

CAPÍTULO IV

ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

El artículo 49 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos recoge, desde 1917, el principio de la división (o separación) de poderes. Con toda claridad el texto constitucional establece la división del “Supremo Poder de la Federación”, para su ejercicio, en tres órganos distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como sabemos, el Poder Legislativo se compone por dos Cámaras: una de 500 diputados y otra de 128 senadores (artículo 50); el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80) y el Poder Judicial recae en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales de Circuito (colegiados y unitarios) y en juzgados de Distrito (artículo 94).

Además, el propio artículo 49 prescribe expresamente que dos o más de estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación y, si bien subraya que particularmente el (Poder) Legislativo no podrá depositarse en algún individuo, establece dos excepciones al principio de la separación de las funciones: una excepción que consiste en la posibilidad de que facultades legislativas se depositen en el Ejecutivo con motivo de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional (suspensión de garantías) y otra que, en los términos del artículo 131, párrafo segundo de la propia Constitución, consiste en otorgar facultades al Poder Ejecutivo para que ejerza funciones legislativas en materia de tarifas y productos de impor-

tación y exportación. Precisamente, como veremos más adelante, el tema de las excepciones al principio general de la división de poderes ha sido la causa de las dos únicas reformas de que ha sido objeto esta disposición constitucional desde 1917: una del 12 agosto de 1938 y otra del 28 de marzo de 1951.

Desde el punto de vista de la historia de las instituciones constitucionales mexicanas, son múltiples los antecedentes del artículo 49 constitucional vigente en la actualidad, por lo que nos limitamos a rescatar los más relevantes. Ya la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz en 1812 recogía el principio de la división de poderes (artículos 15 a 17) delegando la facultad legislativa en las Cortes con el Rey, la función ejecutiva en el Rey de España y la potestad judicial en los tribunales correspondientes. La llamada Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 retomaría este principio (que también había sido delineado por José María Morelos en el punto 5o. de sus *Sentimientos de la Nación*) en sus artículos 11 y 12, precisando, en una clara referencia a la tradición del pensamiento liberal, que los tres poderes “no deben ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación”.

Fórmulas similares, aunque no idénticas, son reproducidas, entre otros documentos, por el Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822), por el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (1823) y por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824). Es así como llegamos al texto de otro antecedente relevante como lo es el artículo 6o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que, recuperando el modelo institucional norteamericano, recogía el principio en los siguientes términos: “Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Durante los turbulentos años del siglo XIX esta fórmula lograría imponerse a pesar de algunos intentos por introducir innovaciones poco ortodoxas, como la contenida en el artículo 4 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835 que,

junto a los tres poderes tradicionales, contemplaba el establecimiento de un “arbitro suficiente para que ninguno de los tres (poderes) pueda traspasar los límites de sus atribuciones” y que dio origen a la excepción más significativa: la creación del Supremo Poder Conservador establecido en la segunda Ley Constitucional de 1836. Dicho Supremo Poder Conservador quedaba integrado por cinco individuos y contaba con la poderosa facultad de anular los actos de los otros poderes a solicitud de alguno de ellos pero, como sabemos, no logró perdurar.³² De hecho, la Constitución del 5 de febrero 1857 recuperó el principio de la división de poderes en su fórmula tradicional: “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo” (artículo 50).

Es importante señalar que para dar cuenta cabal de los mecanismos constitucionales orientados a dividir los órganos del Estado y a separar sus funciones con la finalidad de lograr un equilibrio recíproco, la sola reproducción del artículo que consagra el principio de la división de poderes resulta insuficiente. Esto es así porque el “control político” efectivo entre los poderes no depende de la mera enunciación de su división, sino que deriva de la fórmula de integración de cada uno de ellos y, sobre todo, de las facultades específicas que la Constitución les confiere. Por ejemplo, para entender a plenitud el sistema de controles entre los poderes establecido por la Constitución de 1857, es relevante recordar, como lo hace Jesús Orozco Henríquez,³³ que dicho ordenamiento concentró el Poder Legislativo únicamente en una Cámara de Diputados, derogó la figura del veto presidencial, fortaleció los controles del órgano legislativo sobre la administra-

³² Cfr. Pantoja, D., *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras Constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, 2005.

