

## LA DIVISIÓN DE PODERES: TEORÍA Y REALIDAD

Luis Enrique VILLANUEVA GÓMEZ\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. Origen y evolución de la doctrina en los sistemas anglosajón y francés. III. La división de poderes en la Constitución norteamericana y sus proyecciones en la Constitución mexicana de 1824. IV. Parlamentarismo y presidencialismo: una caracterización general. V. Parlamentarismo y presidencialismo a través de las Constituciones mexicanas en el siglo XIX. VI. Algunos elementos de carácter parlamentario en la Constitución de 1917.*

### I. INTRODUCCIÓN

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 49.

División de poderes y garantías del gobernado son los dos supuestos jurídicos básicos en que se fundamenta la moderna estructura constitucional del Estado occidental.

La exigencia de dividir el poder constituyó y sigue constituyendo un mecanismo obligatorio en la elaboración de cualquier Constitución democrático-burguesa. Al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los derechos del hombre y del régimen re-

\* Maestro en Derecho. Director jurídico del Congreso local de Jalisco. Exconsejero de la judicatura del estado de Jalisco. Profesor de la Universidad de Guadalajara.

presentativo, la separación de poderes se convirtió en la estructura limitante del poder a fin de impedir su abuso, y como consecuencia, garantizar la libertad individual.

En torno a la concepción de la división del poder público se crearon las partes “orgánicas” de las Constituciones modernas. Obedece al ejercicio de diversas funciones por parte del Estado moderno, el hecho de asignar a distintos órganos determinadas competencias, distribuyéndose así las tareas legislativas, ejecutivas y judiciales, con el objeto de crear dispositivos de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia entre dichos órganos.

“División” implica pues, separación de poderes en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado.

Esta figura se plasma, como se sabe, en el texto del artículo 49 de nuestra Constitución general. Para la mejor comprensión de su naturaleza e implicaciones, es preciso revisar algunos antecedentes de la doctrina sobre la división de poderes. Esta es producto del análisis teórico de instituciones jurídico-políticas que a la vez retroalimenta en sus proyecciones históricas, experimentando así diversas interpretaciones y siendo utilizada como un instrumento político de acuerdo con el lugar y el momento histórico determinado. De ahí que sea indispensable indagar sobre su origen y desarrollo para entender su regulación y realización en el sistema constitucional mexicano.

El primer antecedente significativo de la doctrina podemos encontrarlo en el pensamiento del notable filósofo Aristóteles, que después de un severo análisis de varias Constituciones de su época, diferenció las funciones del Estado, concluyendo que legislar, administrar y juzgar son tareas que deben corresponder a instituciones diversas.

En su obra *La política*, libro IV, señala que “En todas las constituciones existen tres elementos que deben estar bien armonizados para el buen funcionamiento del gobierno; en cambio, si

hay diferencias entre los mismos, diferirán consiguientemente las constituciones”.<sup>1</sup>

Según Aristóteles, en la *polis* debe darse una división de funciones, en la que un órgano denominado asamblea deliberante resuelve sobre los asuntos comunes; al segundo, llamado grupo de magistrados, se le encomienda resolver sobre ciertos asuntos, el juzgar y el mandar es por excelencia lo propio del poder. Por último, un cuerpo judicial encargado de dirimir controversias mediante tribunales, mismos que se encontraban organizados por materias para un mejor funcionamiento.

A partir de la doctrina aristotélica, numerosos pensadores han planteado la necesidad de diferenciar, e incluso separar las funciones del poder público.

Así, Polibio, Cicerón, Tomás de Aquino, Marciallo de Padua, Maquiavelo, Bodino (quien ya plantea la existencia de cinco formas de soberanía y la necesidad de un Poder Judicial autónomo), y Puffendorf, no pueden ser ignorados entre los más sobresalientes.

