

CAPÍTULO V

LA ESTRUCTURA DE LOS PODERES

Si los tratadistas modernos han llegado a la conclusión de que existe en el Estado unidad de poder al mismo tiempo que especialización y diferenciación de funciones, la tesis que nuestra Constitución consagra es la de la división de poderes, estableciendo a su vez, algunas excepciones que le dan cierta elasticidad. Como principio general encontramos el artículo 49, que establece expresamente: el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Para comprender mejor el alcance de esta disposición, es pertinente recoger el segundo párrafo. Siguiendo las ideas clásicas, pero apoyándose en la concepción de Montesquieu,¹⁶ estipula que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El principio de la división de poderes se ha establecido constantemente en nuestros códigos políticos, desde el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, de 1814, hasta nuestros días. Sin embargo, las excepciones establecidas han permitido, en muchos casos, la violación de dicho principio, en favor del cual nuestros teóricos lucharon la pasada centuria.

Opera la excepción establecida en el artículo 29, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”, caso en que el “presidente de la República Mexicana, 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”, puede suspender las garantías. Nada más que en el caso de la suspensión, el Congreso puede conceder “las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación”.

La excepción está claramente tipificada por la intervención que tienen, en la suspensión de garantías, el presidente de la República, el Consejo de Ministros que actúa verdaderamente en forma

¹⁶ Montesquieu (Carlos de Secondat). *El espíritu de las leyes*. Ediciones Libertad. Buenos Aires, 1944

de excepción, y el Congreso de la Unión, a quien corresponde, en última instancia, la aprobación de la iniciativa del Poder Ejecutivo. Ya apuntamos que en los últimos lustros el único caso de suspensión de garantías se realizó en 1942, durante la Segunda Guerra Mundial. Debemos añadir que para que esta suspensión de garantías opere, se deberá decretar por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Además, la suspensión no es total, sino únicamente de aquellas garantías “que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”.

La natural desconfianza que inspira la suspensión de garantías, y que históricamente ha tenido entre nosotros penosas experiencias, ha llevado a establecer un precepto explícito, tratando, hasta donde es posible, de evitar atropellos a los individuos. Igualmente, evita que sea por tiempo indefinido y que se contraiga a un solo sujeto. Serafín Ortiz Ramírez concluye que:

tomando en consideración que la suspensión de garantías es una operación legislativa, tal suspensión debe reunir las características de toda ley: debe ser general, abstracta, etcétera.¹⁷

La otra excepción establecida y que ha tenido graves consecuencias en anteriores épocas, porque ha funcionado en otros códigos políticos, se refiere a las facultades extraordinarias que se confieren al Ejecutivo, “o sea las autorizaciones que estime necesarias para que haga frente a la situación”. Como en el caso de la suspensión, estas facultades, conocidas históricamente como “facultades extraordinarias”, y de las que se llegó al abuso, se refiere a casos de perturbación, o sea que no se presenta en tiempos normales. Generalmente se trata, y así se ha considerado, de facultades de tipo legislativo, que el Congreso delega en el presidente de la República. Se advierte una gran diferencia con la suspensión, pues mientras en ésta se realiza a través de tres organismos, dos del Ejecutivo y el otro Legislativo (o en los recesos, la comisión permanente), para autorizar las facultades extraordinarias nos encontramos en un caso típico de delegación de facultades, siempre, por supuesto, para los fines ya señalados. Pero cuando se produce esa autorización no puede intervenir la comisión permanente, si está en receso el Congreso, sino que la primera convocará al segundo para que acuerde lo conducente.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo, que oportunamente analizaremos en el caso de México, es un fenómeno general. Aun en

¹⁷ Ortiz Ramírez, Serafín. *Derecho constitucional mexicano*. Sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de Amparo. México, 1961. Capítulo de la suspensión de las garantías individuales, pp. 315 y ss.

países donde el principio de división de poderes ha sido más respetado, como en los Estados Unidos de Norteamérica, se advierte cómo, desde la época de Franklyn D. Roosevelt, cada día se le conceden más facultades a ese órgano. Y el reciente caso de Francia no es una excepción, sino una tendencia. Se sostiene, generalmente, que es una necesidad debido a que la mecánica legislativa tiene cada vez mayores complejidades, y que solamente un cuerpo especializado y ágil, dependiente del Ejecutivo, puede realizarlo con mayor eficacia.

