

## TÍTULO TERCERO

### CAPÍTULO I

#### *De la División de Poderes*

**ARTÍCULO 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

COMENTARIO: El artículo que se comenta, siguiendo una tradición que data desde nuestros primeros documentos constitucionales generados a partir del movimiento de independencia y, específicamente, en términos similares a los previstos en el artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, consagra el principio de la llamada "división de poderes" al establecer que "El Supremo Poder de la Federación" se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, para después prohibir con ciertas salvedades que dos o más de estos "poderes" —estrictamente, funciones o competencias— se reúnan en una sola persona o corporación o que el legislativo se deposite en un individuo.

Cabe señalar que, de acuerdo con nuestra Constitución vigente, el "Supremo Poder de la Federación", es decir, el poder público del Estado federal mexicano se encuentra dividido, para su ejercicio, en el Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (artículo 50), el Ejecutivo, depositado en un presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80) y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito (artículo 94). Así pues, el conjunto de competencias asignadas a los órganos federales mencionados constituye el llamado "Supremo Poder de la Federación".

Es ampliamente conocido que la doctrina de la "división de poderes" representa uno de los dogmas políticos más importantes del constitucionalismo moderno. Sin embargo, la así llamada "división de poderes" no constituye meramente un principio doctrinario inmóvil y perenne sino una institución jurídico-política dinámica que se ha desarrollado en la historia y que ha variado según la época y el lugar, por lo que para su mejor comprensión es necesario aludir brevemente a la evolución que ha tenido en la doctrina y en la experiencia jurídica institucional, especialmente en México.

Aun cuando desde Aristóteles aparecen antecedentes sobre las diversas funciones que corresponden a los órganos del poder público y otros autores poste-

riores también lo han destacado, no fue sino a partir de su formulación por el ilustre Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu —quien, a su vez, se había inspirado fundamentalmente en Locke— cuando la doctrina de la "división de poderes" se difundió y adquirió el carácter de un auténtico dogma constitucional: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo para las cosas relativas al derecho de gentes y el Ejecutivo para las materias que dependen del Derecho Civil . . . Al último lo llamaremos el Poder Judicial y al otro, simplemente, el Poder Ejecutivo del Estado".

Previamente, en su misma célebre obra *El espíritu de las leyes*, Montesquieu puntualizaba la ideología que lo animaba:

"La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aun en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. . . Para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder . . . Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad . . . Asimismo, no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo . . . Todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares."

Así pues, lo que en realidad significa la así llamada "división de poderes" no es más que el reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones —el problema técnico de la división de trabajo— y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la "división de poderes".

En este sentido, a pesar de que el propósito primordial de Montesquieu era encontrar una fórmula político-constitucional que evitara el abuso del poder, a través de su no confusión en una sola persona o entidad —como una reacción del liberalismo político ante el absolutismo monárquico de los siglos XVII y XVIII—, en lugar de establecer un principio perenne y rígido de separación entre los "poderes" formales del Estado, sus postulados sobre la división tripartita del poder se transformaron en un ideal dogmático del constitucionalismo clásico.

Fue así como el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció: "Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución". Previamente, varias de las constituciones de los nuevos estados que integraron la Confederación de las colonias americanas habían consagrado tal principio en términos similarmente dogmáticos y categóricos, para quedar por fin plasmado, aunque sólo de manera implícita, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, de acuerdo con un principio mecanicista de "frenos y contrapesos" (*checks and balances*), para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio.

Asimismo, las ideas de Montesquieu y las de Rousseau —este último propugnador de que el poder supremo descansara en el órgano legislativo, en tanto presunto depositario de la "voluntad general"— se combinaron en diversas proporciones en las constituciones francesas y, mientras la ley suprema de 1791 mantenía en equilibrio la influencia de ambos pensadores, por el contrario, la carta de 1793 se inclinó por el espíritu roussoniano de la absoluta supremacía del cuerpo legislativo y, la subordinación de las otras ramas del poder, en tanto que la Constitución del año III (1795) —inspirada en buena parte por Sieyès— llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público.

Desde entonces, puede afirmarse que de modo expreso o tácito el principio de la "división de poderes" pasó a formar parte integrante del derecho constitucional liberal y característica esencial de todo "Estado de derecho", con ciertas matizaciones eventuales en los diversos sistemas que no cabe mencionar aquí, salvo la introducida en 1815 por Benjamín Constant, quien a los "tres poderes" de Montesquieu añade un "cuarto poder" o *pouvoir neutre* y al que Constant le asigna una función moderadora o reguladora del funcionamiento de los restantes "poderes", en tanto que para Montesquieu la regulación se producía inmanentemente por la simple interacción de la trinidad de "poderes". Tal "poder" neutral o moderador pertenece, por lo general, al jefe del Estado como órgano diferenciado del gobierno o ejecutivo y, actualmente, es ejercido por los tribunales constitucionales en algunos sistemas.

El principio de la "división de poderes" penetró en el derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la cual si bien predominó la idea roussoniana sobre la preeminencia del legislativo se advierte, en general, la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, de las constituciones francesas, particularmente de 1793 y 1795, así como de la Constitución de Cádiz de 1812 —esta última, a su vez, influida por los revolucionarios franceses, pero un tanto atenuada por la tradición hispánica, previendo así un sistema de monarquía limitada—. Entre los antecedentes mexicanos de esta ley fundamental a la que se llamó Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se mencionan a los Elementos Constitucionales de don Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación de don José María Morelos y Pavón, así como al Reglamento para la Reunión del Congreso, expedido por el propio Morelos el 11 de septiembre de 1813. A partir de allí, aparece insistentemente el principio de la "división de poderes" en todos los documentos constitucionales surgidos con posterioridad a la independencia de México, claro que con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos, según predominaran las ideas de Montesquieu o de Rousseau.

