

# VALOR ACTUAL DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU CONSAGRACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917

## SUMARIO

1. *Planteamiento del problema.* 2. *Antecedentes inmediatos, externos y nacionales del principio.* 3. *Alcance de la división de poderes en la Constitución de 5 de febrero de 1857.* 4. *Su evolución hasta el inicio de la Revolución de 1910.* 5. *La división de los poderes en el texto primitivo de la Carta Fundamental de 1917.* 6. *Transformaciones del principio hasta nuestros días.* 7. *Alcance actual de la división de poderes.* 8. *Separación, colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas del poder.* 9. *Porvenir de la división de poderes en nuestro sistema constitucional.* 10. *Sugestiones de reforma.* 10. *Conclusiones.*

1. *Planteamiento del problema.* El artículo 49 de nuestra Constitución vigente de 5 de febrero de 1917, cuyo cincuentenario celebramos en este año, establece categóricamente el principio tradicional tripartito en el Título tercero, Capítulo I, intitulado precisamente "De la división de Poderes".

Cuando dicho precepto dispone en su parte relativa: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...", reafirma uno de los dogmas político-jurídicos esenciales para todo régimen democrático de derecho, al menos dentro del concepto occidental.

Pero el problema que se plantea en nuestros días es el relativo a la vigencia efectiva y al alcance real de este venerable principio, que como lo ha sostenido certeramente el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, pasa por un momento crítico.<sup>1</sup>

En efecto, esa idea que se perfila desde Aristóteles, pero que cristaliza, después de una larga evolución en el pensamiento de John Locke y el barón de Montesquieu, ha sido objeto de una revisión total por la doctrina, e inclusive muchas constituciones modernas parecen apartarse de

<sup>1</sup> *La crisis de la división de poderes*, en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", núms. 35-36, México, julio-diciembre de 1947, pp. 135-154.

este principio, el cual se considera, que si bien prestó una ostensible utilidad durante el siglo XIX para el establecimiento de la democracia liberal, las corrientes reformadoras de las nuevas estructuras constitucionales, han superado la concepción clásica de los tres poderes.

En efecto, mientras los juristas occidentales han llamado constantemente la atención sobre la división artificial de los órganos del poder, estimando que con mayor razón debe hablarse de una separación de funciones,<sup>2</sup> un distinguido constitucionalista contemporáneo, Karl Loewenstein, la considera anticuada.<sup>3</sup>

Por su parte, los juristas socialistas estiman que dicha concepción de los tres poderes ha sido ampliamente superada por el constitucionalismo que se inspira en la organización soviética, en la cual, se funden indisolublemente las funciones de varios de dichos poderes.<sup>4</sup>

Otro sector de la doctrina, reconociendo que la división o separación tripartita de los poderes o de las funciones todavía resulta "un presupuesto insustituible para la estructura y funcionamiento de un Estado que aspire a ser verdaderamente democrático", sólo puede aceptarse modificando la rigidez de su formulación primitiva, como claramente lo expresa el publicista italiano Paolo Biscaretti di Ruffia.<sup>5</sup>

Existe, por el contrario, un consenso en el sentido de que la formulación originaria de esta separación tripartita, que proviene del siglo XVIII, no posee en la actualidad el significado ni el alcance que le dieron Locke y el barón de Montesquieu,<sup>6</sup> especialmente este último, que tanta trascendencia adquirió a partir de la guerra de independencia de los Estados Unidos y de la Revolución Francesa, que lo elevaron al rango constitucional, y que inclusive llegó a tener un carácter dogmático y hasta mítico para los constituyentes del siglo XIX, en el mundo occidental.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Es ya clásica la exposición del jurista alemán Carl Schmitt sobre la separación y equilibrio de los poderes, *Teoría de la Constitución*, Trad. de Francisco Ayala, México, 1952, pp. 212 y ss.

<sup>3</sup> *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, 1964, pp. 54-55 y ss. y de "obsoleta" se califica en la versión inglesa de esta obra, *Political Power and the Governmental Process*, 2ª Ed., Chicago, 1965, p. 34.

<sup>4</sup> Un ejemplo lo tenemos en el estudio monográfico del jurista búlgaro Joroslav Radew, intitulado *Montesquieu und seine Lehre von der Teilung der Gewalten* (Montesquieu y su teoría de la división de los poderes) en "Staat und Recht", año VI, cuaderno 6, Berlín, diciembre de 1955, especialmente pp. 929-930.

<sup>5</sup> *Diritto Costituzionale (Lo Stato Democratico Moderno)*, 2ª Ed., tomo I, Napoli, 1949, pp. 156 y ss.

<sup>6</sup> Sin embargo el ilustre constitucionalista francés Maurice Hauriou sostuvo que la mayoría de las críticas que se han hecho a la fórmula original del barón de Montesquieu se deben a una interpretación incorrecta de su pensamiento, *Derecho Público y Constitucional*, trad. de Carlos Ruiz del Castillo, 2ª Ed., Madrid, s.f., pp. 378 y ss.

<sup>7</sup> Cfr. la interesante y documentada monografía del jurista francés P. M. Gaudemet, *La séparation des pouvoirs. Mythe et réalité*, Paris, 1961, especialmente pp. 121 y ss.

La cuestión que debe plantearse, entonces, es la del significado de este principio, tan debatido, y tan categóricamente afirmado por nuestra Carta Fundamental vigente en su citado artículo 49, a la luz de la actual estructura constitucional mexicana, y que si bien no ha dejado de examinarse por algunos de nuestros más destacados constitucionalistas modernos y contemporáneos, como Aurelio Campillo,<sup>8</sup> Miguel Lanz Duret,<sup>9</sup> el propio Felipe Tena Ramírez,<sup>10</sup> Miguel de Lamadrid,<sup>11</sup> y particularmente el estudio específico de Victor Manzanilla Schäffer, que aborda directamente el problema.<sup>12</sup>

Partiendo de la base obtenida en los estudios anteriores, estimamos que debe continuarse ahondando en esta palpitante materia, que no tiene simplemente una significación teórica, sino que, todo lo contrario, eminentemente práctica, pues del alcance y consecuencias que podemos extraer de nuestra exploración, depende la eficacia de la fórmula, que como certemente lo afirma el mismo tratadista Tena Ramírez, se encuentra estrechamente vinculada con la limitación del poder.<sup>13</sup>

2. *Antecedentes inmediatos, externos y nacionales del principio.* Constituye una afirmación indiscutible la de que el genio aristotélico descubrió, al estudiar las constituciones de las diversas ciudades griegas, la existencia de tres funciones del poder en las cuales podemos descubrir el germen de los tres poderes o ramas clásicas: legislativo, ejecutivo y judicial,<sup>14</sup> y que tal idea de la existencia de las diversas funciones políticas de los órganos del gobierno, sufrió una lenta y paulatina evolución hasta el siglo XVIII.

Pero no nos vamos a detener en la historia, muy compleja, del pensamiento político que va configurando estas funciones y los distintos órganos que las ejercen, porque en realidad no pueden considerarse como

<sup>8</sup> *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*, tomo II, Jalapa, 1928, pp. 5 y ss.

<sup>9</sup> *Derecho constitucional mexicano*, 5ª Ed., actualizada por Roberto Castrovido, México, 1959, pp. 101 y ss.

<sup>10</sup> Tanto en su estudio ya citado, *Crisis de la división de poderes*, como en su *Derecho Constitucional Mexicano*, 7ª Ed., México, 1964, pp. 203 y ss.

<sup>11</sup> En el documentado estudio de este principio respecto de los regímenes constitucionales provinciales, *La división de poderes en las entidades de la Federación Mexicana*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 869-892. También dedica algunas páginas a esta materia Jorge Vallejo Arizmendi, *Estudios de derecho constitucional*, México, 1947, pp. 97-125.

<sup>12</sup> *La teoría de la división de poderes y nuestra Constitución de 1917*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 50, abril-junio de 1963, pp. 359-376.

<sup>13</sup> *Crisis de la división de poderes*, cit., p. 153.

<sup>14</sup> *La Política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, libro IV, capítulo XI, México, 1963, esp. pp. 130-131.

antecedentes directos de la doctrina que ha tenido influjo tan decisivo en las constituciones modernas.

El pensamiento del ilustre filósofo griego, por muy profundo que se le considere, sólo tiene relación con la existencia de tres funciones del poder, y en ello podemos ver una intuición luminosa, pero no la limitación del poder por el mismo poder, y en este sentido podemos considerar que las explicaciones de Loewenstein, deben considerarse definitivas, en el sentido de que nada permite deducir que Aristóteles observase empíricamente o desease teóricamente la atribución de las tres funciones a diferentes órganos o personas.<sup>15</sup>

Con mayor propiedad podemos afirmar que el germen de la idea de que las funciones deberían estar separadas y que esta separación era necesaria para evitar el abuso del poder, lo descubrimos en el político y filósofo inglés John Locke, vocero de la "gloriosa revolución" de 1688, que significa el triunfo del Parlamento sobre la Corona. Son clásicas las palabras que sobre el particular expuso, en su no menos consagrado libro *Ensayo sobre el gobierno civil*, sobre los poderes legislativo, ejecutivo y federativo.<sup>16</sup>

Con esta base, el ilustre *Sécondat*, barón de Montesquieu, y precisamente en su estudio de la Constitución inglesa, deduce la existencia de tres poderes (o con mayor precisión tres organismos), que son los que se han trascendido hasta la actualidad, es decir, el legislativo, ejecutivo y judicial, aunque el último lo estimara como inferior a los otros dos o "casi nulo". Pero la idea fundamental de este pensador político radica en el equilibrio de estos tres organismos "por el movimiento de las cosas".<sup>17</sup>

El principio que cautivó a los publicistas de la época no fue tanto la existencia de las tres funciones ya descubiertas por el estagirita, sino la posibilidad de que la separación de las mismas a través de tres organismos autónomos, lograra el equilibrio natural del ejercicio de la autoridad. O sea, que como lo ha expresado tan brillantemente el mencionado tratadista mexicano Tena Ramírez: "Que por la naturaleza misma de las cosas el poder limite al poder, es la fórmula sencilla y genial que admite aplicarse por igual al mecanismo ideado por el pensador francés que a cualquiera otro que invente el hombre en su anhelo nunca completamente satisfecho de impedir el abuso del poder..."<sup>18</sup>

Pero dentro de este género de ideas vienen a mezclarse otras que enfocan la estructura del ejercicio de la autoridad pública, en una dirección diversa. Nos referimos a las del ginebrino Juan Jacobo Rousseau, que

<sup>15</sup> *Teoría de la Constitución*, cit., p. 57.

<sup>16</sup> Trad. de José Carner, México, 1941, pp. 94 y ss.

<sup>17</sup> Cfr. *El Espíritu de las Leyes*, trad. de Nicolás Estevénez y Matilde Huici, Buenos Aires, 1951, libro XI, capítulo VI, de la Constitución de Inglaterra, pp. 202 y ss., esp. 210.

<sup>18</sup> *Crisis de la división de poderes*, cit., p. 153.

hacia descansar el poder supremo en el órgano legislativo, depositario de la "voluntad general", al cual deberían subordinarse todos los demás funcionarios del Gobierno, pensamiento que sedujo, a pesar de su romanticismo, a los racionalistas de las postrimerías del siglo XVIII.<sup>19</sup>

El principio de la división de los poderes del barón de Montesquieu, no pretendía constituir un dogma, sino una regla práctica para suavizar los gobiernos absolutistas del Continente, comparándolos con la relativa moderación del régimen político de Inglaterra, como lo ha hecho notar un agudo estudioso del pensamiento del ilustre francés,<sup>20</sup> pero se transformó en un arquetipo consagrado en las primeras cartas constitucionales de la época moderna.