³³ Cfr. Orozco Henríquez, J., “Comentario al artículo 49”, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 2003, t. VI, p. 937.

ción pública mediante instrumentos como el refrendo ministerial o la obligación de los secretarios de informar al Congreso, restringió las facultades excepcionales del Ejecutivo para legislar únicamente al supuesto contemplado en el artículo 29, entre otras medidas que tendían a debilitar al presidente de la República. Asimismo no es menos relevante recordar que fue entonces cuando se introdujo la figura del juicio de amparo tal como lo conocemos hoy en día, lo que convirtió al Poder Judicial en un contrapeso real frente a los otros dos Poderes del Estado.

En sentido contrario, a pesar de que el artículo 50 de la Constitución de 1857 se mantuvo intacto, para entender la tendencia hacia el reforzamiento del Poder Ejecutivo en los años siguientes y particularmente durante la dictadura de Díaz, se podrían repasar las reformas que fueron alterando ese diseño constitucional primigenio. Lo que queremos subrayar es que la efectiva división de poderes y la existencia de contrapesos es el resultado de un conjunto de normas constitucionales y legales y no únicamente de la disposición en la que se consagra dicho principio de manera genérica.

En este tenor de ideas, desde el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fechado el 10. de diciembre de 1916 quedó claro que la tendencia del nuevo texto constitucional inclinaría la balanza hacia el Poder Ejecutivo. En el discurso pronunciado por Carranza el 10. de diciembre de 1916, durante la primera sesión del Congreso Constituyente celebrado en Querétaro, hubo algunos párrafos dedicados a la división de poderes. Al señalar varias cuestiones de la Constitución de 1857 que, en su opinión no se habían cumplido, Carranza se refiere a la división de poderes en los siguientes términos que citamos *in extenso*:

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder Público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola perso-

na, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado en virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos que se hiciese observación alguna.³⁴

Más adelante en su discurso, Carranza regresa al tema para señalar que:

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 la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera de 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.³⁵

El texto del artículo 49 que sería finalmente aprobado por el Constituyente de Querétaro no presentaba mayores variaciones en relación con su antecedente inmediato, pero dejaba abierta la puerta para algunas excepciones al principio general de la división de poderes: “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*

³⁴ El texto del discurso puede verse en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 747.

³⁵ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989, cit.*, nota 34, p. 758.

caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29” (las cursivas son nuestras).

Además, de manera complementaria, se establecieron otras disposiciones para fortalecer al Poder Ejecutivo, como su elección directa, la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al presidente de la República, la disminución de las sesiones del Congreso de la Unión a un solo periodo, la reducción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, etcétera.³⁶ De esta manera la Constitución mexicana entraba en sintonía con una tendencia común entre los países latinoamericanos, seguramente copiada —como tantas otras cosas— de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y de las ideas de Madison, Jay y Hamilton expuestas en *El Federalista*: la de relativizar el principio de la división de poderes debido al predominio del Poder Ejecutivo.³⁷

En la práctica política de nuestros Estados latinoamericanos el liderazgo presidencialista opaca, y a veces anula, a los otros poderes. Al respecto, Marcos Kaplan apunta que “Ello resulta de causas generales, pero también del uso directo de facultades constitucionales: la jefatura por el Ejecutivo de la administración y el ejército; la participación en la legislación (iniciativa, colegislación, ejecución, delegación); la intervención federal; las facultades extraordinarias para situaciones excepcionales; los mecanismos de interferencia en el Poder Judicial (designación, golpes de Estado)”.³⁸

Durante la etapa posrevolucionaria y tras largos años de predominio del partido hegemónico en el país, no sólo se fue consolidando un claro predominio *jurídico* del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes de la Unión sino que, a la par, se fue afianzando una sólida supremacía *política* que en muchos sentidos neutralizó el sentido original del principio de la separación de po-

³⁶ Cfr. Orozco Henríquez, J., “Comentario al artículo 49”, *cit.*, nota 33, p. 938.

³⁷ Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 64.

³⁸ *Ibidem*, p. 65.

deres. Esto se explica porque, desde los primeros años del siglo XX, el presidencialismo mexicano se había caracterizado porque el presidente de la República gozaba además del catálogo de facultades que derivan del marco legal, de otro importante acervo de “atribuciones” extrajurídicas, fruto de nuestra realidad política. Más allá de las normas jurídicas, que por sí mismas apuntaban hacia la consolidación de un presidencialismo fuerte, el presidente de México había acumulado una amplia gama de funciones que le permitieron invadir esferas de acción de otros poderes y controlar en la práctica gran parte de la vida política de la nación.