En la Constitución de Apatzingán, misma que sólo llegó a tener una vigencia limitada en el territorio nacional por no existir todavía un Estado mexicano independiente en 1814, se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la "división de poderes". En este sentido, el artículo 11 estableció: "Tres son las atribuciones de la soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

Y el artículo 12: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Las tres potestades se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad; el Supremo Gobierno, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado por el Congreso; y el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y alternos en la presidencia trimestralmente, por sorteo efectuado por el Congreso. En principio, pues, la técnica de la "división de poderes" se adoptó formalmente al distribuir en tres corporaciones las funciones típicas del Estado, si bien bajo la supremacía casi absoluta del Legislativo y presentándose en la práctica diversos casos de colaboración.

Asimismo, se puede señalar que la "división de poderes" se estableció de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de enero de 1823, y 9o. del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, este último en los siguientes términos: "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".

Es conveniente destacar que, en términos similares a lo dispuesto por el referido artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación, salvo la modalidad del Supremo Poder Conservador establecido en la segunda ley constitucional de 1836, se adoptó el principio de la "división de poderes" en todos nuestros posteriores documentos constitucionales; en la Constitución Federal de 1824 (artículo 6º); en las Bases Constitucionales de 1835 (artículo 4º); en los Proyectos de Reformas Constitucionales de 1840 (artículo 6º) y de 1842 (artículos 5º del proyecto de la mayoría, 27 de la minoría y 33 del tercer proyecto); y en las Bases de Organización Política de 1843 (artículo 5º), 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, misma que sí lo consagró (artículo 50), al igual que la Constitución de 1917 (artículo 49).

Cabe mencionar que la Constitución Federal de 1824 es la que mejor se apegó, en cuanto al sistema de "división de poderes" y particularmente con respecto a la estructuración del régimen presidencial, al modelo estadounidense —ya que en otros aspectos recibió fuerte influencia de la Constitución española de 1812—, si se toma en cuenta, para citar algunos ejemplos, que al lado del cargo de presidente de la República, se estableció la vicepresidencia (artículo 75), que en nuestro país tuvo resultados desastrosos, contrariamente a la experiencia norteamericana; la duración del periodo presidencial era de cuatro años (artículo 94); el Congreso se dividió en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, y estos últimos eran representantes de las entidades federativas, ya

que eran designados por las legislaturas locales (artículo 25); se siguió la estructura del Poder Judicial de los Estados Unidos, tanto según la Constitución federal norteamericana como la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que se estableció una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito (artículo 123).

Por otra parte, como se apuntó, si bien en México el "Supremo Poder de la Federación" siempre se ha dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ocasión hubo en que la fórmula sufrió alteración. El artículo 4º de las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, estableció: "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 los límites de sus atribuciones". Precisamente, de aquí se derivó la idea que se detalló en la segunda ley constitucional de 1836: la creación del "Supremo Poder Conservador", compuesto por cinco individuos, y al que trató de hacer todopoderoso. El artículo doce de la segunda ley le señaló sus atribuciones: anular los actos de cualquier "poder", excitado para ello por cualquiera de los otros "poderes"; excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un "poder", suspender las labores de la Corte de justicia; excitado por el Ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del Legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando el presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; y calificar las elecciones de los senadores.

En cuanto al texto primitivo de la Constitución federal de 1857, el régimen presidencial adoptado contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario tipo europeo, entonces en boga. En efecto, por una parte y bajo la influencia roussoniana del predominio de la "voluntad general" radicada en el organismo legislativo, se depositó el Ejecutivo en un presidente de la República, a quien se le subordinó teóricamente al Congreso federal, el cual estaba constituido únicamente por la Cámara de Diputados, en tanto que el Constituyente consideró que el Senado —mismo que había venido funcionando, incluso bajo los regímenes centralistas— era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal. Asimismo, se derogó el veto presidencial y se establecieron diversos controles del Legislativo sobre la administración, como el *refrendo ministerial* y la obligación de los secretarios de informar al Congreso. Por otra parte, se facultó a la diputación permanente para convocar de oficio o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas delegadas al Ejecutivo para los casos de situaciones de emergencia y de "suspensión de garantías", en los términos del artículo 29 constitucional. Finalmente, se advierte que no obstante el predominio roussoniano 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.

A partir de las reformas constitucionales de 1874, se consolida definitivamente el sistema presidencial al reforzarse la posición del Ejecutivo federal, a través del restablecimiento del Senado de la República y del veto suspensivo en beneficio del propio Ejecutivo (si bien se conservaron algunos matices contradictorios de carácter parlamentario). Sin embargo, este sistema no duró más de dos años, pues, con motivo de la revolución de Tuxtepec dio inicio la dictadura de treinta años del general Porfirio Díaz.