Es bien conocida la disposición del artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, en cuanto consideraba que no podía considerarse como verdadera Constitución aquella que no consagrara la división de los poderes.<sup>21</sup>

Ya con anterioridad, varias de las constituciones de los nuevos Estados que integraban la Confederación de las colonias americanas, en su lucha con Inglaterra, consagraban este principio en términos similarmente dogmáticos y categóricos,<sup>22</sup> y posteriormente a estas últimas, se plasmo en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, de 1787, aunque sólo de manera implícita.<sup>23</sup>

Las ideas del barón de Montesquieu y de Rousseau se combinaron en diversas proporciones en las constituciones francesas y las americanas, y así mientras la Ley Suprema francesa de 1791, mantenía en equilibrio la influencia de ambos pensadores,<sup>24</sup> por el contrario, la Carta de 1793 significó el triunfo del espíritu rusioniano de la absoluta supremacía del cuerpo legislativo, y la subordinación de las otras ramas del poder.<sup>25</sup>

En los Estados Unidos imperó un espíritu mucho más realista y sin perder la base doctrinal de los filósofos europeos revolucionarios, se tendió hacia el espíritu pragmático de Secondat, sobre el dogmatismo emocional del ginebrino, como se desprende claramente de las explicaciones de Madison en *El Federalista*.<sup>26</sup> La Constitución Federal de 1787, no

<sup>19</sup> *El contrato social*, trad. de Enrique de la Rosa, Buenos Aires, 1961, esp. pp. 177 y ss.

<sup>20</sup> Cfr. Enrico Vidal, *Saggio sul Montesquieu, con particolare riguardo alla sua concezione dell'uomo, del diritto e della politica*, Milano, 1950, pp. 178 y ss.

<sup>21</sup> El precepto establecía textualmente: "La sociedad que no tiene asegurada la garantía de sus derechos, ni tiene determinada la *separación de sus poderes*, carece de Constitución." Cfr., entre otros, a Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 1957, pp. 220-223 y ss.

<sup>22</sup> Cfr. especialmente los siguientes preceptos constitucionales que consignan expresamente el principio de la división o separación de los poderes: 5º de la Constitución de Virginia de 12 de junio de 1776; VI de la de Maryland, de 3 de noviembre de 1776; IV de la de Carolina del Norte, de 14 de diciembre de 1776; XXX de la de Massachusetts, de 25 de octubre de 1780; y XXXVII de la de New Hampshire,

repetió las declaraciones expresas de las Cartas Locales anteriores, sino que se limitó a establecer una separación entre las tres funciones de acuerdo, con un principio mecanista de *checks and balances*, muy aproximado, aunque desde luego, no idéntico, al sugerido por el barón de Montesquieu en su inmortal estudio.<sup>27</sup>

Por otra parte, en la Constitución de Cádiz de 1812, que recibe también la influencia de los revolucionarios franceses un tanto atenuada por la tradición hispánica, se establece la separación de las funciones y de los órganos que habían de ejercerles, en un sistema de monarquía limitada, que se aproxima bastante a la imagen que el ilustre Secondat tenía del gobierno de Inglaterra, en el cual apoyó su sistema.<sup>28</sup>

A través de esta triple corriente, la de la Constitución Federal de los Estados Unidos, las de las Constituciones francesas, particularmente de 1793 y 1795, y la Carta Española de 1812, penetró en nuestro derecho público la idea de la división de poderes, que fue consagrada dogmáticamente y con una influencia rusioniana muy marcada, en la benemérita Carta Constitucional para la América Mexicana de octubre de 1814, conocida como "Constitución de Apatzingán".<sup>29</sup>

Los artículos 11 y 12 de dicha Carta Fundamental adoptan categóricamente la separación de las funciones del gobierno: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar las leyes, la facultad de hacerlas, ejecutarlas y la facultad de aplicarlas a los casos particulares." "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por

de 2 de junio de 1784; en la inteligencia de que los textos pueden consultarse en la obra de Richard L. Perry y John C. Cooper, *Sources of our Liberties*, 3ª impresión, New York, 1962, pp. 311, 347, 355, 378 y 386. Y para la comparación de estas Cartas Constitucionales con la Declaración Francesa de 1789, Cfr. Jorge Jellinek, *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, trad. española, México, s.f., pp. 72 y ss.

<sup>23</sup> Cfr. Santiago Madison, en *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, 1957, pp. 204 y ss.

<sup>24</sup> Cfr. Julien Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2ª Ed., Paris, 1947, pp. 80 y ss.

<sup>25</sup> Cfr. Laferrière, *op. ult. cit.*, pp. 37, 87 y ss.

<sup>26</sup> Este autor examina con todo detenimiento el alcance del pensamiento del barón de Montesquieu, relacionándolo con un examen de la Constitución Inglesa y las de las distintas Cartas de los Estados de la Confederación, *El Federalista*, cit. pp. 205-214.

<sup>27</sup> El constitucionalista español Manuel García Pelayo, afirma con toda certeza que: "La constitución norteamericana puede mostrarse como ejemplo clásico de la división de poderes..." junto al cual opera el principio de frenos y contrapesos... *Derecho constitucional comparado*, 4ª Ed., Madrid, 1957, pp. 350 y ss.

<sup>28</sup> Cfr. para la influencia de la Constitución de Cádiz en la adopción en nuestro país del principio de la división de poderes, Cfr. José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte, 1521-1820*, México, 1952, pp. 332 y ss.

<sup>29</sup> Cfr. José Miranda, *El influjo político de Rousseau en la Independencia Mexicana*, en el volumen "Presencia de Rousseau", México, 1962, pp. 269 y ss.

una sola persona, ni por una sola corporación." Hasta aquí habla el barón de Montesquieu.

Pero la voz de Rousseau se advierte en seguida cuando se descubre la supremacía casi absoluta del Supremo Congreso frente a los otros supuestamente supremos órganos de autoridad, es decir, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.<sup>30</sup>

Y a partir de este momento, en que el principio de la "división de los poderes" tomó carta de naturalización en nuestro sistema constitucional, aparece insistentemente en todas las Cartas Fundamentales surgidas con posterioridad a nuestra independencia, claro que con cambios en la estructura de los diversos organismos, según predominen las ideas de Montesquieu o de Rousseau.

Así, podemos pasar revista a los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de enero de 1823;<sup>31</sup> el 9º del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824;<sup>32</sup> el 6º de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824;<sup>33</sup> el 4º de las Bases Constitucionales expedidas el 14 de diciembre de 1835;<sup>34</sup> el 6º del Proyecto de Reformas Constitucionales de 30 de junio de 1840;<sup>35</sup> los 5º, 27 y 33, respectivamente, de los tres proyectos presentados en el seno del Constituyente de 1842;<sup>36</sup> el 5º de las Bases Orgánicas

<sup>30</sup> Cfr. Miguel de Lamadrid, *División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán*, en el volumen "Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán", México, 1964, pp. 514 y ss.

<sup>31</sup> "El sistema del gobierno político del imperio mexicano se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación."

<sup>32</sup> "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."

<sup>33</sup> "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial." Cfr. Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano*, tomo I, *Los Orígenes*, México, 1957, pp. 263-269, para la discusión de este principio en el Constituyente de 1823-1824.

<sup>34</sup> "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar el límite de sus atribuciones."

<sup>35</sup> "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

<sup>36</sup> "Art. 5º El ejercicio del Poder público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo" "Art. 27. El Poder Supremo de la Nación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades". "Art. 33. El Poder público se distribuye en general y departamental, en la manera que establezca esta Constitución; y tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos Poderes, en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades."

de 14 de junio de 1843;<sup>37</sup> con excepción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, que no lo consagró expresamente, ya que se trataba de una Carta transitoria, que tuvo escasa vigencia, en tanto se promulgó la Constitución definitiva, que lo fue la de 5 de febrero de 1857, a la cual nos referimos a continuación.

3. *Alcance de la división de poderes en la Constitución de 5 de febrero de 1857.* En el proyecto de Constitución presentado por la Comisión respectiva al Congreso Constituyente, con fecha 16 de junio de 1856, se continúa la tradición anterior de la consagración expresa del principio de la separación de los órganos supremos, e inclusive se le dedica un Título especial, el Tercero, intitulado "De la división de los poderes", estableciéndose en el artículo 52: "Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial".<sup>38</sup>

En la Exposición de Motivos de la propia Comisión se consignaron muchas de las ideas que había expuesto el barón de Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*, ya que en la parte conducente se afirmaba: "...La división de poderes se deriva también de los mismos elementos políticos, porque nadie ignora que mientras los gobiernos monárquicos o aristocráticos se proponen reunir y concentrar en manos de una o pocas personas o corporaciones el poder y todas las fuerzas de la sociedad, los gobiernos democráticos se conducen por camino contrario, *esparciendo y promediando la autoridad*, dando participación en los asuntos públicos a todos los ciudadanos, realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos. . ."<sup>39</sup>

Este precepto del proyecto no fue discutido por los constituyentes,<sup>40</sup> seguramente por considerarlo como un principio inherente al régimen democrático republicano que adoptaban en el artículo 46 del Proyecto, y 40 del texto aprobado de la Ley Suprema.

Solamente aparece de los debates relativos, que el constituyente Joaquín Ruiz propuso en la sesión de 11 de septiembre de 1856, una adición al proyecto en el sentido de que: "Nunca podrán unirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo", y que el precepto así adicionado fue aprobado el 17 del propio septiembre, quedando con el número 50 en el texto definitivo de la Carta Fundamental.

<sup>37</sup> "La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un solo individuo."

<sup>38</sup> Cfr. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, Ed. de 1956, p. 355. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, México, 1964, p. 561.

<sup>39</sup> Cfr. Zarco, *op. ult. cit.*, p. 320. Tena Ramírez, *op. ult. cit.*, p. 542.

<sup>40</sup> Cfr. Zarco, *op. ult. cit.*, pp. 834-835; 853.



En esto no se hacía sino copiar textualmente la disposición del artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 (*véase nota 32*), y que figura también, en términos semejantes, en los artículos 5º, 27 y 33, respectivamente, de los proyectos constitucionales que se presentaron al Constituyente de 1842 (*ver nota 36*).<sup>41</sup>

Por tanto, la fórmula de la tripartición de las funciones y de los organismos, no ofrece dificultad en el texto de la Constitución Federal de 5 de febrero 1857, pero lo que importa precisar es el alcance de dicha fórmula, es decir la significación que los constituyentes pretendieron otorgar al principio tradicional de la "división de los poderes".

En primer término, se advierte en el seno del referido Constituyente de 1856-1857, una influencia muy marcada de las enseñanzas del filósofo ginebrino en cuanto al predominio del poder legislativo.