A. Separación y colaboración

Por lo que hemos expuesto, el principio de la división de poderes, tan resueltamente defendido entre nosotros, al mismo tiempo que tiene multitud de adversarios entre los tratadistas extranjeros, se consagra con menos rigidez que la aparente. Bien se ha dicho que deja un margen de flexibilidad y armonía, de colaboración entre los poderes, respetando la idea de que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

Si los casos señalados en el artículo 29 se refieren a épocas de anomalía y por ello fue combatido el precepto correspondiente en el Congreso Constituyente de 1856, cuando don Francisco Zarco lo impugnó: “Si el código político ha de organizar la vida de la sociedad, le debe bastar para tiempos normales y para épocas difíciles”, la evolución política ha llevado a una nueva excepción al principio que examinamos y que establece nuestra Constitución, cuando se señala, para tiempos normales, lo estatuido en la parte final del artículo 49: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 121, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Los redactores de la Constitución vigente, combatieron las persistentes facultades extraordinarias, fijando los principios señalados en el artículo 29, pero una reforma de 1951 vino a sentar mayores facultades al Ejecutivo, que se han ejercitado en más de una ocasión. El citado artículo 131, en su segundo párrafo, preceptúa:

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.

La amplitud de este precepto, y la intervención cada vez mayor del Ejecutivo en materia legislativa, ha llevado al tratadista Tena Ramírez, a las siguientes y categóricas afirmaciones:

La vigorosa realidad que hemos visto actuar por encima de todos los valladares de la ley, se ha impuesto una vez más en el sentido de que el presidente de la República sigue siendo el único legislador, ya que sus iniciativas son las que se toman en cuenta, para ser aprobadas casi siempre sin modificaciones. Así se conserva inactiva la responsabilidad del Congreso, carente de toda otra manifestación que la de adherirse rutinariamente a las mociones del Ejecutivo.¹⁸

Hay otros casos en los que se advierten relaciones de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo. Uno de ellos es el que se refiere a la duración del periodo de sesiones, que iniciado el 1º de septiembre, no puede prolongarse más allá del 31 de diciembre. Si hay desacuerdo entre la Cámara de diputados y la de senadores, para fijar ese término de sesiones, la resolución corresponde al presidente de la República.

Por otra parte, el artículo 93 establece que “los secretarios de despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinario, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos”. Pero no solamente esto, sino que el final del artículo hace pensar en la posibilidad de un principio de parlamentarismo, en virtud de que “cualquiera de las dos Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley, o negocio relativo a su secretaría”.

Estas disposiciones, que algunos han estimado un matiz del parlamentarismo, no llegan a este sistema, debido a la solidez de nuestro sistema presidencial. El informe de los secretarios o la citación por parte de alguna de las dos cámaras, no tiene consecuencias, en vista de que el nombramiento o la separación del cargo de estos funcionarios compete exclusivamente al presidente de la República, al contrario de lo que pasa en los países con régimen parlamentario, en los que la censura por parte de las cámaras, al negar un voto de confianza, tiene como consecuencias la caída de un ministro o aun de todo el gabinete.

Estos preceptos, como aquellos en los que al Poder Legislativo se le dan funciones judiciales, en los delitos oficiales o del orden común de altos funcionarios; la intervención de la Cámara de diputados en la ratificación del nombramiento de ciertos funcionarios judiciales; la del Senado en el ascenso de militares; o

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Quinta edición, revisada y aumentada. p. 221, Editorial Porrúa, México, 1961.

en la celebración de tratados, al igual que la participación del Congreso en la declaración de guerra y en otros actos o funciones, se deben considerar también como de colaboración de poderes; lo mismo se puede decir del veto presidencial. Por ello decimos que si en principio nuestro régimen consagra el principio de la división de poderes, contiene disposiciones que le dan flexibilidad y que determinan la colaboración de los mismos.