Bajo la dictadura de Díaz se reforzó, una vez más, la posición del Ejecutivo a través de diversas reformas constitucionales formales (en particular, las relativas al artículo 78 que en 1887, 1890 y 1904 pretendieron legitimar las sucesivas reelecciones presidenciales, la última de las cuales elevó de cuatro a seis años el periodo presidencial, y la de 1900 a los artículos 91 y 96 que suprimieron de la integración de la Suprema Corte al procurador general y al fiscal a efecto de que, según el modelo francés, los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general, quien lo presidía, fueran nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo federal), así como por el establecimiento de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente la división de las funciones de los órganos del poder, particularmente con la reiterada delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos por el artículo 29 constitucional. En realidad, sólo conservaron un resto de autonomía los tribunales federales, en particular la Suprema Corte de Justicia, a través del juicio de amparo, que entonces adquirió el prestigio de máxima institución procesal, ya que tuteló en numerosas ocasiones con éxito los derechos fundamentales de los particulares, contra el creciente despotismo político y administrativo de la dictadura.

Al artículo 49 del texto constitucional de 1917, como se apuntó, consagró la "división de poderes" entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la tradición del artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y siguiendo textualmente el artículo 59 de la Constitución de 1857, prohibiendo la reunión de dos o más de ellos en una sola persona o corporación y el que se depositara el Legislativo en un solo individuo, con la salvedad de que se concedieran facultades extraordinarias al Ejecutivo en los términos del artículo 29.

Sin embargo y a pesar de la dura experiencia de la dictadura de Díaz, el Constituyente de Querétaro se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar.

Entre los instrumentos adoptados por el Constituyente de 1917 para afianzar el predominio del Ejecutivo, cabe citar el establecimiento de la elección directa del presidente de la República (artículo 81 de la Constitución actual) frente a la indirecta que preveía la Constitución de 1857 (si bien el artículo 83, "como una conquista revolucionaria", prohibió la reelección presidencial); la restricción de las causales del juicio de responsabilidad —ahora juicio político (artículos 109

y 110 vigentes)— al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria (artículo 109 del texto original de 1917) y derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la carta de 1857), a la vez que se aumentó la instancia ante el Senado de la República para considerar culpable al funcionario (artículos 111 del texto de 1917 y 110 del vigente) y no como en la de 1857 que bastaba la resolución de la Cámara de Diputados; la reducción a un solo periodo de sesiones, en lugar de dos, del órgano legislativo (artículos 62 de la Constitución de 1857 y 66 de la vigente); así como la restricción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias (si bien, de acuerdo con el artículo 67 en vigor, se devolvió a la referida Comisión Permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias sin consultar al presidente de la República).

Pero si se reforzó en forma tal vez exagerada, la posición constitucional del Ejecutivo federal en sus relaciones con el Congreso de la Unión, paralelamente se vigorizó en el texto primitivo de la Constitución de 1917 la posición de los tribunales federales, en particular la de la Suprema Corte de Justicia: Se suprimió el sistema artificial de la elección popular en segundo grado de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto por el artículo 92 de la Constitución de 1857, y se adoptó el nombramiento por el Congreso de la Unión; se establecieron requisitos más severos sobre la idoneidad técnica para ser designado ministro de la Suprema Corte, ya que la Constitución anterior (artículo 93) requería únicamente estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, mientras que el artículo 95 de la Constitución de 1917 exigió la posesión de título profesional de abogado; se estableció la inamovilidad no sólo de los propios ministros de la Suprema Corte, sino también la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, a partir del año de 1923, con posterioridad al cual sólo podían ser removidos por "mala conducta" y previo el juicio de responsabilidad correspondiente (artículo 94, en su texto primitivo, 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 únicamente seis años; se suprimió la Secretaría de Justicia, a la cual se le atribuyeron intrusiones 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 injerencia del Ejecutivo.

Otra etapa significativa en cuanto al robustecimiento del poder y predominio del presidente de la República fueron las reformas constitucionales de 1928, pretendidamente dirigidas a favorecer al general Álvaro Obregón, y que se pueden sintetizar como sigue: Se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años y, además, la posibilidad de la reelección del titular del Ejecutivo federal para un periodo posterior, es decir, no en el inmediato, pero sin límite alguno, superando la reforma anterior de 22 de enero de 1927, que restableció la propia reelección, pero la limitó a un solo periodo, entonces de cuatro años; se modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el objeto de suprimir el sistema municipal en el Distrito Federal, establecido en el texto original, para sus-

tituirlo por un departamento administrativo; se alteró el texto del artículo 96 de la Constitución, que establecía el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte por el Congreso de la Unión, para sustituirlo por uno similar al estadounidense, este último aplicable a todos los jueces federales, es decir, por designación del presidente de la República, con aprobación del Senado de la República; asimismo, si bien se conservó la inamovilidad para los ministros de la Suprema Corte y los restantes jueces federales, al mismo tiempo se adicionó el artículo 111 de la Constitución federal, para otorgar al presidente de la República la facultad de solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por "mala conducta", no sólo de los miembros de la judicatura federal, sino también la de los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal y de los entonces territorios, así como la de los jueces del orden común, destitución que después procedió cuando la propia Cámara de Diputados primero y la de Senadores después lo decidían por mayoría absoluta de votos, sin perjuicio de la responsabilidad legal correspondiente, método que se utilizó en algunas ocasiones en los años posteriores a esta reforma (si bien dicha facultad se derogó atinadamente en 1982 y, conforme al artículo 110 en vigor, los funcionarios judiciales federales sólo pueden ser removidos previo juicio político).

Cabe señalar que las anteriores reformas constitucionales de 1928 —salvo la relativa a la reelección presidencial que fue suprimida en 1933 elevándose el periodo a seis años y, como se apuntó, la facultad del presidente para solicitar la destitución "por mala conducta" de los funcionarios judiciales federales que se derogó en 1982—, aún se encuentran en vigor y han contribuido a caracterizar la preponderancia del Ejecutivo sobre los demás órganos del Estado.