Así, no obstante que continuaban con la tradición firmemente establecida en la Carta Fundamental de 1824, que introdujo el sistema presidencialista imperante en los Estados Unidos, prefiriéndolo al parlamentario de los países europeos, los citados constituyentes de 1856-1857, consagraron algunos aspectos de tipo parlamentario, creando un sistema híbrido, que utilizando una afortunada clasificación del constitucionalista alemán Karl Loewenstein, podría denominarse "parlamentarismo aproximado".<sup>42</sup>

Impresionados por el recuerdo amargo y doloroso de las dictaduras que se sucedieron vertiginosamente apenas iniciada la vida independiente, y particularmente la muy reciente entonces, del régimen santanista, que poco tiempo antes habían derrocado a través de la Revolución de Ayutla, los miembros de la Comisión de Constitución discutieron apasionadamente la conveniencia de establecer una sola cámara legislativa, suprimiendo el Senado, como se advierte claramente de la parte relativa, bastante extensa, de la Exposición de Motivos.<sup>43</sup>

Los debates fueron sumamente acalorados en el seno mismo del Constituyente, según se desprende de la lectura, siempre apasionante, de la

<sup>41</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 219.

<sup>42</sup> En su importante monografía: *La Presidencia fuera de los Estados Unidos*, trad. de Alfredo Percía, en "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México", núm. 5, mayo-agosto de 1949, pp. 22 y ss. A este respecto el distinguido constituyente de Querétaro, Paulino Machorro Narváez, considera que estas diferencias establecidas por el Constituyente de 1856-1857, le otorgaban al sistema un carácter eminentemente nacional que se apartaba conscientemente del modelo estadounidense, para evitar la cortapisa que implicaba el Senado, a la acción del Congreso unicameral, representante del pueblo, *La Constitución de 1857*, México, 1959, pp. 61-62.

<sup>43</sup> Cfr., Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*, cit., pp. 320-323; Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, cit., pp. 542-545. En esta larga exposición se anotan los argumentos que tuvo la Comisión, después de amplios debates internos para suprimir el Senado, como Cámara revisora, y que había sido introducida por el artículo 70 de la Constitución de 1824 y respetada por todas las Cartas Fundamentales subsecuentes.

*Historia* de dicho Constituyente, redactada por el ilustre Francisco Zarco; particularmente en la memorable sesión de 10 de septiembre de 1856, en la cual se aprobó, por una apretadísima mayoría (44 contra 38), el artículo 53 del proyecto, que consagraba el sistema unicameral, y que correspondió al artículo 51 del texto definitivo de la Constitución.<sup>44</sup>

Lo anterior nos conduce al convencimiento de que un fuerte sector de los ilustres integrantes del Constituyente consideraba al Senado como un cuerpo aristocrático, y por lo tanto, contrario al régimen democrático que pretendían establecer.

Pero además, el cuerpo legislativo, debería ejercer un fuerte control sobre el Ejecutivo, limitando su intervención en el procedimiento legislativo, ya que, según el texto primitivo del artículo 70, fracción iv, de la Carta Federal de 1857, el propio Ejecutivo únicamente poseía la facultad de expresar su opinión sobre los proyectos de ley previamente discutidos en el Congreso, pero sus observaciones no implicaban un verdadero veto suspensivo, sino un simple trámite necesario para la aprobación final, por el Congreso, con la obligación para el mismo Ejecutivo, de promulgar la ley.

Por otra parte, según los artículos 86 a 89 de la misma Ley Suprema de referencia, se combinaba el sistema presidencial de los Secretarios de Estados nombrados y removidos libremente por el Jefe del Ejecutivo, con las instituciones del refrendo ministerial y de la interpelación parlamentaria, propias del Gobierno de Gabinete.<sup>45</sup>

A esto debía agregarse que la Diputación permanente podía, en los términos de la redacción primitiva del artículo 74, fracción ii, de la referida Constitución Federal, convocar *de oficio*, o a petición del Ejecutivo, a sesiones extraordinarias del Congreso, y en el primer supuesto no era necesario recabar la opinión del primero, todo lo cual implicaba el predominio, al menos teórico, del legislativo sobre la administración.

Debemos también tomar en consideración, para tener una idea de las relaciones entre los diversos organismos públicos fundamentales, que la única excepción a la prohibición del otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, se estableció, con bastantes limitaciones, en el artículo 29, que se refiere al estado de emergencia y la llamada "suspensión de garantías".<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Pp. 320-322 de la edición de 1956 que se ha estado manejando. Para la votación pueden consultarse las *Actas Oficiales*. Ed. 1957, pp. 373-374.

<sup>45</sup> Así para el distinguido constituyente de 1856-1857, José M. del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª Ed. México, 1883, p. 186, los Ministros, es decir, los Secretarios, no eran meros empleados sino los responsables del ejercicio del poder y su consejo daba dirección a los negocios.

<sup>46</sup> El referido artículo 29, establecía: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el con-

El otorgamiento de estas facultades extraordinarias para legislar en situaciones de emergencia, o estado de sitio, fue sumamente discutida en el seno del Constituyente, en el cual un sector considerable de sus miembros asumió una actitud de gran desconfianza hacia esta delegación del Congreso en beneficio del Ejecutivo, por el temor, apoyado en la experiencia, del establecimiento de una verdadera dictadura con el pretexto de hacer frente a reales o supuestos trastornos internos o exteriores.

Tena Ramírez analiza con precisión las sutiles maniobras de la Comisión para lograr el otorgamiento de estas facultades legislativas de carácter extraordinario, y que el proyecto aprobado limitaba a las "garantías individuales", habiéndose suprimido este último vocablo por la Comisión de Estilo.<sup>47</sup>

Finalmente, advertimos que no obstante el predominio rusioniano del órgano legislativo, se introduce definitivamente la institución del juicio de amparo, que significaba una sutil preeminencia del poder judicial federal sobre los otros dos, y que se aceptó por el Constituyente sin una conciencia clara del alcance de este control judicial.

No faltaron voces, como la del distinguido Ignacio Ramírez y del diputado Anaya Hermosillo, quienes en las sesiones del 28 y del 29 de octubre atacaron decididamente el artículo 102 del proyecto,<sup>48</sup> que correspondía

sejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

<sup>47</sup> *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 221 y ss.; ID, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", núms. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 123-128. Véase también el documentado estudio de J. Ramón Palacios Vargas, *Las Facultades Extraordinarias al Ejecutivo*, Puebla, 1965, pp. 31-42.

<sup>48</sup> El citado artículo 102 del proyecto determinaba lo siguiente: "Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimiento y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de una manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica. Exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un Estado contra otro de la Federa-

a los números 101 y 102 del texto definitivo, estimando que la facultad que se otorgaba a los tribunales de desaplicar las leyes y anular los actos de autoridad contrarios a la Constitución contrariaba el principio de la división de poderes, ya que significaba la concentración de las funciones legislativa y administrativa en un solo organismo, el judicial.<sup>49</sup>

La inclusión del precepto que otorgaba intervención al jurado popular en la calificación del acto reclamado, permitió la aprobación del citado precepto del proyecto, y eso por una mayoría apretada, la primera parte por 46 contra 36 y la segunda por 49 contra 30. Por lo contrario la parte relativa al jurado que llevaba el número 102, tuvo una mayoría superior de 60 contra 37.<sup>50</sup>

Sólo la intuición genial de León Guzmán, que como único miembro de la Comisión de Estilo, suprimió de una plumada el absurdo del jurado dentro del juicio de amparo, salvó a esta institución del fracaso.<sup>51</sup>

Sin embargo, esta inclusión de la voluntad popular dentro de un procedimiento técnico, significaba, a pesar de lo perturbador que lo consideremos en una visión retrospectiva, un recurso ideado por la Comisión de Constitución para equilibrar la supuesta ruptura del principio de la división de poderes adoptado por el mismo Constituyente.

En resumen, podemos afirmar, que en el texto primitivo de la Constitución de 1857, el principio de la división de poderes significaba una separación bastante marcada entre las funciones legislativas y las atribuidas al Ejecutivo, con cierto predominio de las primeras, a través de un sistema híbrido entre el presidencialismo puro de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentarismo de tipo europeo, entonces vigente;<sup>52</sup> pero por otra parte, aun sin comprenderlo en toda su extensión, se introdujo debido a la admirable defensa de la institución por José María Mata, Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga, el control de todos los actos de autoridad por parte de los tribunales federales, que asumían, a través del juicio de amparo, una facultad de revisión de la constitucionalidad, del ejercicio de las funciones de los otros dos organismos del poder.

ción, o ésta contra alguno de aquéllos, en los que fallará la suprema corte federal según los procedimientos del orden común."

<sup>49</sup> Cfr. Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*, cit., pp. 989-996.

<sup>50</sup> Cfr. *Actas Oficiales*, del referido Congreso, cit., pp. 460-462.

<sup>51</sup> Cfr. F. Jorge Gaxiola, *León Guzmán y la Constitución del 57*, en "El Foro", órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 4ª época, núms. 15-17, enero-junio de 1957, pp. 5 y ss.

<sup>52</sup> Cfr. las profundas observaciones de Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, 3ª Ed., México, 1956, pp. 65-67; por su parte, el distinguido constitucionalista mexicano Mario de la Cueva piensa que de cualquier manera estaba asegurado el predominio del Ejecutivo, ya que considera que salió considerablemente reforzado en comparación con su situación en la Constitución de 1824, *La Constitución de 5 de Febrero de 1857*, en el volumen "El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX", tomo II, México, 1957, pp. 1324-1327.

4. *Su evolución hasta el inicio de la Revolución de 1910.* Esta separación de las funciones previstas por el texto originario de la Constitución de 1857 no tuvo aplicación práctica sino hasta el año de 1867, en el cual se restableció la República, después de la sangrienta guerra civil y la invasión extranjera, durante las cuales se tuvo que vivir con apoyo en el uso de facultades extraordinarias, y podríamos hablar de absolutas, del Presidente Juárez, para poder hacer frente a esta situación de emergencia que se prolongó durante diez años.<sup>53</sup>

Al retornarse a la normalidad se observó que el complicado equilibrio entre los órganos del poder, previsto por los Constituyentes, no podía funcionar en la práctica, porque el Congreso pretendía asumir la preeminencia, embarazando la marcha de la administración, y por ello tanto el Presidente don Benito Juárez como su distinguido Secretario de Gobernación don Sebastián Lerdo de Tejada buscaron, por todos los medios, restablecer el régimen presidencial, en toda su pureza.

Conocido es el intento, que fracasó por la oposición política de sus adversarios, de restablecer los lineamientos del "presidencialismo puro", a través de una especie de referéndum, que se proyecta en la circular de la Ley de Convocatoria para la Elección de los Poderes Federales, de 14 de agosto de 1867.<sup>54</sup>

En virtud de no haber podido lograr su propósito a través del medio anterior, el propio Presidente Juárez, en su mensaje presidencial ante el Congreso el 8 de diciembre de 1867,<sup>55</sup> señaló la necesidad de modificar la Constitución, y en tal virtud, el Secretario de Gobernación, don Sebastián Lerdo de Tejada, presentó la iniciativa correspondiente, el 13 del propio diciembre, proponiendo el establecimiento de una segunda cámara, el veto suspensivo, los informes por escrito, limitación a las facultades de la diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias, y el sistema de sustitución provisional del Jefe del Ejecutivo, al faltar simultáneamente éste y el Presidente de la Suprema Corte.<sup>56</sup>

Fue una larga lucha entre el Gobierno y el Congreso que se prolongó desde el citado año de 1867, en que se presentó la iniciativa de referencia,

<sup>53</sup> El propio Emilio Rabasa califica certeramente este periodo como "dictadura democrática", en su obra *ult. cit.*, pp. 98 y ss. Un examen de las diversas autorizaciones de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso en favor de don Benito Juárez pueden consultarse en Tena Ramírez, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, cit., pp. 130-131.

