los navíos, que en lugar de verse impulsados por la combustión del carbón empezaron a utilizar petróleo. El artículo 27 constitucional devolvió al Estado los derechos del subsuelo y de facto canceló las concesiones otorgadas anteriormente. El efecto global que estas medidas tuvieron en el mundo puso al discurso constitucional mexicano en lugar destacado y a la vanguardia del debate internacional. La conflagración mundial impidió la obstrucción de estas medidas.

Los constituyentes reunidos en Querétaro sesionaron dos meses, aunque hubo reuniones preliminares muy largas para la aprobación de credenciales que iniciaron el 20 de noviembre de 1916. Los constituyentes mexicanos asumieron el compromiso de tener la Constitución completa el 31 de enero de 1917, fecha fijada en la convocatoria. La Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917. En Estados Unidos los delegados fueron designados por las legislaturas estatales y en México fueron elegidos directamente por el pueblo. No había propiamente

reglas electorales, no había partidos políticos constituidos, ni nacionales; ni locales, por lo que los candidatos fueron presentados por los grupos políticos o se postularon como independientes. Se eligieron 216 representantes de otros tantos distritos electorales. Todos los estados, con excepción de Campeche y Quintana Roo, tuvieron representante. En las sesiones en Querétaro votaban individualmente mientras que en Filadelfia, por hacer una comparación, lo hicieron por estados. En México de 216 diputados constituyentes electos acudieron solamente 193, pero se permitían suplentes, que acudieron en número elevado.

Se llevó un registro o Diario de los Debates que es la fuente primaria para conocer el sentido de las deliberaciones de manera textual. Además el público estuvo enterado de las deliberaciones de los diputados constituyentes a través del periódico *El Universal*, fundado por Félix F. Palavicini, constituyente por el Distrito Federal, que difundió los debates al público lector.

La presencia de Montesquieu en la Constitución de 1917 está reflejada en el artículo 49 constitucional que reprodujo textualmente lo que ya había señalado la Constitución liberal de 1857. El texto es idéntico, con un agregado sobre la salvedad que ocurre con la suspensión de las garantías individuales. Esta disposición, que consagra la división y separación de poderes, ha sido invocada en las ocasiones en que algún particular o algún órgano del Estado considera que ha sido violado el principio que establece. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, producida en cien años de vida de la disposición, se ha ocupado recurrentemente de precisar los alcances constitucionales del principio, que es una decisión política fundamental contenida en el texto supremo.

Durante su centenaria vida, este precepto ha sido modificado en dos ocasiones sin que la reforma haya ocasionado mayor debate o controversia jurisdiccional o académica en la primera de las reformas y sí, por el contrario, reservas en cuanto a la segunda reforma, como se verá adelante.

En la Constitución de 1917 se siguió la tradición de las democracias occidentales de dividir el poder del Estado en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en una doble vía: división de poderes en la estructura federal y división de poderes en las estructuras de las entidades

federativas, incluida la última creada por el Constituyente Permanente en 2015: la Ciudad de México.

Aun cuando la Constitución no lo establece expresamente, los municipios del país han adoptado una división de poderes en términos de las leyes orgánicas municipales al asignar la función del Ejecutivo al presidente municipal o alcalde, la legislativa a los cuerpos colegiados que integran los cabildos y la administración de la justicia municipal a los jueces de paz o barandilla. Algunos organismos descentralizados mayores que gozan de autonomía constitucional, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se han dado a sí mismos organizaciones tripartitas del poder. En este sentido el rector de la UNAM encarnaría al Poder Ejecutivo universitario; el Consejo Universitario y las Comisiones establecidas por la legislación universitaria, el Poder Legislativo, y el Tribunal Universitario, el Poder Judicial.²

En la Constitución de 1917, el Poder Legislativo recae en un Congreso de la Unión que integra las dos cámaras legislativas, la de senadores y la de diputados, que son electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en elecciones populares libres y secretas. Los diputados duran en su encargo tres años y los senadores seis, pudiendo ser reelectos. La Constitución confiere al Congreso de la Unión las facultades de que está investido en lo general y asigna a cada cámara atribuciones que son ejercidas de manera exclusiva.³ El Poder Ejecutivo está representado de manera unipersonal por el presidente de la República, a quien se le denomina presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, es electo popularmente cada seis años en elecciones libres y secretas y no puede ser reelecto. La Constitución asigna al presidente de la República las facultades y obligaciones del cargo. El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe del gobierno federal, como corresponde a los regímenes presidencialistas, como el mexicano.

Las diferencias esenciales del presidencialismo con los sistemas parlamentarios son que el Poder Ejecutivo es unitario; el presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo; el presidente nombra

² Ley Orgánica de la UNAM, Estatuto General, artículos 12, 15, 16, 30, 99, 100 y 101.