Por otra parte, y en esta misma dirección es conveniente señalar, como una grave violación al principio de la "división de poderes", la continua delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en situaciones normales y con la tolerancia de los órganos Legislativo y Judicial, a pesar de la prohibición expresa del artículo 49 constitucional para otorgarlas fuera de los casos previstos por el artículo 29 del mismo ordenamiento, continuándose con la costumbre en contrario que se originó desde el siglo XIX hasta la reforma de 1938 al referido artículo 49, que no hizo sino reiterar la prohibición ya prevista al agregar la siguiente frase: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Así, si bien no hacía falta dicha mención, la adición sirvió para erradicar la práctica *contra legem*. Sin embargo, en 1951 se reformó otra vez el 49 constitucional para agregar otra excepción al otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, correspondiente a las contenidas en el segundo párrafo del artículo 131 de la ley suprema que trataba de las atribuciones extraordinarias para regular la situación económica, mismos que invariablemente se conceden cada año en materia de impuestos de importación y exportación al expedirse la respectiva Ley de Ingresos.

Asimismo, la propia Constitución otorga facultades legislativas directas al presidente de la República, en algunos aspectos de la salubridad general (artículo 73, fracción VI, bases 1ª a 4ª) y, particularmente, la atribución de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I), la que asume una gran trascendencia en la

vida moderna, ya que a través de esta facultad reglamentaria se otorga operatividad a las leyes generales y se regula una parte considerable de los complicados aspectos técnicos de la administración moderna, sin olvidar las amplias potestades presidenciales para celebrar tratados y convenios internacionales, tomando en consideración que los mismos se incorporan al orden jurídico interno, así como los casos de delegación de facultades extraordinarias para legislar.

Otro ejemplo del fortalecimiento constitucional del Ejecutivo —en esta área, al igual que del Legislativo—, son las facultades que se le confieren al Estado mexicano para intervenir en materia económica, con apoyo en los principios básicos de los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución federal, modificados paulatinamente para adaptarlos a las transformaciones económicas y sociales, las que se han hecho todavía más explícitas en las muy recientes reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, y publicadas el 3 de febrero de 1983, mismas que han dado lugar a numerosos ordenamientos legislativos de intervención y rectoría económica.

Es conveniente señalar que la estructura orgánica del Legislativo —salvo con las llamadas reforma política de 1977, y renovación política-electoral de 1986, confirmada esta última en lo esencial en 1990— no ha variado de manera sensible, contrariamente a lo que ha ocurrido con el Ejecutivo, según se ha 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.

Con respecto a las reformas constitucionales a la Comisión Permanente, fuera de la atribución de convocar de oficio a sesiones extraordinarias, 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 se puede considerar una modificación muy saludable para reformar la fuerza política, si no de todo el cuerpo Legislativo, al menos de la Cámara de Diputados, es la contenida en las reformas de 1963 y 1972 a los antiguos artículos 54 y 63 de nuestra ley suprema, que introdujeron un sistema de representación que, sin abandonar el de las mayorías, benefició a los partidos políticos minoritarios, los cuales pudieron obtener determinado número de curules, a través de lo que se llamó "diputados de partido". En esta misma dirección destaca, sin duda, la reforma política de 1977 que permitió un mayor acceso de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Diputados, a través de un nuevo sistema representativo, el "mixto con dominante mayoritario", que substituyó al anterior de "diputados de partido".

Por su parte, según las reformas constitucionales de 1986 y 1990, la Cámara de Diputados se amplió hasta quinientos diputados —cien más que hasta antes de la primera reforma—, trescientos de ellos electos por votación mayoritaria relativa a través del sistema de distritos electorales uninominales y doscientos diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional,

mediante un sistema de listas regionales que presentan los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide al país, con la peculiaridad de que ningún partido tiene derecho a que le reconozcan más de 350 diputados por ambos sistemas —a efecto de asegurar, cuando menos un 30% de oposición—, si bien se prevé un mecanismo que asegura que algún partido tendrá siempre la mayoría absoluta a pesar de que ninguno haya alcanzado el 51% de la votación nacional efectiva y tampoco haya obtenido la mitad más uno de las curules por mayoría relativa.

Asimismo, con las reformas de 1986 también se dio un nuevo impulso a la vigorización del legislativo, con el establecimiento de un doble periodo de sesiones para el Congreso de la Unión, el primero de los cuales se celebra del 1º de noviembre hasta el 31 de diciembre, como máximo, y el segundo del 15 de abril hasta el 15 de julio, también como máximo; con esta reforma se amplía razonablemente hasta cinco meses el tiempo que puede estar reunido ordinariamente el Congreso, es decir, un mes o 20% más que con anterioridad, y reduce el lapso de ocho meses durante el cual permanecía en receso a intervalos aproximados de tres meses y medio, regresando al sistema de 1857. Del mismo modo, ese año se estableció la renovación parcial del Senado cada tres años, volviendo a la idea original del constituyente en 1917 y que fue suprimida inaplicablemente en 1933.

Por otra parte, es oportuno advertir que las funciones de control de la actividad gubernamental que en algunos sistemas se encomiendan a los órganos legislativos no se oponen al llamado principio de la "división de poderes" sino, por el contrario, en el mismo encuentran su fundamento; en efecto, como se ha señalado anteriormente, la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos no pretende encomendar cierta función, aislándolos recíprocamente, sino permitir un *control recíproco* de los unos sobre los otros, para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos.