<sup>54</sup> El texto de la convocatoria de la elección de los Supremos Poderes y la circular respectiva, puede consultarse en el libro de Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, cit., pp. 682-696.

<sup>55</sup> Cfr. Pantaleón Tovar, *Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, tomo I, México, 1872, pp. 56-60.

<sup>56</sup> *Op. ult. cit.*, tomo I, pp. 78-79.

hasta la aprobación final el 10 de noviembre de 1874,<sup>57</sup> habiendo sido promulgada por el entonces Presidente Lerdo de Tejada, el 13 de noviembre siguiente.

A partir de entonces, y con excepción de algunos aspectos secundarios de carácter contradictorio señalados agudamente por el ilustre constitucionalista mexicano Emilio Rabasa,<sup>58</sup> se consolidó definitivamente el sistema presidencial, que sin otorgar un predominio absoluto al Jefe del Ejecutivo, le confería un amplio margen de iniciativa en la dirección de la política, tanto interior como internacional.

Sin embargo, este sistema tampoco pudo funcionar en la práctica, ya que don Sebastián Lerdo de Tejada, su denodado defensor, fue derrocado por la revolución de Tuxtepec, que llevó al poder al general don Porfirio Díaz, en el año de 1876, es decir apenas dos años después de establecido el régimen presidencial.

Resultaría ocioso repetir aquí la transformación política de todos conocida, que llevó al propio General Díaz, que se ostentaba como un enemigo del reeleccionismo presidencial, hacia la dictadura que se prolongó durante treinta años, a través de numerosas reformas al artículo 78 constitucional, a partir del 21 de octubre de 1887, 20 de diciembre de 1890 y 6 de mayo de 1904, en esta última ocasión, elevándose, de cuatro a seis, el periodo presidencial, y además, se introdujo la Vicepresidencia.

El Congreso, sin reforma expresa de la Constitución, fue cediendo facultades al Jefe del Ejecutivo, hasta convertirse en un instrumento dócil y tolerante, rompiéndose el delicado equilibrio logrado en 1874, y concentrando casi todo el poder nacional en el Presidente de la República, transformándose así el sistema presidencial en un "caudillaje", que con tanta frecuencia han padecido y siguen padeciendo los pueblos latinoamericanos, en los cuales, como lo ha señalado certeramente el constitucionalista mexicano Jorge F. Gaxiola, la necesidad de un Ejecutivo fuerte ha sido tradicional, porque en la mayoría de los países que componen Latinoamérica, el orden y la paz no han sido equilibrio viviente en el interior, sino presión ejercida desde fuera, por el poder incorporado al Jefe del Gobierno.<sup>59</sup>

El aspecto más ostensible de la concentración de las facultades legislativas en el Ejecutivo, se manifestó por conducto de la delegación de facultades legislativas, fuera del periodo de emergencia, único que justificaba

<sup>57</sup> Para la firma solemne de la Ley de reformas constitucionales mencionada, véase *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Séptimo Congreso Constitucional, tomo III, México, 1874, p. 529.

<sup>58</sup> En su obra citada, *La Constitución y la dictadura*, pp. 152 y ss.

<sup>59</sup> *La presidencia de la República*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 49, enero-marzo de 1963, p. 47.

tal delegación, en los términos del artículo 29 de la Carta Fundamental de 1857, situación que se introdujo de manera provisional por Decreto del Congreso Federal de 9 de diciembre de 1871, en que se autorizó al Jefe del Ejecutivo, entonces don Benito Juárez, para poner en vigor provisionalmente los Códigos de Procedimientos Civiles y Criminales proyectados por el mismo Ejecutivo, autorización que fue utilizada por el Presidente Lerdo de Tejada para promulgar, el 13 de agosto de 1872, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California.<sup>60</sup>

Durante el largo gobierno del General Díaz, se hizo frecuente y casi normal uso de este sistema de delegación de facultades legislativas, y de esta manera, se expidieron una gran cantidad de ordenamientos de gran importancia, que por una simple fórmula eran ratificados posteriormente por el propio Congreso.

Este sistema de delegación de facultades legislativas en beneficio del Ejecutivo, indudablemente que alteraba el espíritu de los artículos 50 y 29 de la Carta Fundamental, en lo que se refiere a la prohibición de concentrar las atribuciones de los diversos organismos del poder, y de esta manera se realizó una modificación constitucional avalada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

En efecto, dos de los más destacados constitucionalistas de principios de este siglo, y que estudiaron la citada Constitución de 1857, es decir Mariano Coronado,<sup>61</sup> y Eduardo Ruiz<sup>62</sup> justificaban esta delegación casi permanente, considerando que se realizaba tratándose de leyes y códigos extensos cuyo estudio sería dificultoso y la discusión complicada y tardía en las Cámaras, y de ninguna manera lo veían como una confusión de atribuciones prohibida por el citado artículo 50 constitucional, porque no se trataba de una unión permanente sino transitoria, y además, requería la aprobación posterior del Congreso del uso de las facultades delegadas por el Ejecutivo.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte, siguiendo el pensamiento del ilustre Ignacio Luis Vallarta, consolidó esta transformación del espíritu del artículo 50 constitucional en varias ejecutorias ya clásicas, entre las que pueden citarse los fallos dictados el 27 de septiembre de 1878, 25 de febrero de 1879 y 21 de enero de 1882, en los juicios de

<sup>60</sup> Cfr. Tena Ramírez, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, cit., 132-133.

<sup>61</sup> *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3ª Ed., México, 1906, p. 131.

<sup>62</sup> *Derecho constitucional*, 2ª Ed., México, 1902, pp. 189-190.

amparo promovidos, respectivamente, por José María Vailla;<sup>63</sup> Guadalupe Quesada de Almonte,<sup>64</sup> y Guadalupe Calvillo.<sup>65</sup>

En todos estos negocios se esgrimió, en esencia, el argumento de que la prohibición del referido precepto fundamental se refería a la fusión de uno de los tres poderes en los otros dos, o siquiera en uno de ellos, de un modo permanente, es decir, que el Congreso suprimiera al Ejecutivo para asumir las atribuciones de éste, o que la Corte se declarara poder legislativo, o que el Ejecutivo se arrogara las atribuciones judiciales, pero que tal prohibición no podía aplicarse en el supuesto de una delegación transitoria del Congreso en favor del Ejecutivo, para expedir determinadas leyes específicas, reservándose el propio Congreso la facultad de aprobar el uso que se había hecho de tal delegación.

En consecuencia, de los tres sistemas de modificación constitucional señalados por el tratadista inglés K. C. Wheare, es decir, por reforma expresa del texto constitucional, por interpretación judicial y por costumbre o convención,<sup>66</sup> se conjugaron dos de ellos, o sean los citados en último término, para consolidar la mencionada transformación del multicitado artículo 50 de la Constitución de 1857.

En consecuencia, podemos concluir que la división de poderes tal como se consagró en el texto de la Constitución de 1857, se alteró durante el Porfiriato, desvirtuándose el pretendido equilibrio entre los tres organismos del poder, que se ensayó a través de las reformas constitucionales de 1874, ya que se operó una paulatina pero firme absorción de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, por el Ejecutivo Federal, fundamentalmente a través de la delegación, casi permanente, de las citadas atribuciones legislativas.

Tal vez el órgano que conservó algún resto de autonomía, lo fue el integrado por los tribunales de la Federación, particularmente la Suprema Corte de Justicia, a través del juicio de amparo, que entonces adquirió el prestigio de la máxima institución protectora, pues tuteló en muchas ocasiones con éxito, los derechos fundamentales de los particulares contra el creciente despotismo administrativo.

Hasta los críticos más severos del régimen del General Díaz reconocen la fundamental tarea, que sin más fuerza que la de la convicción moral, realizó el Máximo Tribunal de la República al restringir, así fuera en

<sup>63</sup> Cfr. Ignacio L. Vallarta, *Votos. Cuestiones constitucionales*, 2ª Ed. México, 1894, pp. 93 y ss.; Silvestre Moreno Cora, *El juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902, pp. 156-157.

<sup>64</sup> Cfr. Vallarta, *Votos*, cit., tomo I, pp. 108 y ss.

<sup>65</sup> Cfr. Tena Ramírez, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, cit., pp. 139-140; Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 131.

<sup>66</sup> *Modern Constitutions*, London, 1966, pp. 67 y ss.



una limitada pero no por ello despreciable esfera, el predominio casi absoluto del Ejecutivo Federal, y particularmente del Presidente de la República. Los nombres ilustres, entre otros, de Ignacio Luis Vallarta, José María Lozano, Ignacio Ramírez, José María Bautista, Ignacio Mariscal, Silvestre Moreno Cora, Demetrio Sodi, etcétera, para no alargar la lista, desempeñaron dignamente sus funciones de control respecto de la constitucionalidad de los actos de autoridad, por conducto del juicio de amparo.

Así, no obstante que el distinguido Emilio Rabasa negó a los Tribunales Federales el carácter de verdadero poder, por faltarles, según dicho autor, las características de iniciativa, unidad y autoridad general,<sup>67</sup> fueron los propios tribunales de la Federación, encabezados por la Suprema Corte de Justicia, los únicos que significaron un reducto protector para los derechos de los ciudadanos, y aun cuando en muy restringida medida, de la autonomía de las Entidades Federativas.

Podemos así citar al esclarecido constituyente de 1916-1917, Paulino Machorro Narváez, quien consideró que dentro de la mistificación constitucional porfirista hubo, sin embargo, factores de verdad real para la evolución social del pueblo mexicano; y fue uno el juicio de amparo, que tuvo una gran trascendencia inclusive para la integración de la nacionalidad.<sup>68</sup>

Por eso no debe extrañar que en el conocido Programa del Partido Liberal Mexicano, expedido en San Louis Missouri, el 1º de julio de 1906, en que se proponen una serie de medidas revolucionarias, sin embargo en el punto número 41 se sugiere hacer práctico el juicio de amparo, simplificando sus procedimientos, reconociéndose así el papel protector de la institución durante este doloroso periodo de nuestra vida política.<sup>69</sup>

Podemos condensar la situación de los tres organismos del poder y sus respectivas relaciones, en las frases escritas por el distinguido constituyente de 1856-1857, José María del Castillo Velasco, muerto en 1883, y que por tanto, apenas vislumbró las primeras manifestaciones del que se iba a transformar en un régimen de dictadura: "La división de poderes que hace poco tiempo aún era la última y más adelantada consecuencia de la soberanía del pueblo, comienza ya a ser incompleta. Se comprende ya, se siente que es preciso diseminar, aún más de lo que está, el ejercicio del poder público. El Poder Ejecutivo y el administrativo unidos, y con ingerencia en el ejercicio del legislativo, forman uno pero inmenso, que gravita sobre la libertad del hombre y del pueblo. . ." <sup>70</sup>

<sup>67</sup> *La Constitución y la dictadura*, cit., pp. 189-190.

<sup>68</sup> *La Constitución de 1857*, cit., esp. p. 94.

<sup>69</sup> Cfr. Tena Ramírez, *Leyes Constitucionales de México*, cit., p. 731.

<sup>70</sup> *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, cit., p. 272.