En vía de ejemplo, se puede señalar que Cicerón, al respecto, escribió que “si en una sociedad no se reparte equitativamente los derechos, los cargos y las obligaciones, de tal manera que los Magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido”.<sup>2</sup>

Por su parte, Polibio, al referirse a la organización gubernativa de Roma, expresó:

...el gobierno de la república romana estaba refundido en tres cuerpos, y en todos los tres tan balanceados y bien distribuidos los derechos, que nadie, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón, pues si atendemos a la potestad de los cónsules, se dirá que es absolutamente monárquico y real; si a la autoridad del Senado,

<sup>1</sup> Aristóteles, *La política*, libro IV, capítulos XI, XII y XIII.

<sup>2</sup> Cfr. Linares Quintana, *Teoría e historia constitucional*, t. I, p. 94.

aparecerá aristocrático, y si al poder del pueblo se juzgará que el Estado es popular.<sup>3</sup>

Sin embargo, en ninguna de estas doctrinas encontraremos concepciones teóricas significativamente distintas de las elaboradas por Aristóteles para los efectos del presente trabajo. Es por ello que abordo los antecedentes a partir de los sistemas anglosajón y francés, en donde Locke y Montesquieu infirieron los principios teóricos de la organización constitucional occidental bajo cuyo esquema se proyecta el sistema político mexicano.

## II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA EN LOS SISTEMAS ANGLOSAJÓN Y FRANCÉS

Como es sabido, los grandes principios inspiradores para la elaboración del sistema político americano fueron, por una parte, el constitucionalismo anglosajón que presentó un modelo para la creación de una estructura pública que sintetizaba los ideales de la democracia liberal, y por otra, el constitucionalismo francés, que se caracterizó por su genialidad para ensayar y planear la diversidad en las formas constitucionales, con el fondo de la filosofía del iluminismo y en donde la declaración de los derechos del gobernado constituyó un principio medular.

En primer lugar, analizaremos someramente el desarrollo de la doctrina de la división de poderes en Gran Bretaña, basándonos en los estudios elaborados por Locke y Montesquieu, quienes deduciendo sus ideas a partir de una realidad histórica concreta, aportaron además un elemento nuevo.

Hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones obedecían exclusivamente a una mera división de trabajo, pero a partir de Locke, la finalidad primordial consiste en la necesidad de limitar el poder, convirtiéndose, de este modo, la

<sup>3</sup> Polibio, *Historia universal*, libro VI, capítulo VI.

división de poderes en las principal limitación interna del poder público, que encuentra su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

John Locke es un pensador que ejerció una notable influencia en el pensamiento político europeo y norteamericano, sobre todo al configurarse la democracia liberal y constitucional. Por razones de orden cronológico y metodológico, previamente expondré las concepciones de Locke sobre la distinción de poderes, mismas que retomadas por Montesquieu tuvieron notable influencia en suelo americano.

De acuerdo con Locke, en estado natural el ser humano ejerce dos clases de poder, como lo son el de hacer todo lo que estime conveniente para su conservación y la de los suyos, y el de castigar los crímenes cometidos en agravio de sus intereses personales o patrimoniales. Cuando la sociedad civil se organiza políticamente, el individuo renuncia a tales poderes para transferirlos al estado, de manera que esa libertad, así como el ejercicio de la autodefensa será regulado a partir de entonces por la legislación que el aparato estatal crea y aplica.<sup>4</sup>

De lo anterior, se infiere que el Estado como producto social tiene dos poderes básicos: el Poder Legislativo, que regula cómo las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y de sus miembros, y el Poder Ejecutivo, que aplica las leyes, asume la prerrogativa discrecional de proteger intereses privados y públicos, así como también la función jurisdiccional. Locke considera la existencia de un tercer poder: el Federativo que tiene por misión las relaciones exteriores, hacer la guerra y la paz, alianzas, tratados y las demás funciones diplomáticas. En suma, las cuestiones vinculadas con la seguridad nacional.

Los poderes Legislativo y Ejecutivo deber estar depositados en diferentes órganos. Hay para ello una primera razón puramente práctica, puesto que no siempre es necesario expedir leyes,

<sup>4</sup> Locke, John, *El ensayo sobre el gobierno civil*, capítulo V.

pero siempre lo es el ejecutar las que han sido hechas. Una segunda razón, puramente psicológica, se agrega a esta: la tentación de abusar del poder sería un peligro potencial en aquellos en cuya persona se reuniesen las dos funciones, y en consecuencia llegarían a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario a los fines de la sociedad y del Estado.