Entre las facultades de control que, debido a su carácter esencialmente representativo, se atribuyen a los órganos legislativos —tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios—, cabe destacar el control que las legislaturas ejercen sobre la gestión administrativa y el relativo a la actividad financiera de los órganos estatales, sin olvidar otro tipo de funciones encomendadas a las legislaturas y que también pueden traducirse en facultades de control, como ocurre con la participación que se les da para deliberar y decidir sobre la orientación política del Estado (piénsese, por ejemplo, en su intervención en las reformas al texto constitucional o en la ratificación de los tratados internacionales), así como para colaborar en la formación de los órganos constitucionales (principalmente, en el nombramiento del organismo judicial, al igual que en el de otros funcionarios diplomáticos, hacendarios y militares).

Entre los medios —distintos al estricto proceso legislativo— empleados por las cámaras para controlar la gestión administrativa del gobierno, cabe mencionar: a) los informes; b) las preguntas; c) las interpelaciones; d) las mociones, y e) las investigaciones (mientras que los cuatro primeros se desarrollan dentro de cada asamblea, el último se realiza fuera de las salas de las cámaras). Aun cuan-

dó los mecanismos anteriores tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, desde el siglo pasado se utilizan cada vez más incluso —con ciertas adaptaciones— en los regímenes presidenciales, a efecto de que las cámaras puedan conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valoración del cumplimiento del gobierno.

Como se sabe, en el orden constitucional mexicano, de conformidad al artículo 69 y al primer párrafo del artículo 93, se prevé la obligación anual del presidente de la República de informar al Congreso por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país, así como la de los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos de darle cuenta al propio Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

El segundo párrafo del artículo 93 constitucional, por su parte, prevé la posibilidad de que cualquiera de las cámaras cite a los titulares de los departamentos administrativos, así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Ahora bien, en tanto que en nuestro sistema no se prevén las interpelaciones ni las mociones de censura o desconfianza —a diferencia de lo que ocurre en otros países, incluso bajo régimen presidencialista, como Guatemala— mayor relevancia tiene la facultad de investigación prevista por el tercer párrafo del artículo 93 constitucional, el cual establece expresamente: "Las cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal".

Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano legislativo son la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos primeros, mismos que requieren ejercerse de la manera más informada, estricta y efectiva, es claro que dependerá del órgano legislativo, en ejercicio del llamado "poder de la bolsa", la determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el Ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos. En este sentido, debe eliminarse la práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer y autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, lo cual implica una claudicación del Congreso de las facultades que le otorga la Constitución en materia de ingresos.

Con respecto a la revisión de la cuenta pública, las reformas de 1977 al artículo 74 constitucional, indudablemente han contribuido a establecer su alcance, teniendo por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos comprendidos en los programas. Para tal efecto, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda,

la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten.

Por último, cabe insistir en la relevancia del juicio político como instrumento de control del órgano legislativo mexicano y que se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para acusar a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal, debiendo resolver la Cámara de Senadores, a través de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículos 109 y 110 constitucionales).

En cuanto al organismo judicial federal, si bien no se advierte un cambio apreciable por lo que se refiere a sus relaciones con las otras dos ramas del poder, su estructura se ha modificado eventualmente, en tanto que 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.

En este último sentido, cabe mencionar las reformas constitucionales de 20 de agosto de 1928, 15 de diciembre de 1934 y de 19 de febrero de 1951. 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 sus integrantes 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, por lo que el número de ministros llegó a veintiuno. La más importante de las modificaciones al departamento judicial fue la 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 rezago que siempre se ha venido acumulando en la propia Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo, que se inspiraron en los tribunales de circuito de apelación existentes en los Estados Unidos de Norteamérica.

Asimismo y para seguir aliviando el pesado rezago de la Suprema Corte de Justicia, conviene señalar las reformas constitucionales y legales de 1967, que entraron en vigor en octubre del año siguiente, por las que se crearon más tribunales colegiados y se amplió su competencia a efecto de transferirles un mayor número de los casos que habitualmente venía conociendo la Suprema Corte, a la vez que se confirió a la segunda Sala de esta última la facultad discrecional de revisar los amparos promovidos contra actos y resoluciones administrativas federales, a fin de decidir su competencia para conocer de aquellos asuntos cuya cuantía fuese inferior a los quinientos mil pesos (y que por ello, en principio, corresponden a los tribunales colegiados de circuito), si a juicio de la propia Sala "asumen importancia trascendente para el interés nacional".

Con posterioridad se ha continuado el espíritu de las reformas de 1968, en virtud de que se han modificado en varias ocasiones las reglas de competencia del artículo 107 constitucional y se aumentó constantemente el número de los

tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito, con el propósito de absorber el creciente aumento de los juicios de amparo sometidos a los tribunales federales, y en especial a la Suprema Corte de Justicia. En esta dirección, son significativas diversas reformas propuestas por la propia Corte entre 1977 y 1986, destacando la de 1983, que introdujo nuevas facultades discrecionales a las salas de la Suprema Corte de Justicia, en adición a las otorgadas a la Segunda Sala (administrativa), en las modificaciones de 1968. En efecto, además de conservar la mencionada competencia discrecional de la Segunda Sala, en los cambios promulgados en diciembre de 1983 se confirieron a las otras tres salas (penal, civil y laboral), atribuciones a fin de que, cuando a juicio de cada una de estas salas consideren que un amparo promovido ante ellas carece de importancia y trascendencia sociales, podrá dicha sala, discrecionalmente, enviarlo al tribunal colegiado de circuito para su resolución, y a la inversa, cuando la propia sala estime que un amparo tramitado ante el tribunal colegiado, por su especial entidad, deba ser conocido por ella, ordenará al tribunal respectivo que se lo remita para el efecto indicado. En estos supuestos la Suprema Corte sólo puede actuar de oficio o a petición del procurador general de la República a fin de evitar instancias inconvenientes (artículos 24, fracción XIV; 26, fracción XII, y 27, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Con fecha 10 de agosto de 1987 se publicó la trascendental reforma, cuyas características relevantes son las siguientes: Se propone que la Suprema Corte de Justicia, en tanto el tribunal más alto del país, se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución; se asigna a la Suprema Corte de Justicia, en exclusiva, el control de la constitucionalidad de leyes, tratados y reglamentos, tanto federales como locales, por lo cual se reforma la fracción VIII del artículo 107 constitucional; se asigna a los tribunales colegiados de circuito el control de la legalidad, para lo cual se reforman las fracciones V y VIII del propio artículo 107; se confiere a la Suprema Corte de Justicia la facultad para atraer a su conocimiento, tanto los juicios de amparo directo como los recursos de revisión en amparo indirecto, que por su importancia considere conveniente conocer, para lo cual se adiciona la fracción V del artículo 107 y se reforma la propia fracción VIII del mismo artículo.

Asimismo, se confiere al pleno de la Suprema Corte la facultad para determinar el número, división en circuitos, y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, y la facultad —materialmente legislativa— de dictar acuerdos generales que persigan la mejor distribución de trabajo entre las salas, en los términos de los párrafos quinto y sexto del artículo 94, lo que permitirá mayor agilidad en la administración de justicia y evitará las frecuentes reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, se aumentó de cuatro a seis años de duración el término de los nombramientos de magistrados de circuito y jueces de distrito, para lo cual se reformó el artículo 97; se reformó el artículo 101 para que los miembros del Poder Judicial de la Federación puedan desempeñar funciones docentes, siempre y cuando no sean remuneradas, y se incorpora el fundamento constitucional

para la justicia administrativa federal y del Distrito Federal, para lo cual se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional, y se adecuó el artículo 104 constitucional para el conocimiento del recurso de revisión por los tribunales colegiados de circuito.

Por otra parte, es importante destacar que la inamovilidad de los integrantes del organismo judicial federal que, según el pensamiento del constituyente de 1917, debía estimarse como uno de los medios más eficaces para lograr la autonomía del propio organismo y su equilibrio frente a las otras dos ramas de gobierno, 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 fundamental de nuestro sistema político constitucional. 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; en tanto que la reforma de 21 de septiembre de 1944 nuevamente restableció la inamovilidad judicial, la cual se conservó en la reforma 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 —ampliándose en 1987, como se mencionó, a seis años— en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, se considerarán inamovibles.

Vinculada con la inamovilidad, cabe mencionar la facultad que desde 1928 se confirió al presidente para solicitar la destitución por "mala conducta" de cualquier funcionario judicial federal, o del orden común respecto del Distrito Federal, ante la Cámara de Diputados, quien decidía primero, y la de Senadores después, por mayoría absoluta de votos, sobre la procedencia de la petición. La facilidad con que el presidente pudo conseguir las destituciones solicitadas durante los años inmediatos al establecimiento de dicha facultad, ocasionó que los jueces, ante un enfrentamiento político con el presidente, prefirieran renunciar previamente. Por fortuna y como se mencionó anteriormente, a través del decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se derogó la referida facultad presidencial, lo cual indudablemente contribuirá al equilibrio entre los órganos del poder, pues elimina uno de los principales factores que habían caracterizado el predominio del Ejecutivo, en este caso, sobre el Judicial.

En relación a la función concreta del organismo judicial en el sistema jurídico-político mexicano, es conveniente mencionar el estudio realizado por Pablo González Casanova, relativo a las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia donde aparece el presidente como autoridad responsable durante el periodo de 1917 a 1960, quien llega a la conclusión de que "la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas

del Ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos. En cuanto a los quejosos que llegan a la Corte se advierte una preponderancia evidente de los propietarios y compañías". Por su parte, Carl Schwarz, en un estudio comparativo entre el Poder Judicial federal mexicano y su equivalente angloamericano, concluye que "los tribunales federales mexicanos, especialmente en el ejercicio de su jurisdicción de amparo, no están tan pasivamente orientados al Poder Ejecutivo como suele suponerse. En algunas áreas, son aún más activistas que sus equivalentes en los Estados Unidos: lo más sorprendente aquí es la amplia revisabilidad de las leyes fiscales federales y estatales, así como de los fallos de los tribunales militares".

Ahora bien, aun cuando nuestra Constitución prevé diversas "garantías judiciales" —como la propia inamovilidad o el que la remuneración a tales funcionarios no pueda ser disminuida (artículo 94)— son varios los factores que, se aduce, impiden al organismo judicial, inclusive a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, desempeñar una función independiente, por lo que desde hace tiempo se ha señalado la necesidad de una reforma de fondo al organismo judicial federal que no se concrete a establecer meros paliativos al enorme rezago judicial.