5. *La división de los poderes en el texto primitivo de la Carta Fundamental de 1917.* En el proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el 1º de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, se reiteró expresamente el principio de la "división de las ramas del Poder Público", como el instrumento más adecuado para limitar el ejercicio de las facultades otorgadas a tales ramas del gobierno, y en la parte conducente, se expresó lo que a continuación se transcribe: "La división de las ramas del Poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República. . ." <sup>71</sup>

Y en la parte relativa del citado proyecto de Constitución se consignó nuevamente, como se había hecho en la Ley Fundamental de 1857, un Título, el Tercero, formado por un solo precepto, intitulado "De la división de poderes", y para evitar que se volviera a caer en el vicio ya mencionado, de la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo fuera de los casos de emergencia, se aclaró expresamente que tal delegación no era procedente sino en los supuestos y condiciones establecidos por el diverso artículo 29, que en sustancia era muy similar al del mismo número en la Carta de 1857, y el cual regulaba los requisitos de estas situaciones de grave peligro o conflicto para el país. <sup>72</sup>

En efecto, el artículo 49 del citado proyecto, establecía lo siguiente: "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

<sup>71</sup> *Diario de los Debates*, tomo I, México, 1917, p. 267; Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, cit., p. 758.

<sup>72</sup> El citado artículo 29 del proyecto, establecía: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

en un individuo, *salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.*"<sup>73</sup>

Por otra parte, conviene tomar en cuenta lo expresado en el dictamen que la Segunda Comisión de Constitución, integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez, presentó en la sesión del 16 de enero de 1917, en relación con el citado artículo 49 del proyecto y en el cual se sostiene que se acepta el principio tradicional de la división tripartita de los órganos del poder, aun tomando en consideración, que en su concepto, el departamento judicial carece de "fuerza propia para determinarse", pero que al reconocerle, a pesar de ello, el carácter de "poder", se realiza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia. . ."

Una frase muy significativa de este dictamen, que refleja con bastante fidelidad el pensamiento general del Constituyente de Querétaro sobre este punto, es el siguiente: "*Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional. . .*"<sup>74</sup>

Este precepto fue escasamente discutido en el seno del referido Constituyente, pues sólo se opuso el diputado Fajardo, afirmando que la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo, en las épocas de emergencia, según lo dispuesto por el artículo 29, ya aprobado, no implicaban la delegación de facultades legislativas, y debía suprimirse esa excepción mencionada en el 49, que se discutía.

Le contestó Machorro Narváez, miembro de la Comisión, sosteniendo que los citados argumentos deberían de haberse expuesto en relación con el mencionado artículo 29, y no en esa ocasión en que se discutía uno diverso, si bien relacionado con el primero, pues ya en éste se había establecido tal delegación de facultades legislativas en beneficio del Ejecutivo, sólo en los supuestos y casos previstos en él. Y sin mayor discusión y en la misma sesión en que se abrió este breve debate, es decir, el 17 de enero de 1917, se aprobó el precepto por una abrumadora mayoría de 143 votos contra 13.<sup>75</sup>

En cuanto al alcance del principio mismo, es decir, el equilibrio entre los tres departamentos u órganos clásicos del poder público, debe señalarse que en esta materia se advierte con mayor fuerza la influencia de las ideas de Emilio Rabasa, que resultó un invitado de piedra dentro del Constituyente, que sin mencionarlo debido a su filiación política contraria, acogió muchas de sus ideas.

<sup>73</sup> *Diario de los Debates*, cit., tomo I, p. 347; Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, p. 776.

<sup>74</sup> *Diario de los Debates*, cit., tomo II, pp. 402-403.

<sup>75</sup> *Diario de los Debates*, cit., tomo II, pp. 405-408.

Primero tenemos la idea expuesta con bastante extensión en su obra fundamental *La Constitución y la Dictadura*, ya mencionada en este trabajo, en el sentido de que no obstante la reforma de 1874, el Ejecutivo estaba en una situación desventajosa frente al Poder Legislativo.<sup>76</sup>

Esta influencia es muy persistente entre los más destacados miembros del movimiento constitucionalista del Primer Jefe, y así advertimos que en los profundos artículos publicados en la prensa de Veracruz en el año de 1915, por Félix F. Palavicini, después destacado miembro del Congreso de Querétaro, sobre la necesidad de un nuevo Constituyente, se hace eco de las observaciones del propio Rabasa, y sin mencionarlo, y al hablar de un desequilibrio entre los órganos del poder, señala que estando el Congreso por encima de los otros dos poderes en la Constitución de 1857, esta falta de equilibrio generó la dictadura.<sup>77</sup>

Criterio similar lo observamos en la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, en el cual se sostuvo en la parte medular, que "...El poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos..."<sup>78</sup>

Los medios consagrados por el Constituyente de Querétaro para lograr ese equilibrio, que se consideraba alterado en la Carta de 1857, se dirigieron fundamentalmente a reforzar la posición constitucional del Ejecutivo Federal, en varias direcciones:

a) Estableciendo la elección directa del Titular del propio Ejecutivo (artículo 81 de la Constitución actual), frente a la indirecta, que se regulaba en el artículo 76 de la Carta de 1857.<sup>79</sup>

b) Modificando el sistema de responsabilidad oficial del artículo 105 de la Constitución de 1857, reformado el 14 de noviembre de 1874,<sup>80</sup>

<sup>76</sup> *Obra citada*, pp. 138 y ss.

<sup>77</sup> *Un nuevo Congreso Constituyente*, Veracruz, 1915, pp. 38-39.

<sup>78</sup> *Diario de los Debates*, cit., tomo I, p. 267.

<sup>79</sup> El artículo 76 de la Constitución de 1857, establecía: "La elección de Presidente será *indirecta* en primer grado y escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral", en tanto que el 81 de la Carta Fundamental vigente, dispone: "La elección del Presidente será *directa* en los términos que disponga la Ley Electoral."

<sup>80</sup> El texto original del referido artículo 105, preceptuaba: "De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere

en relación con los altos funcionarios de la Federación, pero tomando en cuenta particularmente al Presidente de la República,<sup>81</sup> de tal manera que no es suficiente, según el vigente artículo 111 constitucional, que la Cámara de Diputados considere culpable al funcionario, sino que se requiere un nuevo juicio ante la de Senadores.<sup>82</sup>

c) Limitando al funcionamiento del poder legislativo, de tal manera que los dos periodos ordinarios previstos por el artículo 62 de la Carta Fundamental anterior, se reducen a uno solo, de acuerdo con los artículos 65 y 66 de la Constitución actual.<sup>83</sup>

d) Restringiendo la atribución de la Comisión (antes Diputación) permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias (ar-

condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."

<sup>81</sup> En la parte relativa de la Exposición de Motivos del Proyecto presentado por el Primer Jefe, se establecía lo siguiente: "Encaminados a lograr este fin (evitar el predominio del legislativo) se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en dictaduras pasadas se procurase tener siempre diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas...", *Diario de los Debates*, cit., tomo 1, p. 267.

<sup>82</sup> Se puede hacer una comparación de ambos sistemas, tomando en consideración que el artículo 105 de la Constitución de 1857, reformado en 1874, preceptuaba: "De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta, erigida en jurado de sentencia, y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe"; por el contrario, en el sistema introducido en el artículo 111 de nuestra Carta Fundamental vigente, inclusive en su texto primitivo, la Cámara de Senadores no se reduce a aplicar la pena, sino que revisa el veredicto dictado por la Cámara de Diputados, conociendo nuevamente del problema de fondo, es decir de la culpabilidad del acusado, por lo que constituye, en realidad, *una segunda instancia*.

<sup>83</sup> El artículo 62 de la Constitución de 1857, reformado en 1874, determinaba: "El Congreso tendrá cada año *dos periodos de sesiones ordinarias*: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el día 16 de septiembre y terminará el día 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1º de abril y terminará el último día del mes de mayo." De acuerdo con los preceptos vigentes, es decir, primer párrafo del 65 y el 66, la situación es diversa: "El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:..." "El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, *pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año*. Si las dos Cámaras no estuviere de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, *resolverá el Presidente de la República*."

título 74, fracción II, anterior), al supuesto de delitos oficiales o del orden común de los altos funcionarios, siempre que ya estuviese instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado (artículo 79, fracción IV, en su texto primitivo de 1917).<sup>84</sup>

En cuanto a los Tribunales de la Federación, respecto de los cuales, según hemos visto con anterioridad, se aceptaba el punto de vista de Emilio Rabasa en el sentido de que carecían de las características materiales del poder público, sin embargo se les reforzó considerablemente, especialmente por lo que se refiere al juicio de amparo, ya que se efectuó una minuciosa reglamentación de esta institución procesal en el artículo 107 de la misma Ley Suprema, con el objeto de fijar sus bases esenciales dentro de la misma Carta Fundamental, y se aceptó plenamente, como es bien sabido, la función centralizadora del propio amparo, legalizando la interpretación forzada, pero necesaria, del artículo 14 de la Constitución de 1857.<sup>85</sup>

Uno de los propósitos fundamentales que se palpan en el espíritu del Constituyente es el de lograr la efectiva independencia de los tribunales federales, como lo demuestran estas palabras categóricas del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en la Exposición de Motivos de su Proyecto de Constitución: "... uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los

<sup>84</sup> La fracción II, del artículo 74 de la Ley Suprema de 1857, reformado en 1874, establecía: "Son atribuciones de la comisión (antes diputación) permanente: ... II. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias." Un sistema mucho más limitativo seguía el texto primitivo de la fracción IV del artículo 79 de la Carta de 1917, según el cual: "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: ... IV. Convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar."

<sup>85</sup> En la parte relativa de la Exposición de Motivos del proyecto presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso de Querétaro, se leen estas frases, bastante significativas: "... Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia de dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaba por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos..." *Diario de los Debates*, cit., tomo I, p. 263.

atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy. . .”<sup>86</sup>

Las medidas que tomó el propio Constituyente para lograr esta autonomía del organismo judicial, fueron, en esencia, las siguientes:

a) Supresión del artificial sistema de la elección popular de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto por el artículo 92 de la Carta de 1857, y se adopta un sistema de elección por el Congreso, que se transformó, según la reforma de 20 de agosto de 1928, en una colaboración de poderes para su designación, es decir, por el Presidente, con aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de la Ley Suprema de 1917.<sup>87</sup>

b) Estableciendo requisitos más severos para ser designado Ministro de la Suprema Corte, ya que en la Constitución anterior, artículo 93, se requería sólo estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años, y ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos, en tanto que en el artículo 95 de la Carta de 1917, se exigen, además, entre otros, poseer título profesional de abogado expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello (fracción III); gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de ciertos delitos (fracción IV).<sup>88</sup>

c) Establecimiento de la inamovilidad no sólo de los Ministros de la Suprema Corte sino también de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a partir del año de 1923, con posterioridad al cual no podrían ser removidos sino por mala conducta y previo juicio de responsabilidad (artículo 93, original de la Constitución de 1917), en tanto que el artículo 92 de la Ley Suprema de 1857 determinaba que los referidos Ministros de la Corte durarían en su encargo sólo seis años.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> *Diario de los Debates*, cit., tomo I, p. 296.

<sup>87</sup> De acuerdo con el artículo 92 de la Constitución de 1857 “cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral”. Por su parte, el texto primitivo del artículo 96 de la Constitución de 1917, disponía: “Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren, cuando menos, las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. . .” La tercera etapa la señala el mismo artículo 96, en su redacción actual, según reforma de 20 de agosto de 1928: “Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. . .”

<sup>88</sup> En efecto, el artículo 93 de la Ley Suprema de 1857, establecía, que: “Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.”