³ El Congreso de la Unión está integrado por 500 diputados y 128 senadores.

y remueve libremente a sus secretarios de Estado; ni el presidente ni los secretarios son políticamente responsables ante el Congreso y tampoco pueden ser miembros de éste; el presidente puede estar afiliado a un partido distinto al de la mayoría en el Congreso y no puede ni disolver el Congreso ni darle un voto de censura.

El poder judicial recae en el Poder Judicial de la Federación, integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los tribunales de circuito, colegiados y unitarios, los juzgados de distrito, y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial tiene como función aplicar el derecho para la solución de conflictos entre particulares, transgresiones a la ley y servir como el árbitro de las controversias que puedan suscitarse entre los órganos del Estado, sean federales o estatales, o bien entre los poderes. Asume la delicadísima función de tener el control de la constitucionalidad. La Suprema Corte de Justicia se ha erigido en un tribunal constitucional con algunas variables. Ejerce un control semidifuso de la constitucionalidad y ha ido ocupando un espacio central en la estructura del Estado mexicano, como un poder que sirve de equilibrio en el complicado sistema constitucional mexicano. Al contrario del papel que había jugado en la historia del país, dejó de ser un poder de escasa o menor importancia para convertirse en el eje de las decisiones controversiales que eventualmente pueden tomar los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Existen, en términos de la Constitución mexicana, órganos “extra poder”, como podrían ser los organismos constitucionales autónomos, que no son propiamente órganos del Estado (como los descentralizados IMSS, ISSSTE, institutos nacionales de salud, entre otros) sino órganos que deben su creación al poder del Estado, pero que funcionan bajo las reglas que fijan las leyes y los ordenamientos que, con fundamento en sus atribuciones, se fijan a sí mismos. Entre otros, sobresalen el Banco de México (BANXICO), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).⁴

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 28, 41, 102B y 26B, respectivamente.

En 1938, el presidente Lázaro Cárdenas impulsó una iniciativa para la primera reforma del artículo 49 constitucional. Se trata de un texto inspirado en el principio de Montesquieu, con el que el presidente Cárdenas renunció a la práctica inveterada de los ejecutivos de utilizar la dudosa autorización de facultades “extraordinarias” para legislar. El texto original del artículo 49 constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente de Querétaro estaba en estos términos: “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”.

El agregado que contenía la iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas y que fue aprobado por el poder reformador de la Constitución es como sigue: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. La reforma tuvo como propósito evitar la práctica que instauró Porfirio Díaz de legislar a través de facultades delegadas que después seguirían utilizando los presidentes del régimen revolucionario hasta la reforma cardenista.

Lo interesante de esta enmienda, desde el punto de vista del poder, es que, como señala Miguel Carbonell, era una reforma que “aunque parezca paradójico tratándose de una iniciativa propuesta por el presidente de la República, fortalece al Poder Legislativo evitando que el titular del Ejecutivo (como era práctica reiterada) solicitara y obtuviera facultades extraordinarias para legislar sobre las más diversas materias”.⁵

La segunda reforma tuvo un propósito totalmente opuesto, pues logró que se hiciera otra excepción al principio contenido en el precepto constitucional, que había sido refrendado por la reforma de 1938. El presidente Miguel Alemán envió una iniciativa de reforma constitucional al artículo 131. Se trata de una contrarreforma a la enmienda hecha por el régimen del presidente Cárdenas. Esta contrarreforma llevó a incorporar en el artículo 46 otro agregado para establecer un

⁵ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2011, p. 29.

régimen específico de facultades extraordinarias para legislar. El texto que se agregó incluye una salvedad al final del párrafo introducido por la reforma cardenista para quedar así: “En ningún otro caso, *salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131*,⁶ se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. No puede el poder revisor de la Constitución, sin violar los principios y decisiones políticas fundamentales, autorizar al Ejecutivo federal el ejercicio de la potestad para emitir disposiciones de observancia general que tienen la misma jerarquía que las leyes.⁷

Esta modificación constitucional dio al presidente facultades autónomas para legislar, contrariando el principio incorporado desde 1857. Pero no es este el único precepto que autoriza al presidente a emitir disposiciones generales. También lo puede hacer en las siguientes materias:

- Sobre salubridad y medio ambiente.⁸
- Sobre subsidios.⁹
- Establecer aduanas y habilitar puertos.¹⁰
- En materia de suspensión de garantías, como se verá con mayor detalle más adelante.¹¹
- Para expedir reglamentos autónomos relacionados con la extracción, establecimiento de zonas vedadas sobre aguas nacionales; utilizar y establecer zonas vedadas sobre aguas nacionales (párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución)¹²
- En materia de comercio exterior, en los términos de la reforma promovida por el presidente Miguel Alemán en 1951.

Esta última reforma al artículo que toca el principio de división de poderes ha sido analizada por la doctrina como una vulneración del mismo principio, independientemente de las razones de orden económico

⁶ Las cursivas son del autor.

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de marzo de 1951.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 76, fracción XIV.

⁹ *Ibidem*, artículo 28.

¹⁰ *Ibid.*, artículo 89, fracción XIII.

¹¹ *Ibid.*, artículo 29.