En este último sentido, se ha insistido en el establecimiento de una auténtica carrera judicial, incluyendo la creación de una adecuada escuela judicial; la integración de un organismo similar al llamado "consejo judicial" o "consejo de la magistratura" que opera en diversos países europeos y latinoamericanos, encargado del gobierno y administración del propio órgano judicial, así como de la selección y vigilancia de los funcionarios judiciales; el aseguramiento de la autarquía financiera del organismo judicial; el otorgamiento a la Suprema Corte de mayores facultades discrecionales —similares al *certiorari* angloamericano— para conocer sólo de asuntos de trascendencia constitucional; así como la instauración de efectos generales a las declaraciones de inconstitucionalidad de alguna ley, en lugar de la llamada "fórmula Otero".

Pues bien, tomando en cuenta que lo realmente nocivo en determinado sistema jurídico-político no radica en que haya un Ejecutivo demasiado fuerte, lo cual se puede considerar como un fenómeno generalizado en el mundo, sino que el mismo se encuentre incontrolado —con lo que se corre el riesgo del abuso del poder por su detentador y el establecimiento de un sistema autoritario—, se estima necesario que, tal y como ocurre en los países democráticos, el Congreso de la Unión y el organismo judicial se encarguen de ejercer efectivamente las facultades de control que constitucionalmente se le han atribuido, a efecto de garantizar la sujeción de todos los órganos públicos al derecho, característica esencial de todo "Estado de derecho" y, en particular, del llamado principio de la "división de poderes".

Finalmente, debe advertirse que el objetivo primordial de Montesquieu —consistente, como se apuntó, en el establecimiento de mecanismos constitucionales operativos que evitaran el abuso del poder y aseguraran la libertad de los ciudadanos—, no siempre ha sido comprendido y aplicado cabalmente por

la posteridad. En general y casi desde su formulación, la teoría de la "división de poderes" de Montesquieu ha sido objeto de severas críticas, la mayor parte de las cuales toman como punto de partida la interpretación que Eisenmann denomina tradicional o "jurídica" —la cual se inclina por sostener erróneamente que el pensador francés propugnaba por una separación rígida de "poderes" con funciones propias e independientes entre sí—; igualmente, como resultado de la simple evolución socio-política y constitucional, se ha cuestionado reiteradamente la vigencia actual del principio bajo análisis.

Así, por ejemplo, Rousseau mismo lo atacó, en *El contrato social*, a nombre de la indivisibilidad de la soberanía; lo que se denomina "poderes", diría el ginebrino, no son sino emanaciones de la autoridad soberana, a la cual están supeditados. Al respecto, la tesis mexicana y que, como se apuntó, fue adoptada en todas nuestras constituciones, salvo la de 1814, consiste en que efectivamente no hay división de "poderes", sino que existe un solo poder: el "Supremo Poder de la Federación" que se divide para su ejercicio; así, lo que en realidad está dividido es el ejercicio del poder. Asimismo, a fines del siglo anterior, el destacado jurista alemán George Jellinek señaló que la pretensión de adscribir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de alguna de las respectivas tres funciones tradicionales resulta imposible en la práctica. Durante la primera posguerra, Schmitt advirtió que, propiamente, debía hablarse de una *distinción* mas no de una "división de poderes", cuyo objetivo primordial era lograr el equilibrio entre los órganos del mismo poder. Carré de Malberg, por su parte, después de criticar la "división de poderes" por estimarla destructiva de la unidad del Estado y, por ende, de su fuerza, señaló que la igualdad o equilibrio de poderes, de hecho, no ha existido jamás, en tanto que la experiencia demuestra que es inevitable que alguno de los "poderes" tenga preponderancia sobre los demás.

Por otra parte, los críticos de la "división de poderes" señalan la imposibilidad y hasta la imprudencia de pretender la absoluta separación de los órganos del poder público —situación que, como se ha insistido, no era el propósito de Montesquieu—, sin tener en cuenta que para la subsistencia misma del Estado y para su eficaz desarrollo se requiere de la permanente y ágil coordinación entre los distintos cuerpos que integran al gobierno. Es así como se impone a veces la indispensable colaboración de dos órganos para el eficaz desempeño de una misma función, por lo que se concluye que cada uno de los distintos órganos no sólo acumula funciones materiales diversas sino que interfiere y se ve interferido en numerosas facultades que no son atribución exclusiva de algún "poder". De este modo, se ha afirmado que es preferible hablar de "colaboración o coordinación de poderes" y, cuando más, de cierta "separación de funciones". En realidad, la propia Constitución mexicana construye la colaboración entre las ramas del poder, o sea que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una misma facultad o función. Como ejemplos se pueden señalar: en el procedimiento legislativo, el presidente tiene la iniciativa de ley, la facultad de veto y la publicación de la ley; el presidente resuelve, cuando las dos cámaras legislativas no se ponen de acuerdo, sobre la terminación anticipada del periodo de se-

siones; el Senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo; el Senado aprueba o no los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea, etcétera.

Asimismo, si bien el principio de la "división de poderes" perduró a lo largo del siglo XIX en las constituciones democráticas liberales, por lo menos en la letra de la ley suprema, desde su inicio las necesidades sociales, económicas y políticas con las que tuvo que enfrentarse el Estado hicieron imposible una aplicación rígida y formalista del referido principio por lo que hubo que admitir moderaciones. Particularmente en el terreno legislativo se vio la necesidad de que el Ejecutivo, más en contacto con las realidades y problemas del país, a través de la administración pública, se avocara a la tarea de redactar los proyectos de ley, mientras el Legislativo se conformaba con aprobar esas leyes elaboradas de antemano. La praxis política y de gobierno fue desbaratando, paulatina e implacablemente, la rígida "división de poderes" y convirtiéndola en una decidida colaboración.