<sup>89</sup> En la nota 87, anterior, se consigna el texto del artículo 92 de la Carta de 1857, que establecía la duración de seis años para el cargo de Ministro de la Supre-

d) Suprimiendo la Secretaría de Justicia, a la cual se le atribuían intromisiones y consignas durante el régimen del General Díaz, según lo dispuesto por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, con lo cual se pretendió liberar al organismo judicial federal de toda ingerencia del Ejecutivo.<sup>90</sup>

6. *Transformaciones del principio hasta nuestros días.* Desde el texto primitivo de la Constitución vigente se observa el deseo de lograr un mayor equilibrio y colaboración entre las tres ramas tradicionales del poder público, y esta tendencia se advierte con mayor fuerza —aunque no siempre se alcancen los resultados queridos—, en la evolución que ha sufrido nuestra Ley Suprema a partir de su promulgación en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917.

En una primera etapa resurge nuevamente la costumbre constitucional que habíamos mencionado, en el sentido de otorgar facultades legislativas al Ejecutivo en situaciones normales, es decir, sin sujetarse a las condiciones y requisitos del artículo 29 constitucional para el estado de emergencia, no obstante el texto categórico y reforzado para evitar esa delegación, del artículo 49 de nuestra Carta Fundamental.

En su importante monografía sobre la costumbre constitucional, el tratadista italiano Carmelo Carbone ha puesto de relieve cómo la conducta de los organismos del poder pueden crear una situación consuetudinaria, que en materia política asume una mayor elasticidad y flexibilidad que en otras ramas del derecho, y además puede llegar a ser de carácter derogatorio de disposiciones fundamentales escritas,<sup>91</sup> y por su parte y más recientemente, el jurista británico K. C. Wheare hace referencia a los numerosos casos en los cuales el uso y la convención, es decir, el acuerdo entre dos o más departamentos del poder, pueden nulificar una disposición expresa de la Ley Suprema, lo que gráficamente se puede expresar, diciendo que tales medios paralizan el brazo de la ley (constitucional).<sup>92</sup>

ma Corte, que debe compararse con el texto primitivo de la parte relativa del artículo 94 de la Constitución de 1917, que estableció, en forma escalonada, la inamovilidad, de la siguiente manera: "Cada uno de los Ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior..."

<sup>90</sup> Los argumentos que sean esgrimidos para esta supresión pueden consultarse en el *Diario de los Debates*, cit., tomo II, pp. 820 y ss., sesión del 31 de enero de 1917.

<sup>91</sup> *La Consuetudine nel Diritto Costituzionale*, Padova, 1948, pp. 39 y ss.

<sup>92</sup> *Modern Constitutions*, cit., pp. 123 y ss.



Y otra vez, como ocurrió durante la vigencia de la Constitución de 1857, la jurisprudencia del más Alto Tribunal de la República vino a consolidar esta costumbre derogatoria adoptada de común acuerdo por los órganos legislativos y ejecutivos de la Federación, sólo que ahora el razonamiento tuvo que ser más alambicado que el utilizado por la Suprema Corte en los tiempos de Ignacio Luis Vallarta.

En efecto en la tesis jurisprudencial que aparece bajo el número 481 del Apéndice al Tomo xcvi del Semanario Judicial de la Federación, pero que proviene de los primeros fallos de la Suprema Corte bajo la vigencia de la Constitución actual, se sustenta que la concesión de facultades "extraordinarias" al Ejecutivo no significa la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco implica una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro.

En la tesis 482 del mismo Apéndice, que no obstante referirse a un problema local, parte de un principio genérico, se sostiene que la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una *excepción al principio de la división de poderes*, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la Legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar el margen de excepción.<sup>93</sup>

Esta situación, que como vemos fue aprobada por la Suprema Corte, no recibió el consenso de la doctrina, contrariamente a lo que había ocurrido durante el régimen del General Díaz, y del tratadista Aurelio Campillo, que escribía en el año de 1928, concluía categóricamente en el sentido de que "revestir al Presidente para que en tiempos normales se transforme en legislador, es algo que está fuera de la filosofía política, de la doctrina y de nuestra Constitución, que lo prohíbe terminantemente".<sup>94</sup>

Pero ocurrió un fenómeno curioso, que difícilmente se presenta en otro ordenamiento constitucional, y consiste en la derogación de la costumbre derogatoria de referencia, a través de una adición expresa al texto constitucional, o como la ha calificado certeramente el jurista mexicano Antonio Martínez Báez: "derogación por ley escrita de una costumbre que había derogado una ley escrita".<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Inexplicablemente siguen figurando estas tesis en el citado Apéndice del tomo xcvi, publicado en el año de 1948, cuando la reforma constitucional que dejó sin base alguna este criterio, se promulgó diez años antes, y con menor justificación aún, se consignan estas mismas tesis en el diverso Apéndice publicado en el año de 1955, números 477 y 478, pero con mejor criterio se omiten en el último Apéndice, que apareció en el año de 1965. Ver la enumeración de las principales leyes expedidas en uso de facultades delegadas, en Palacios, *Las facultades extraordinarias al Ejecutivo*, cit., pp. 59-61.

<sup>94</sup> *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*, cit., tomo II, pp. 19-23.

<sup>95</sup> *Concepto general del Estado de Sitio*, en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", núms. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, p. 108.

Nos referimos al agregado que se hizo al propio artículo 49 de la Carta Fundamental, por Decreto publicado el 12 de agosto de 1938, que añadió al texto ya bastante explícito de este precepto, la siguiente frase: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."

Con esta frase se cortó de manera tajante cualquier posibilidad de delegación de facultades legislativas al Ejecutivo en situaciones normales (aunque indebidamente se hable de facultades extraordinarias), sin embargo por una de esas paradojas que abundan en la vida política, no sólo de nuestro país sino de muchos otros, cuando más se pretendió delimitar las atribuciones legislativas, era cuando la complicación de la vida moderna exigía una mayor intervención del Ejecutivo Federal en esas atribuciones, y como lo expresa con agudeza el propio tratadista Martínez, Báez, apenas aprobada esta adición al artículo 49 constitucional, precisamente por iniciativa del Presidente don Lázaro Cárdenas, el mismo titular del Poder Ejecutivo sintió nostalgia por estas facultades legislativas delegadas que había cercenado, al menos así lo creía, para siempre.<sup>96</sup>

Pero como ocurre con las paradojas a las que era muy afecto el escritor inglés Gilbert Keith Chesterton, existe una explicación más sencilla de lo que parece a primera vista, puesto que una vez cerrado el camino a las facultades delegadas, se tuvo que abrir la puerta nuevamente a las mismas, pero en esta ocasión por razones plenamente justificadas, ya que el desarrollo económico de nuestro país en los últimos tiempos se hace necesario que se regule dinámica y flexiblemente la política financiera y económica de la Nación, y esto sólo puede hacerlo el Ejecutivo y no el Congreso de la Unión, que carece de los medios técnicos y de la rapidez necesaria para lograr una ductilidad, que no puede proporcionar la legislación ordinaria.

Así, por Decreto publicado el 28 de marzo de 1951, se volvió a reformar, una vez más, el retocado artículo 49 de nuestra Ley Suprema, para agregarse otra excepción para el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, diversa de la única admitida oficialmente hasta entonces, es decir, de las situaciones de emergencia. Se modificó entonces la última frase del aludido precepto, para quedar como sigue: "... *En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar*".<sup>97</sup>

<sup>96</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 109-111.

<sup>97</sup> Como podrá observarse tratándose de facultades delegadas en la hipótesis del referido segundo párrafo del artículo 131 constitucional, no se trata de atribuciones extraordinarias, como equivocadamente lo expresa el artículo 49 constitucional, ya que por el contrario, debe estimarse 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.

Este segundo párrafo del citado artículo 131 constitucional fue creado en el mismo Decreto de 28 de marzo de 1951, en la siguiente forma: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."<sup>98</sup>

Esto significa que, previa autorización del Congreso de la Unión, la cual se concede invariablemente cada año, al expedirse la Ley de Ingresos correspondiente, en los términos del artículo 65, fracción II, de la propia Constitución,<sup>99</sup> el Ejecutivo Federal puede modificar las disposiciones legales expedidas por las Cámaras Legislativas en materia de impuestos de importación y exportación, sin que esto agote la amplia gama de atribuciones que pueden también conferirse al Ejecutivo en cuanto al monto de los recursos financieros que pueden aplicarse a determinadas importaciones.<sup>100</sup>

Por otra parte, también anualmente, el propio Ejecutivo solicita la aprobación del uso de las facultades que hubiese ejercitado durante el año fiscal relativo.<sup>101</sup>

Esta última obligación provocó algunas dudas en el sentido de si las disposiciones expedidas por el organismo administrativo, en ejercicio de

<sup>98</sup> Este precepto fue reglamentado por la denominada: "Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", promulgada el 2 de enero de 1961.

<sup>99</sup> Dicha disposición establece: "El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: . . . II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y . . ."

<sup>100</sup> Resulta conveniente transcribir lo dispuesto por el artículo 1º de la referida Ley Reglamentaria, con el objeto de advertir el alcance que se otorga a las facultades delegadas de que se trata: "Al fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta al Ejecutivo Federal, en los términos de la presente ley, para: I. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas Generales de Importación y Exportación, y crear otras; II. Fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones, y vigilar el cumplimiento de los acuerdos respectivos, a efecto de que no se sobrepasen los límites que se establezcan."

<sup>101</sup> El artículo 6º de la propia Ley Reglamentaria, aclara el texto constitucional, de manera siguiente: "El Ejecutivo federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, dará cuenta del ejercicio de las facultades concedidas en la fracción I del artículo 1º de la presente ley, y *solicitará la aprobación respectiva.*"

facultades delegadas, podrían considerarse como ordenamientos legales en sentido estricto, pero este problema fue resuelto en sentido afirmativo por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la resolución que dictó el 9 de mayo de 1961, al resolver una cuestión competencial planteada en el juicio de amparo en revisión 636-958, "Adamás", S. A. y coagraviados, y en el cual, se sostuvo, en sustancia, que los decretos expedidos en uso de tales facultades tienen la misma naturaleza y jerarquía que las leyes ordinarias del propio Congreso.<sup>102</sup>

También se han acrecentado considerablemente las atribuciones judiciales de la administración, en relación con las que le otorgaba el texto primitivo de la Constitución de 1917, que en el artículo 123, fracción xx, sometía las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de carácter paritario, es decir con igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno, y que han quedado encuadradas formalmente dentro de la propia Administración.

Dichos cuerpos paritarios han evolucionado de simples organismos de arbitraje a verdaderos tribunales laborales de plena jurisdicción, por lo que no existe duda que en la actualidad, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, encuadrada dentro del Ejecutivo Federal (artículo 362 de la vigente Ley Federal del Trabajo), es un propio y verdadero órgano jurisdiccional.<sup>103</sup>

En la actualidad, el Ejecutivo Federal, tiene encomendadas funciones jurisdiccionales que hubiesen sido inconcebibles de acuerdo con el espíritu original del Constituyente de 1916-1917, que las hubiesen considerado como francamente violatorias del principio de la división de los poderes que hemos venido examinando, consagrado por el invocado artículo 49 constitucional.