Para Locke, el Legislativo es el poder supremo, considerándolo el alma del cuerpo político, puesto que establece la primera y fundamental ley positiva de todos los Estados (es decir, la Constitución). Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, pese a ser subordinado, conserva la facultad discrecional, en virtud de que el primero no puede preverlo ni proveer a todo el ejercicio de la función pública.

Además de que el Poder Legislativo no debe extenderse más allá de lo que el bien público exige, los derechos naturales de los hombres no desaparecen, sino que, por el contrario, subsisten para limitar el poder social y fundar el ejercicio real de la libertad. De esta forma, la existencia del parlamento y la Constitución representan un primer esfuerzo por limitar y controlar el poder, hasta entonces más o menos absoluto, del gobernante.

La principal obra de Locke, *El ensayo sobre el gobierno civil* (publicado en 1871), planteó de manera definitiva las bases de la democracia liberal, de esencia individualista.

Sin duda, con Montesquieu llegamos al principal exponente de una teoría sistemática de la separación de poderes, expuesta en una célebre obra: *El espíritu de las leyes* (publicado en 1892), que interpreta la Constitución inglesa.

Inicia su trabajo señalando que es una experiencia eterna cómo todo hombre en ejercicio de poder se ve impulsado a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. El abuso del poder solo se ve impedido si por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder. Lo que a su vez supone no el poder único y concentrado, sino una fragmentación del poder y cierta distribución de funciones separadas; en este sentido, es célebre su afirmación: “Los poderes que se atemperan los unos a los

otros, que se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos”.<sup>5</sup>

Montesquieu orienta su doctrina a la libertad política más amplia, que tiene por finalidad mantener la libertad de los ciudadanos bajo el reconocimiento del siguiente principio: “Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás”.<sup>6</sup>

En cada Estado, afirma Montesquieu, hay tres clases de poderes: la potestad legislativa, que se encarga de hacer las leyes; la potestad ejecutiva, que ejecuta y aplica la ley a casos generales, y la potestad judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Principio que indirectamente quedará plasmado en nuestro artículo 49 constitucional.

La novedad de Montesquieu con respecto a Locke consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes. Sin embargo, pensó que la justicia al realizar una aplicación rigurosa del derecho, constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes.

La idea básica que expone en su doctrina fue la de asegurar la libertad del hombre por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de potestades en uno solo.

Sus afirmaciones son concluyentes: cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados —dice el pensador francés— no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro VIII, capítulo II.

<sup>6</sup> *Ibidem*, libro XI, capítulo V.

<sup>7</sup> *Ibidem*, libro XI, capítulo VI.

Montesquieu fijó su atención más en el equilibrio que en la separación de poderes. Un esquema teórico que se convirtió en un principio dogmático institucional al paso del tiempo.

Una vez enunciados los principales planteamientos doctrinales, examinaré su realización en los sistemas constitucionales respectivos.

La Constitución inglesa organizaba el gobierno nacional en tres departamentos, legislativo, ejecutivo y judicial, los que de ninguna manera se encontraban completamente separados y diferenciados entre sí, tal que existía determinada intervención entre los mismos. Montesquieu solamente asentó que para la existencia y defensa de la libertad era indispensable que las tres potestades no se encontraran depositadas en una misma persona o corporación.

También se preocupó por establecer limitaciones internas de los poderes, surgiendo de aquí el sistema de frenos y balanzas, que atribuye a cada uno de los distintos órganos facultades de control y acción sobre los otros, garantizando así el equilibrio.

En cuanto a la caracterización específica de cada una de las partes de la estructura orgánica gubernamental en Gran Bretaña, se determinó que el Poder Legislativo sería confiado al cuerpo de los nobles y al cuerpo que sea elegido para representar al pueblo, cada uno de los cuales tendrá su asamblea y deliberaciones aparte, puntos de vista e intereses separados e incluso antagónicos. Así, cada una de las dos cámaras del cuerpo legislativo poseerá el lastre necesario para ponerse en situación de resistir a la otra. A la primera se denominó Cámara de Loores, y a la segunda, Cámara de los Comunes.

