



## CAPÍTULO SÉPTIMO

### PODER PÚBLICO Y FORMA DE GOBIERNO

Para pasar a la evolución de la organización y funcionamiento del poder público, en la parte orgánica de la Constitución bajacaliforniana como primer tema se encuentra el relativo al poder público y la forma de gobierno estatal y municipal, el cual está incorporado en el título segundo, capítulo único, en los numerales 11 y 12. El primero de ellos ha sido modificado en dos ocasiones, y el segundo ha permanecido con su texto original.

En este apartado constitucional se reafirma la decisión que desde su nacimiento como entidad federativa el estado de Baja California tomó respecto de la forma de gobierno, no podía ser otra que la de republicana, representativa y popular, congruente con el régimen federal que desde la Constitución de 1824 en su artículo 4o. estableció la Constitución mexicana, disposición que hasta la fecha es sostenida y defendida por el pueblo mexicano a través de su devenir histórico, rechazando cualquier otra forma gobierno que no sea aquella que le permita una renovación periódica en la jefatura del Estado, ya sea en el orden federal, en el orden local o estatal.

Es precisamente en la forma republicana, representativa y popular, en donde México encuentra la vía idónea para dar estabilidad a las instituciones públicas, y en la que hoy en día sigue buscando mejorar los elementos que integran este sistema gubernamental.

Conforme a la Constitución de Baja California, nuestra forma de gobierno es republicana, representativa y popular. Con apego al sistema gubernamental del Estado mexicano, el gobierno de

Baja California es republicano porque la jefatura del estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular; es representativa y popular, puesto que mediante un proceso democrático la sociedad designa como representantes suyos a quienes han de gobernarlo. Esto es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 11 del texto constitucional bajacaliforniano que se analiza establece como forma de gobierno el régimen representativo y popular.

Se delimita también, que el gobierno se divide para su ejercicio en los tres poderes clásicos: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, “los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado”. Ciertamente, con apego a la Constitución federal, en su artículo 49, en Baja California se consagra la teoría de la división de poderes, como una institución política proyectada en la historia, que como afirmó Felipe Tena Ramírez, “más allá de un principio doctrinario, logrado de una vez y perpetuado inmóvil... desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta”<sup>53</sup>.

En el sistema constitucional mexicano, la división de poderes la encontramos como una tradición desde los primeros textos constitucionales. Así, en el Decreto Constitucional de la Constitución de Apatzingán, en su artículo 11 estableció que eran tres las atribuciones de la soberanía: “la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”, lo que implica, a su vez, la existencia de tres órganos: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, lo que, sin embargo, en estricto sentido ni la doctrina ni la jurisprudencia consideran a esta actividad como invasión de la esfera competencial del Poder Legislativo. Posteriormente, la Constitución federal de 1857 dispuso en su artículo 50, que “el supremo

<sup>53</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 211.

poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”, texto a su vez retomado por el Constituyente de 1917, al disponer en el artículo 116 la misma división del poder público.

Asimismo, la Constitución de Baja California consagra la división de poderes, y exige su colaboración por varios medios, haciendo que para la validez de un mismo acto se requiera la participación de dos poderes; por ejemplo, la facultad de iniciativa del gobernador en el proceso legislativo, y la participación del mismo Ejecutivo en la publicación de las leyes (decisiones del legislador), así como en la facultad judicial que tiene el Congreso del estado para conocer de los delitos de los servidores públicos. En este sentido, aunque el artículo 11, en su segundo párrafo, sólo expresa la división de los poderes estatales, es posible deducir de toda la organización constitucional que esa división no es rígida, sino flexible, mediante la coordinación de poderes que el mismo precepto establece con los términos *cooperación en forma armónica*.

Elisur Arteaga Nava expone que la

fórmula división de poderes o funciones que consagra la constitución apunta a cuatro objetivos principales; 1. Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella... 2. Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros; 3. Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto; y, 4. Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.<sup>54</sup>

En la evolución que ha tenido esta materia se encuentra la primera reforma en 1999, la adición en el artículo 11, el tema relativo a la rectoría del Estado para el desarrollo. La siguiente y última reforma se realizó en 2001, mediante la adición del segundo y tercer párrafo de este numeral, en los que se ratifica que al municipio

<sup>54</sup> Arteaga Nava, E., *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999, p. 33.

no sólo corresponde a su significado como base de la división territorial, sino también como “el orden de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos”. Se establece, asimismo, que las relaciones entre el gobierno del estado y el municipio “se conducirán por los principios de subsidiariedad y equidad... con el propósito de lograr el desarrollo social humano tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado”.

En este mismo tema sobre la división de poderes se rescata el mandato establecido en el artículo 49, segundo párrafo, de la Constitución federal, en el sentido de que “no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Con el contenido de este precepto se ratifica la teoría de la división de poderes como principio constitucional de la forma de gobierno y se reafirma también la idea de propiciar que el Legislativo sea representativo de las diferentes corrientes o ideas políticas que imperen en el seno de la sociedad.

Al respecto, Karl Loewenstein afirma que

este principio es el reconocimiento de la pluralidad de funciones que el Estado realiza. Así, al aceptar la necesidad, la urgencia y la utilidad de consagrar y hacer efectiva la separación de los poderes, podríamos con nuestras propias palabras insistir sobre su trascendencia, pero por su elocuencia, preferimos repetir directamente el pensamiento de Montesquieu, que al respecto dice, Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura, la potencia legislativa está reunida con la potencia ejecutora, no hay libertad, por que se podría temer que el mismo monarca o el mismo senado no hagan leyes tiránicas, sino para aplicarlas tiránicamente, no hay tampoco libertad si la potencia de juzgar no está separada de la potencia legislativa y de la ejecutora. Si está unida a la potencia legislativa, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitraria, pues el juez será legislador. Si está unida a la potencia ejecutora podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de los principales o de los nobles o del pueblo ejercieran estos tres poderes, el de ha-

cer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o diferencias de los particulares.<sup>55</sup>

En opinión de Jorge Carpizo, un sistema de gobierno es

la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la Constitución de la unidad del Estado que se manifiesta en la estructura real del poder político en un país y, desde luego, en cada una de las entidades federativas.<sup>56</sup>

En la actualidad no encontramos ningún autor de derecho constitucional que no se refiera al elemento de la división de poderes como algo imprescindible para lograr la democracia; por esto, es necesario que en el Estado exista una pluralidad de funcionarios públicos que actúen en ocasiones por independencia, y en otras con estrecha colaboración. Estos funcionarios deben tener limitadas sus competencias por el derecho, ya sea por la Constitución o por la ley. En principio, todas las tareas del Estado pueden ser realizadas por un individuo responsable y director de un equipo de subalternos; sin embargo, esta estructuración del poder es la más propensa a la arbitrariedad y a la injusticia, razón por la cual el Estado se opone a la concentración del poder. Debe recordarse que la concentración de poder fue severamente criticada por Locke y Montesquieu, impugnada violentamente por los revolucionarios de la libertad, y condenada por los constituyentes primarios de la democracia, al consagrar como derecho del hombre la separación de los poderes.

<sup>55</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1970.

<sup>56</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973, p. 24.