Nos referimos, por una parte, al Tribunal Fiscal de la Federación, y por la otra al ahora llamado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que ahora se han regularizado desde el punto de vista constitucional, pero cuya situación, particularmente del primero, fue bastante discutida en los primeros años de su establecimiento.<sup>104</sup>

En efecto, este Tribunal Fiscal de la Federación que fue creado por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, con una competencia estrictamente limitada a la materia tributaria, tuvo que vencer el obstáculo de una doctrina tradicional contraria al llamado contencioso-administrativo, pero

<sup>102</sup> La tesis respectiva fue publicada en el *Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia*, correspondiente al año de 1961. Tribunal en Pleno, pp. 134-136.

<sup>103</sup> Cfr. Héctor Fix Zamudio, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático, en el ordenamiento mexicano*, en "Revista Mexicana del Trabajo", junio de 1965, pp. 9-14.

<sup>104</sup> Cfr. Antonio Carrillo Flores, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, 1939, pp. 203 y ss.

que una vez perfeccionado por el Código Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1938 (actualmente sustituido por el nuevo Código Fiscal de 24 de diciembre de 1966, en vigor desde el 1º de abril de 1967), que a través de sucesivas reformas ha ido ampliando la competencia del citado Tribunal, rebasando en mucho la materia impositiva, que constituyó la primitiva materia de su competencia.<sup>105</sup>

Actualmente podemos considerar que se trata de un verdadero Tribunal Federal, al cual le falta muy poco para abarcar toda la materia administrativa, si examinamos su competencia de acuerdo con lo dispuesto por las diversas fracciones del artículo 22 de la recentísima Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 24 de diciembre de 1966, publicada el 19 de enero de 1967, y que entró en vigor el primero de abril siguiente.<sup>106</sup>

Por otra parte, cualquier duda sobre la constitucionalidad de este Tribunal de jurisdicción delegada, pero dotado de plena autonomía, desaparece ya que fue incorporado implícitamente al texto constitucional al reformarse el párrafo segundo de la fracción I, del artículo 104 constitucional, por Decreto de 16 de diciembre de 1946, publicado el 30 de los mismos mes y año.<sup>107</sup>

En cuanto al órgano encargado de resolver las controversias entre los empleados públicos y los órganos del gobierno, fue establecido el 5 de diciembre de 1938, dentro de la esfera de la administración, por el llamado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y se denominó Tribunal Federal de Arbitraje; ordenamiento que fue sustituido, pero con lineamientos similares, por la Ley de 5 de noviembre de 1941 que llevaba el mismo nombre.

<sup>105</sup> Cfr. Dolores Heduán Virués, *Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1961, pp. 103 y ss.

<sup>106</sup> La lectura del citado artículo 22 de la reciente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 24 de diciembre de 1966, que además no hace una enumeración estrictamente limitativa, nos demuestra claramente la amplitud de atribuciones que se confieren a dicho Tribunal, y es el resultado de una paulatina evolución, que se advierte en las sucesivas reformas al artículo 160 del Código Fiscal de 1938, al cual sustituye el citado artículo 22 mencionado.

<sup>107</sup> El texto del segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional, según la reforma de 1946, establece lo siguiente: "En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de *tribunales administrativos* creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de *plena autonomía* para dictar sus fallos." Para los antecedentes de esta reforma pueden consultarse las dos publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: *Texto y antecedentes de la iniciativa presidencial de reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1937; y *Nueva iniciativa presidencial de reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1945.

Este Tribunal, que no estaba previsto por el texto primitivo del artículo 123 constitucional, el cual no incluyó a los empleados públicos entre aquellos que debían quedar regidos por las disposiciones del derecho laboral, fue constitucionalizado por Decreto de 21 de octubre de 1960, que adicionó el citado artículo 123 constitucional con un apartado B, que establece las bases que deben regir las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, y sus trabajadores.<sup>108</sup>

Con motivo de tal reforma constitucional fue expedida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada el 27 de diciembre de 1963, la cual reglamenta la competencia y funcionamiento del citado Tribunal, dentro de la esfera formal del Ejecutivo Federal, pero dotado de autonomía y plena jurisdicción, inclusive para imponer sus fallos, de acuerdo con los artículos 118 y siguientes.<sup>109</sup>

Respecto a la estructura orgánica del Poder Legislativo, no ha variado de manera sensible, contrariamente a lo que ha ocurrido con el Ejecutivo, según hemos visto con anterioridad, ya que si bien se ha aumentado su competencia para legislar en muchas materias que se han centralizado, como lo demuestran las incesantes reformas a las fracciones x y xxix del artículo 73 de la Constitución, en cuanto a sus atribuciones en relación con los otros dos organismos, no han registrado progreso manifiesto, y por el contrario se ha perdido terreno, como lo hemos manifestado tratándose de la materia regida por el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema.

Podemos registrar algún aumento de facultades en beneficio de la Comisión Permanente, si bien bastante pequeñas en comparación de los avances del Ejecutivo. En efecto, por Decreto de 24 de noviembre de 1923, se adicionó la fracción iv del artículo 79 constitucional, para reintegrarle, con bastantes limitaciones, la facultad que le había negado prácticamente el Constituyente de 1916-1917, pero que le otorgaba la Carta de 1857, de convocar oficiosamente a las Cámaras o a una de ellas, a sesiones extraordinarias.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> La fracción xii de ese apartado B del artículo 123 constitucional, dispone: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria."

<sup>109</sup> Cfr. Héctor Fix Zamudio, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático, en el ordenamiento mexicano*, cit., pp. 29 y ss.; Willebaldo Bazarte Cerdán, *Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado*, en "Revista Jurídica Veracruzana", tomo xvi, núm. 1, Jalapa, enero-febrero de 1965, pp. 59-91.

<sup>110</sup> La vigente fracción iv del artículo 79 constitucional, dispone: "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes... iv. Acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, la

Según Decreto de 20 de agosto de 1928, se agregó una fracción v, del citado artículo 79 constitucional, para otorgar a la Comisión Permanente la facultad de otorgar o negar su aprobación a los Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como las solicitudes de licencia de los primeros, que le someta el Presidente de la República.

Se creó la fracción vi de dicho precepto por Decreto de 29 de abril de 1933, con el objeto de atribuir al cuerpo de receso la facultad de otorgar al Presidente de la República licencia hasta por treinta días y nombrar al interino que supla dicha falta.

Por una muy reciente reforma de 11 de octubre de 1966, publicada el 21 del propio octubre, se modificó, la fracción ii, del referido artículo 79 constitucional, confiriendo a la Comisión Permanente competencia para recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de leyes y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

Como se observa fuera de la atribución de convocar de oficio a sesiones extraordinarias, con las limitaciones que señala el artículo 79 mencionado, en su fracción iv, reformada, las demás son facultades que se han ido sustrayendo de las Cámaras Legislativas, en favor de la comisión de receso, y que en nada acrecientan la fuerza del organismo legislativo frente a los otros dos departamentos del gobierno.

Lo que sí podemos considerar una modificación muy saludable para reforzar la fuerza política si no de todo el cuerpo legislativo, al menos de una de sus Cámaras, la de Diputados, es la contenida en la reforma de los artículos 54 y 63 de nuestra Ley Suprema, por Decreto de 22 de junio de 1963, que introdujo un sistema de representación, que sin abandonar la de mayorías, beneficia a los partidos políticos minoritarios, que pueden

convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias."

<sup>111</sup> De acuerdo con este nuevo sistema, los partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido el dos por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tienen derecho a que acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento de los totales emitidos, no pudiendo pasar de este número, sumando los electos por mayoría y los que hubiesen obtenido el triunfo por razón del porcentaje.

<sup>112</sup> Sobre la trascendencia de esta reforma electoral, Cfr. el libro de Mario Moya Palencia, *La reforma electoral*, México, 1964, y el artículo de Miguel de Lamadrid Hurtado, *Reformas a la Constitución Federal en materia de representación*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 50, abril-junio de 1963, pp. 337 y ss.; y también lo expuesto por Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 260 y ss. Los tres autores citados concuerdan en que se trata de un sistema diverso de la típica representación proporcional.

obtener determinado número de curules, a través de lo que se ha llamado "diputados de partido",<sup>111</sup> lo cual se reflejó en la Ley Electoral Federal, que fue modificada según Decreto publicado el 28 de diciembre del citado año de 1963, estableciendo nuevas reglas para la designación de los referidos diputados de partido.<sup>112</sup>

Finalmente, por lo que se refiere al organismo judicial Federal, su estructura se ha conservado sin un cambio apreciable por lo que se refiere a los otros dos sectores del poder, aunque el número de sus miembros ha ido aumentando paulatinamente, de acuerdo con el creciente número de negocios que llegan constantemente a su conocimiento, particularmente a través del juicio de amparo, por conducto del cual, prácticamente todos los asuntos judiciales del país se concentran en los tribunales de la Federación y bastantes de ellos en la Suprema Corte de Justicia.<sup>113</sup>

En este último aspecto merecen mencionarse las reformas constitucionales de 20 de agosto de 1928, 15 de diciembre de 1934 y de 19 de febrero de 1951, en virtud de que, la primera de ellas dividió la Suprema Corte de Justicia en tres Salas, de cinco Ministros cada una, según la materia de su competencia, y por lo tanto elevó el número de los integrantes de este Alto Tribunal, a dieciséis, en lugar de once que funcionaban siempre en Pleno, de acuerdo con el texto primitivo del artículo 94 constitucional.

La segunda modificación aumentó una Sala más, que debía ocuparse de amparos en materia de trabajo, según lo dispuesto por el artículo 27 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 30 de diciembre de 1935, por lo que el número de Ministros llegó a veintiuno.

La más importante de las modificaciones al departamento judicial fue la de 19 de febrero de 1951, en virtud de la cual se reformó nuevamente el artículo 94 constitucional para incorporar cinco Ministros Supernumerarios y establecer, como una forma de aliviar el enorme peso que siempre ha recaído sobre la misma Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, que se inspiraron indudablemente en los Tribunales de Circuito de Apelación existentes en los Estados Unidos, con el mismo propósito de auxiliar al máximo Tribunal del país del Norte en el conocimiento de los asuntos que deben ser resueltos por los tribunales federales de ese país.<sup>114</sup>

Pero como estas reformas han sido insuficientes, ya que nuevamente y no obstante el auxilio de los Tribunales Colegiados, se ha presentado un

<sup>113</sup> Cfr. Fix Zamudio, *El juicio de amparo*, México, 1964, pp. 207-211.

<sup>114</sup> Una descripción sintética de la paulatina limitación de la competencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, especialmente a fines del siglo pasado y principios del presente, puede consultarse en la obra de Carl Brent Swisher, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Hugo Charny, tomo II, Buenos Aires, 1958, pp. 689-691.



rezago considerable en la misma Suprema Corte de Justicia, el Ejecutivo Federal, haciendo suyo, a su vez, un anteproyecto formulado por el propio Alto Tribunal, presentó, ante la Cámara de Senadores, con fecha 15 de noviembre de 1965, una iniciativa de reformas constitucionales, uno de cuyos aspectos esenciales es trasladar el conocimiento de un mayor número de asuntos, particularmente en materia de amparo, de la Corte hacia los Colegiados de Circuito, para desahogar a la primera del rezago que la abruma, y esta reforma se encuentra en vías de realización.<sup>115</sup>

En cuanto a la inamovilidad de los integrantes del organismo judicial federal, que según el pensamiento del Constituyente de 1916-1917, debía estimarse como uno de los medios más eficaces para lograr la autonomía del propio organismo y su equilibrio frente a los otros dos departamentos del gobierno de la Unión, ha sufrido una serie de vicisitudes, pues se ha suprimido, restablecido y vuelto a suprimir, hasta que por fin se ha consagrado como una institución que ha obtenido una aprobación casi unánime de todos los sectores de opinión, pues sólo de vez en cuando surgen voces aisladas que la combaten.