Le compete al monarca la titularidad del Poder Ejecutivo, porque se requiere para el mejor desempeño de sus funciones una acción inmediata que siempre será mejor dirigida por un solo mando que por varios.

Por último, la función judicial es competencia de los tribunales en lo referente a la aplicación de las leyes, erigiéndose como el medio para vigilar y preservar el control constitucional. Este ob-

jetivo se cumple a partir de instituciones jurídicas, como en esta época lo son el hábeas corpus, el juicio de amparo, el recurso de casación, etcétera.

Al igual que en Gran Bretaña, el constitucionalismo francés partió del doble supuesto (derechos del hombre y división de poderes), empero, las concepciones sobre estos fundamentos fueron muy diversas en el transcurso de su evolución constitucional, y en especial, de la doctrina de la división de poderes.

La Revolución francesa fue, en buena medida, una reacción provocada frente a la concentración de poder en una sola persona. Efecto de lo anterior, la Constitución Política Francesa de 1791 consignó una rígida división de poderes: el Poder Legislativo se delegó a una asamblea nacional, el Ejecutivo en el rey, y el Judicial en los jueces que habían de ser electos por el pueblo. Con lo anterior surgió una especie de gobierno monárquico constitucional con elementos que alentaban una evolución hacia el sistema parlamentario.

León Duguit consideró que la teoría inflexible de la separación de poderes que adoptaron los primeros constituyentes franceses, resultó una interpretación exagerada de las ideas de Montesquieu, toda vez que los principios fundamentales de su pensamiento, según Charles Eisenmann, pueden resumirse en los siguientes postulados: no confusión de poderes, no identidad de los órganos soberanos, carácter mixto del órgano político supremo, y con soberanía de las diversas fuerzas políticas y sociales.<sup>8</sup>

Estas ideas señalan la existencia de una incongruencia total respecto de los conceptos originales.

La carta constitucional de 1793 sostuvo la tesis a favor de la máxima concentración de poder en una asamblea única, y consiguiendo la dependencia del Ejecutivo respecto de ella, alejándose del pensamiento de Montesquieu, organizándose, en síntesis, un gobierno bajo el sistema convencional.

<sup>8</sup> Cfr. Eisenmann, Charles, "La pensée constitutionnelle de Montesquieu", en *La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu; bicentenaire de l'esprit des lois*, París, Sirey, 1952, pp. 133 y ss.

Nuevamente en 1795 se elabora una nueva Constitución, cuyo modelo retorna a la técnica divisoria del poder público, teniendo similitud a la primera carta magna. El Poder Legislativo se depositó en dos cuerpos colegiados: el Consejo de Quinientos y el Consejo de los Ancianos; el Ejecutivo se atribuyó a un cuerpo colegiado, en donde la presidencia era rotatoria, estableciéndose lo que llamaríamos un presidencialismo colegiado. Refiriéndonos a las funciones, se formuló una separación extremadamente rígida entre los dos órganos políticos.

Resulta innegable que las doctrinas constitucionales francesa y anglosajona tuvieron el mérito de ser las primeras en llevar a la práctica la teoría de la división de poderes, con los más variados enfoques, en un momento histórico de transición, de donde se desprende su proyección e influencia en toda Europa y, consecuentemente, el continente americano.

No podemos concluir esta sección sin antes hacer una somera exposición en relación con las críticas formuladas en el devenir histórico sobre la doctrina de la división de poderes; algunas de ellas perfectamente cimentadas, otras más, producto de las erróneas interpretaciones de muy diversos pensadores.

Rousseau desarrolló una severa crítica, fundamentándose en la imposibilidad de la división de la soberanía, aludiendo que “Los poderes solamente son emanaciones de la autoridad soberana, a la cual están supeditados”.<sup>9</sup> El poder soberano es, por definición indivisible; sin embargo, es posible distinguir en él tres funciones.