Esta situación, que tiene su origen en la época posrevolucionaria y adquirió forma con el presidente Lázaro Cárdenas, se impuso durante gran parte del siglo XX, pero con las reformas políticas que iniciaron en los años setentas de esa misma centuria, fueron perdiendo fuerza. Como veremos en el apartado correspondiente al régimen presidencial mexicano, en los inicios del siglo XXI, el presidente aún mantiene gran parte de las facultades legales de antaño, pero ha perdido, poco a poco, la mayoría de las potestades metaconstitucionales que lo convertían en un personaje todo poderoso que anulaba el sentido de la división de poderes.

En este sentido, lo cierto es que la combinación entre la realidad política y los cambios institucionales que vivió el país en las últimas décadas del siglo XX dio lugar a una mecánica de transformación profunda que ha vuelto a dar vida al principio de la separación de poderes. Un par de datos son por demás elocuentes: gracias a las reformas electorales que iniciaron en 1977 y culminaron (al menos en su primera etapa) en 1996, la pluralidad política fue ganando espacios en los Congresos de las entidades federativas y en el Congreso de la Unión y, de esta forma, ha ido cobrando fuerza un verdadero contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo a todos los niveles;³⁹ con las reformas a la Constitución de diciembre de 1994 la independencia del Poder Judicial de

³⁹ Para una recapitulación del cambio político mexicano, *cfr.* Becerra, R.; Salazar, P. y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.

la Federación se ha visto reforzada y la Suprema Corte de Justicia ha sido capaz de arbitrar las controversias entre los otros poderes y de declarar la (in) constitucionalidad de sus actos.

Este último punto exige una breve reflexión: los mecanismos de control de constitucionalidad colocan al órgano que los ejerce⁴⁰ (en el caso mexicano, el máximo órgano del Poder Judicial de la Federación) en una situación de predominio dentro del esquema constitucional de división de poderes, ya que se le otorga el poder de decir “la última palabra” cuando se trata de interpretar el texto constitucional.⁴¹ Por lo mismo, la incorporación de la justicia constitucional en las Constituciones ha impactado en el principio de la división de poderes⁴² y ha planteado problemas teóricos y prácticos para los sistemas democráticos que pueden resumirse con una in-

⁴⁰ Sobre los diferentes modelos, europeo y americano, de jurisdicción constitucional *cfr.*, entre otros, Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas, 1982, pp. 80 y ss. y 165 y ss.; y Cappelletti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, México, UNAM, 1966, ahora recogido en el libro del autor, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987. La obra de Kelsen en donde se expone su teoría de la jurisdicción constitucional es “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, *Anuario Jurídico I*, trad. de Rolando Tamayo, México, UNAM, 1974; del mismo trabajo existe otra traducción al castellano, de Juan Ruiz Manero, recogida en Kelsen, H., *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988; del mismo Kelsen puede verse, en referencia con el tema, “El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las Constituciones austriaca y norteamericana”, trad. de Domingo García Belaunde, *Dereitto*, vol. IV, número 1, Santiago de Compostela, 1995, pp. 215-231 y, en polémica con Carl Schmitt, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. y notas de Roberto J. Brie, estudio preliminar de Guillermo Gasió, Madrid, Tecnos, 1995. La propuesta de Schmitt en *La defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, prólogo de Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1983.

⁴¹ *Cfr.* Salazar P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

⁴² Véase, por ejemplo, las observaciones de Schneider, Hans-Peter, “Jurisdicción constitucional y separación de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 5, 1982, pp. 35-61.

terrogante: ¿por qué los jueces de una Corte Constitucional deberían tener el poder de anular las decisiones de los legisladores que fueron elegidos democráticamente?⁴³ Dar respuesta a esta pregunta requeriría, sin embargo, de otro trabajo, debido a su importancia y complejidad.

Como ya adelantábamos, en México, el principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional ha venido adquiriendo forma y eficacia gracias a las fórmulas de integración de los diferentes poderes (situación en la que la pluralidad política democrática ha sido por demás relevante) y a las facultades que la Constitución les confiere (y que, cada vez más, se encuentran en condiciones de ejercer). Los principios de legalidad y de imparcialidad, poco a poco y azarosamente, han comenzado a cobrar carta de identidad en territorio mexicano.

⁴³ Al respecto, Ferreres, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, CEPC, 1997 y Ahumada Ruiz, Marian, *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Madrid, Civitas, 2005.