En efecto, en la citada reforma al artículo 94 constitucional de 20 de agosto de 1928, se ratificó la inamovilidad de los integrantes del organismo judicial que a partir del año de 1923 estableció el texto primitivo, pero la subsecuente modificación de dicho precepto, según Decreto de 15 de diciembre de 1934, determinó que durarían seis años, y nuevamente se restableció la inamovilidad en la reforma de 21 de septiembre de 1944, que se conservó en la de 19 de febrero de 1951, y sólo se introdujo la modalidad, en el primer párrafo del artículo 97 de la propia Ley Suprema, en el sentido de que los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, designados por la Suprema Corte, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, se considerarán inamovibles.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> En la parte relativa de la Exposición de Motivos del referido proyecto del Ejecutivo, se afirma: "... La reforma, por tanto, es una adaptación a las nuevas necesidades de la estructura adoptada en el año de 1951, que instituyó como tribunales de amparo a los Colegiados de Circuito, y sigue la trayectoria histórica de evolución de sistemas de defensa jurisdiccional de la Constitución similares al nuestro... Las reformas consisten en limitar a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia al conocimiento de los negocios de mayor entidad, encomendando a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número será necesariamente objeto de aumento, la tramitación y resolución de los amparos y revisiones fiscales que no revistan especial trascendencia."

<sup>116</sup> El primer párrafo del artículo 97 constitucional, en su redacción actual, dispone: "Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán *cuatro años* en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente."

También debe hacerse referencia a una innovación que se introdujo en la reforma al artículo 111 constitucional, por Decreto publicado el 20 de agosto de 1928, que adicionó dicho precepto con un último párrafo facultando al Presidente de la República para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como los integrantes, de los tribunales locales del Distrito y Territorios Federales, debiendo decidir sobre dicho motivo tanto dicha Cámara como la de Senadores, por mayoría absoluta de votos.

En una nueva adición, según la reforma de 21 de septiembre de 1944, se agregó, que en ese supuesto de acusación por mala conducta de los funcionarios judiciales, el Presidente de la República debe oír en privado al afectado, a fin de apreciar en conciencia la justificación de la solicitud de destitución.<sup>117</sup>

Un sector apreciable de la doctrina estima que este sistema de destitución de los funcionarios judiciales, por mala conducta y a petición del Ejecutivo, afecta la independencia que debe existir en el departamento judicial respecto del titular de la administración, según lo sostienen, entre otros, Miguel Lanz Duret,<sup>118</sup> Fausto E. Vallado Berrón,<sup>119</sup> Jorge Trueba Barrera<sup>120</sup> y con mayor energía, Manuel Herrera y Lasso.<sup>121</sup>

Aunque no participamos del pensamiento de estos autores en cuanto estiman que la destitución de un funcionario judicial, por mala conducta puede ser el resultado de un juicio puramente subjetivo tanto del solicitante de la destitución, es decir del Presidente de la República, como de las dos Cámaras del Congreso que deben conocer y resolver de la solicitud, sin embargo consideramos que la adición que se hizo en 1928 y 1944 al artículo 111 constitucional no resulta afortunada, porque el procedimiento para

<sup>117</sup> Esta última parte del artículo 111 constitucional, establece: "El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después declaran por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a una nueva designación. El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste en privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud."

<sup>118</sup> *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 271.

<sup>119</sup> *Sistemática constitucional*, México, 1965, pp. 167-169.

<sup>120</sup> *El juicio de amparo en materia de trabajo*, México, 1963, pp. 334 y ss.

<sup>121</sup> *Estudios constitucionales*, Segunda Serie, México, 1964, p. 64.

decidir sobre el comportamiento de los referidos funcionarios judiciales, no llena todos los requisitos de una defensa eficaz de los inculcados.<sup>122</sup>

7. *Alcance actual de la división de poderes.* La evolución que se observa en la estructura de los tres distintos departamentos del gobierno federal, a partir del texto primitivo de la Constitución de 1917, es en el sentido de que el equilibrio establecido en dicho texto fundamental se ha alterado sensiblemente en beneficio del organismo ejecutivo, en tanto que la fuerza de los otros dos ha disminuido o al menos, ha permanecido estacionaria frente a la creciente fuerza de la administración, que cada vez asume un papel de preeminencia en el ejercicio del poder público, rebasando con mucho la primacía, en cierto modo modesta, que le confirieron los Constituyentes de 1916-1917.

Esta supremacía del Ejecutivo, particularmente de su titular, es decir, el Presidente de la República, no constituye un retroceso hacia la dictadura, como a primera vista pudiera pensarse, sino el resultado de una serie de factores técnicos, económicos y de carácter socio-político, derivados de la creciente complicación de los problemas que deben resolver las autoridades públicas, especialmente en el campo económico, financiero y de la seguridad social, ya que el intervencionismo del Estado es cada vez mayor en estas materias y muchas otras que antes quedaban reservadas a los particulares, y el departamento del poder público que está más capacitado para resolver estas cuestiones tan complejas es el mismo Ejecutivo, que además, es el único que cuenta con los medios para hacerlo.

Esta situación no es exclusiva de nuestro sistema constitucional y ni siquiera de los países latinoamericanos, en los cuales se ha advertido siempre la preeminencia del Ejecutivo, sino que se observa en países tradicionalmente parlamentarios como Inglaterra y Francia, en los cuales se advierte una notable disminución de la fuerza del cuerpo legislativo, especialmente en cuanto a las funciones de órgano creador de normas jurídicas, y además también una creciente invasión de la administración en las funciones judiciales, a través del número creciente de tribunales administrativos, que eran inconcebibles especialmente en Inglaterra, en los primeros años de este siglo, y al respecto, podemos citar como un ejemplo de la preocupación del Parlamento británico ante la disminución de sus facultades y de la creciente invasión del departamento administrativo en funciones legislativas y judiciales, el clásico informe sobre la Comisión Especial para el Estudio de los Poderes Ministeriales, presentada por el Lord Canciller al propio parlamento de Inglaterra, en abril de 1932, y en el cual se

<sup>122</sup> Cfr. Fix Zamudio, *La responsabilidad de los sujetos procesales en el juicio de amparo*, "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 59, julio-septiembre de 1965, pp. 619-621.

hace un estudio de la separación de los poderes de la Constitución británica y su relación con la legislación delegada y los tribunales administrativos.<sup>123</sup>

En tal virtud, habiéndose superado en la actualidad el concepto clásico de la separación de las funciones, puesto que cada vez existe una mayor interdependencia entre los tres departamentos tradicionales, y especialmente el llamado Ejecutivo, que ha ido absorbiendo en mayor número, atribuciones de los otros dos, el alcance actual del principio de la llamada "división de poderes" debe buscarse no tanto en la separación de las atribuciones, sino en el equilibrio y autonomía de los organismos que las realizan, de tal manera que se logre un equilibrio que impida un desbordamiento de uno de los departamentos, que anule a los otros, aunque teóricamente conserven su independencia.

8. *Separación, colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas del poder.* Concordamos plenamente con el tratadista mexicano Víctor Manzanilla Schäffer en cuanto afirma que la terminología tradicional es equivocada, ya que no puede hablarse, en estricto sentido, de división o separación de los poderes, ya que el poder estatal es único e indivisible, y los órganos que lo ejercitan, no pueden estimarse como verdaderos poderes independientes sino como titulares del mismo y único poder.<sup>124</sup>

En consecuencia, debe buscarse una terminología más adecuada para señalar este principio, que en su formulación moderna, no obstante la fuerza de la tradición que implica que se le siga denominando "de la división de los poderes", debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público.

De colaboración, porque resulta evidente que cada vez más se advierte una cooperación entre los tres departamentos clásicos, por la necesaria interdependencia entre sus respectivas funciones, que en último extremo corresponden al poder público, que como se ha visto, es único e indivisible.

Independientemente de que, ni siquiera en su formulación primitiva implicó un aislamiento tajante de las atribuciones de cada una de las ramas de la autoridad del Estado, cada vez menos puede hablarse de esta separación.

Ya desde finales del siglo anterior y principios del presente, el ilustre jurista alemán Jorge Jellinek calificaba de ingenua la pretensión de atri-

<sup>123</sup> Se puede consultar la traducción completa al español de este apasionante informe; en el Apéndice al libro de Rodolfo Bledel, *Introducción al derecho público anglosajón*, Buenos Aires, 1947, pp. 161 y ss., quien también es el autor de la versión castellana de este documento.

<sup>124</sup> *La teoría de la división de poderes y nuestra Constitución de 1917*, cit., pp. 375-376. En un sentido similar se pronuncia Vallejo Arizmendi, *Estudios de derecho constitucional mexicano*, cit., p. 98.

buir exclusivamente cada función a un órgano y exigir la separación entre éstos para el ejercicio de sus funciones.<sup>125</sup>

La complejidad de la vida política, social y económica de los pueblos modernos, exige que exista una cooperación, cada vez mayor, entre los titulares del poder público, para realizar conjuntamente las mismas funciones, sin que esto signifique, desde luego, una verdadera confusión entre las mismas atribuciones, ni supremacía de unas en perjuicio, o supresión, de las otras.

En segundo término, debe buscarse el equilibrio entre los diversos órganos y las funciones que realizan, de manera que pueda efectuarse un funcionamiento armónico de los mismos, tanto desde un punto de vista interno como exterior.

En las constituciones modernas se han establecido una serie de instrumentos con el objeto de lograr dicho equilibrio entre las diversas autoridades, y que deben funcionar como contrapesos respecto a la natural tendencia a su desbordamiento, y éste es el elemento superviviente de la clásica doctrina del ilustre barón de Montesquieu.

Esta idea ha sido desarrollada brillantemente en el magnífico estudio del jurista alemán Karl Loewenstein, que hemos citado en otras ocasiones, y quien atribuye como finalidad a toda Constitución escrita, limitar la concentración del poder absoluto en manos de un único detentador, al distribuir las diferentes funciones estatales entre varios detentadores del mismo poder.<sup>126</sup>

En efecto, este autor estima que la manera de lograr este equilibrio del poder se realiza a través de una serie de controles, que divide entre controles intraorgánicos o internos y controles interorgánicos o externos.<sup>127</sup>

Los primeros, en realidad, consisten en un autocontrol del mismo departamento y aun de la misma función, y para no citar sino algunos ejemplos evidentes, podemos mencionar al Ejecutivo Colegiado subsistente en Suiza (artículos 95 y siguientes de la Constitución de 29 de mayo de 1874), y hasta hace muy poco tiempo en la República del Uruguay (artículos 149 y siguientes de la Constitución de 25 de enero de 1952), aunque muy recientemente haya vuelto al Ejecutivo unipersonal; y también podemos señalar cómo la misma administración se autolimita a través de los que se han llamado recursos administrativos, que permiten a los afectados hacer valer sus puntos de vista ante las mismas autoridades que han dictado los actos o resoluciones respectivas, o ante sus superiores jerárquicos, pero dentro de la misma esfera del poder.

<sup>125</sup> *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, tomo II, Madrid, 1915, pp. 299 y ss.

<sup>126</sup> *Teoría de la Constitución*, cit., p. 232.

<sup>127</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 235 y ss.