¹² *Ibid.*, artículo 27, párrafo quinto.

que lo hayan motivado.¹³ Desde el punto de vista jurídico es inconsistente que el legislador federal otorgue a las autoridades administrativas, atribuciones que le son propias e indelegables para ejercitar facultades, que además le están reservadas, como lo consigna la propia Constitución. Para algunos, con razón, esta reforma resulta aberrante desde la teoría de la división de poderes en tanto sitúa a un individuo que ejerce atribuciones que corresponden a un órgano distinto al cual está investido. “Desde la perspectiva política entraña una limitación profunda al legislativo e históricamente es una reminiscencia de las facultades delegadas que usó excesivamente el dictador Porfirio Díaz y que en este siglo se emplearon hasta la reforma de 12 de agosto de 1938, durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas.”¹⁴

Durante la administración del presidente Miguel Alemán, México había dado un salto a la modernidad y había entrado en la complejidad de la vida económica internacional. No puede olvidarse que la política del régimen alemanista se caracterizó por la llamada sustitución de importaciones, por la que el régimen fiscal del comercio exterior resultaba fundamental. Eran los umbrales de lo que actualmente conocemos como globalización. Se vio la necesidad de otorgar facultades al Ejecutivo federal para la regulación inmediata y flexible de la situación económica. Se agregó una nueva excepción al otorgamiento de facultades legislativas, además de la ya conferida, para enfrentar las situaciones de emergencia.

La fórmula para alcanzar los objetivos de política económica consistió en que, previa autorización del Poder Legislativo, puede modificar las disposiciones legales expedidas por las cámaras legislativas en materia de impuestos a la importación y exportación, así como limitar o hasta prohibir la importación, exportación y tránsito de mercaderías y productos cuando se estimara urgente por razones económicas en beneficio del país. El Ejecutivo federal quedó obligado por la Constitución a informar al Congreso cada año, cuando remite el presupuesto

¹³ *Ibid.*, artículo 72, párrafo segundo.

¹⁴ Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000, p. 65.

fiscal, del uso de la facultad concedida para su aprobación. El texto del segundo párrafo es como sigue:

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.¹⁵

El maestro Héctor Fix Zamudio ha formulado una acertada crítica a la terminología empleada por el Constituyente Permanente en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, al señalar que no se trata de facultades extraordinarias, como son las que refiere el artículo 29 constitucional, ya que “debe considerarse como una situación permanente y normal, que de ninguna manera implica un estado de emergencia similar al previsto por el artículo 29 de la propia ley suprema”.¹⁶

Las razones económicas aducidas en su momento derrotaron la fisura hecha al principio constitucional de que no podrían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, *ni depositarse el Legislativo en un individuo*. Más allá de la oposición que se dio en el Congreso, en un momento de la historia política de México en que la palabra del presidente con o sin facultades delegadas era ley, la Cámara de Diputados recibió el 12 de abril de 2011 una iniciativa presentada por el diputado Jaime Cárdenas Gracia a fin de reformar y modificar el segundo párrafo del artículo 49 y el segundo párrafo del artículo 131, ambos de la Constitución Política de los Estados Uni-

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de marzo de 1951.

¹⁶ Héctor Fix Zamudio, *Algunas reflexiones sobre el Principio de la División de Poderes en la Constitución mexicana*, t. II, México, Memorias del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, 1987, p. 640.

dos Mexicanos. La exposición de motivos de la iniciativa constituye un alegato en una doble vertiente: por un lado reafirma la tesis de la concentración del poder del presidente al delegar el Congreso facultades para legislar en el órgano Ejecutivo. Por otra parte la reforma contraviene las numerosas tesis de tratadistas mexicanos en el sentido de que existen normas constitucionales que no pueden ser alteradas, ni siquiera por el poder reformador de la Constitución.¹⁷ De aprobarse esta iniciativa pendiente desde hace más de cinco años, éstos son los textos que se ratificarían:

Artículo 49, segundo párrafo. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán facultades para legislar.

Artículo 131, segundo párrafo. Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Congreso de la Unión está facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o de importación y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones,

¹⁷ El elenco en el siglo XIX: Mariano Otero; José María del Castillo Velasco, diputado constituyente en 1857, y Emilio Rabasa en *La Constitución y la dictadura*. En el siglo pasado, entre otros tratadistas, el maestro Mario de la Cueva con su *Teoría de la Constitución*; el maestro Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia en su trabajo conjunto *Derecho constitucional mexicano y comparado*; Jorge Carpizo en *La Constitución Mexicana de 1917*, ilustra al señalar que decisiones fundamentales por su importancia y jerarquía, como la división de poderes, sólo al pueblo corresponde reformar y no al poder revisor de la Constitución; Ignacio Burgoa en su *Derecho constitucional mexicano*, y en el presente siglo Miguel Carbonell en diferentes trabajos.

116 • LA CONSTITUCIÓN DE 1917, LA SEPARACIÓN DE PODERES...

las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional.