Es necesario mencionar también la influencia ejercida en estos problemas por los modernos partidos políticos, quienes al intervenir en todos los aspectos de la integración de los "poderes" constituidos, con frecuencia han hecho ilusoria la pretendida "división de poderes", sobre todo cuando obtienen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros, simultáneamente, los puestos del Ejecutivo y los del Legislativo, lo cual repercute fatalmente en la composición de las magistraturas judiciales, aun cuando éstas no se cubran por elecciones directas. El jefe del partido, al menos virtualmente, es entonces el titular máximo del Ejecutivo, que impone por la vía de la disciplina partidista su criterio político sobre aquellos de sus correligionarios que ocupan puestos dentro de los demás órganos del Estado.

Además, se ha sostenido que, especialmente en los sistemas parlamentarios, el parlamento y el gobierno no son fácilmente distinguibles en cuanto al ámbito real y efectivo de sus atribuciones ni en cuanto a las fuerzas políticas que representan, ya que ambos están bajo el control del partido político o de la coalición de partidos a que pertenecen, en cuyas instancias superiores se asienta, quizás, la decisión última sobre la orientación política del Estado. Ambos, se afirma, tienen en común ser órganos políticos frente a los que se contraponen el órgano judicial, principalmente en tanto su función de garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos de los órganos del poder público. De allí, se ha concebido un modelo meramente dualista consistente en una división capital entre los órganos de decisión política y el órgano fiscalizador de la juridicidad de tales decisiones.

Con todo, pese a las críticas de que ha sido objeto y las transformaciones que ha sufrido la organización estatal, la "división de poderes" sigue siendo considerada como un principio esencial de los ordenamientos constitucionales contemporáneos de los países occidentales. Así, Biscaretti di Ruffia señala como una característica principal de los Estados de democracia clásica u occidental, la pluralidad de los órganos constitucionales y la aceptación de la teoría

de la "división de poderes", a diferencia de los Estados socialistas, en los que la pluralidad y división de "poderes" han sido sustituidas por una serie de órganos colegiados de elección popular directa (los *soviets*), representantes de la colectividad en forma cada vez más amplia y con atribuciones proporcionalmente siempre más relevantes; y a diferencia, también, de los Estados autoritarios —el fascista italiano y el nazi-alemán—, en los que se adoptó el principio opuesto de la concentración de todas las funciones públicas esenciales en el jefe del Estado, del gobierno y del partido único.

En esta misma dirección se expresa el distinguido tratadista español Manuel García Pelayo, en cuanto considera que no puede afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la "división clásica de los poderes" carezcan de sentido, sino que simplemente lo han modificado y actualizado en cuanto tienen la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, siendo necesario liberarse de la trinidad dogmática y abrir la vía para una nueva concepción global de la pluralidad de posibilidades de dividir el poder público.

En este último sentido, cabe distinguir los siguientes principios de la "división de poderes": a) La distinción entre órgano constituyente y órgano constituido; b) La distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autonómica de la sociedad y de los individuos, a través de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados; c) La división horizontal del poder público y que coincide con las directrices de Montesquieu, al distinguir entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, distribuyéndolas entre diversos órganos; d) La división vertical o federal, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, las cuales se traducen en diversos grados de autonomía; e) La división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; f) La división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas; y g) La división social del poder entre los diversos estratos y grupos de la sociedad.

Así pues, se estima que es posible todavía rescatar del llamado principio de la "división de poderes" la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; esto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un sólo órgano —concentración que sería peligrosa para la democracia— sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos. Consecuentemente, la "división de poderes" no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político a efecto de impedir el abuso del poder en beneficio de la libertad.

Véanse, en general, los comentarios a los artículos 50 al 107, correspondientes al presente título tercero de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana del 1917*, 3ª ed., México, UNAM, 1979, pp. 194-217; Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema presi-

dencialista y la división de poderes", *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, México, UNAM, 1979, vol. IX, tomo III, pp. 85-155; García Pelayo, Manuel, "La división de poderes y su control jurisdiccional", *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núms. 18-19, verano-otoño de 1983, pp. 7-16; Orozco Henríquez, José de Jesús, "La división de poderes", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1985; Orozco Henríquez, José de Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 1-148; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2ª ed., México, Textos Universitarios, S.A., 1977, pp. 175-183; Tena Ramírez, Felipe, "La crisis de la división de poderes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 35-36, julio-diciembre de 1947, pp. 135-154.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

## CAPÍTULO II *Del Poder Legislativo*

ARTÍCULO 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

COMENTARIO: El antecedente inmediato del artículo 50 es el precepto del mismo número y contenido del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. El citado precepto no ha sufrido reforma alguna desde su expedición el 5 de febrero de 1917.

El Congreso de la Unión es la entidad bicameral en que se deposita el Poder Legislativo federal. Esto significa que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta —conocidas como leyes en sentido material— yace formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Por otro lado, cabe señalar aquí que el Poder Ejecutivo federal —a través del presidente de la República— también interviene en la elaboración de legislación federal en las etapas de la sanción, promulgación y publicación de leyes.

El sistema bicameral actualmente vigente en México, se estableció por primera ocasión en los Estados Unidos de Norteamérica, quienes a su vez se inspiraron en la institución inglesa del Parlamento que constaba de dos cámaras: la baja, que era la Cámara de los Comunes, representaba a la burguesía, y la alta, que era la de los lóres, representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

Ahora bien, la Constitución norteamericana, en lugar de dividir al Poder Legislativo según un criterio de clase social como el modelo inglés, consideró