Carré de Malberg sostiene que la descomposición de la potestad estatal en tres poderes nos lleva a destruir en el Estado la unidad, que es el principio mismo de su fuerza, además genera una insuficiente capacidad de acción en cada uno de los poderes.<sup>10</sup>

Finalmente, niega la igualdad y equilibrio de los poderes, puesto que es inevitable que uno de ellos tenga preponderan-

<sup>9</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, libro II, capítulo II.

<sup>10</sup> Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, trad. de José Lion Depitre, México, FCE, 1948, p. 754.

cia sobre los demás. Sin embargo, este predominio puede ser y ha sido atenuado a través de prevenciones constitucionales diversas.

Posteriormente se advierte una tendencia a atenuar la separación de poderes; Kant establece que “Los tres poderes del estado están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento de los otros dos...; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido”.<sup>11</sup>

Duguit asienta que teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica, pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la personalidad del Estado.<sup>12</sup>

Adolfo Posada dice lo siguiente: los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de la separación de poderes que, por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados (organismos y no mecanismos), y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional.<sup>13</sup>

La pretensión de adscribir a cada uno de los órganos del Estado el ejercicio de las tres funciones tradicionales es imposible en la práctica.

De la Bigne de Villeneuve desarrolla las siguientes concepciones: no separación de poderes estatales, sino unidad del poder del Estado... diferenciación y especialización de funciones sin duda... pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos...<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Kant, Emanuel, citado por De la Bigne de Villeneuve, *La Fin Du Principe de Séparation des Pouvoirs*, París, 1934.

<sup>12</sup> Duguit, León, *La Séparation des pouvoirs et l'Assemblée Nationale de 1789*, p. 1.

<sup>13</sup> Posada, Adolfo, *La crisis del Estado y del derecho político*, Madrid, 1934, p. 77.

<sup>14</sup> De la Bigne de Villeneuve, Marcel, *El fin del principio de la separación de poderes*, París, 1934, p. 128.

En general, el derecho constitucional moderno no se muestra muy entusiasta con una estricta separación de poderes. Finer dice: hay que considerar dos problemas: el primero es la posibilidad de separar los poderes de modo diferente según las cualidades específicas, y el segundo, cómo han de diferenciarse realmente los poderes en las modernas democracias.<sup>15</sup>

Las condiciones actuales requieren una concentración de poder, en virtud de la necesidad de acciones estatales y uniformes para lograr una mayor eficacia.

El fenómeno de correlación de fuerza política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha ido inclinando hacia la decisiva preponderancia del primero. Las situaciones de crisis, que han puesto en peligro la estabilidad de los Estados, han desplazado el centro de gravedad de la potestad pública hacia el Poder Ejecutivo en la mayoría de las organizaciones estatales. Véase al efecto, el texto de los artículos 49 y 29 de nuestra Constitución general.

Otra condicionante real que ha desfigurado la clásica concepción de la división de poderes, es la influencia ejercida por los partidos políticos. La integración de los poderes constituidos, cuando existen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros simultáneamente los puestos del Poder Ejecutivo y los del Legislativo, e influir en la composición del Judicial, han hecho ilusoria la pretendida división de poderes. Esto, a su vez, se vincula con el debate sostenido entre los partidarios del sistema electoral mayoritario y los defensores del sistema electoral proporcional.

Sin embargo, a pesar de todos los argumentos esgrimidos con antelación, no se puede negar que los actuales regímenes políticos conservan elementos de la clásica doctrina de la división de poderes; dentro de su organización estatal existe cierta separación de funciones. En la actualidad, un cuerpo colegiado representativo se encarga de la función legislativa. También, se intenta fortalecer y ampliar las facultades de los órganos encargados de

<sup>15</sup> Finer, Hermann, *Theory and practice of Modern Government*, 2a. ed., Nueva York, Henry Holt and Co., 1950, pp. 219 y ss.

la función jurisdiccional, sobre todo en el aspecto de control de la constitucionalidad y de la legalidad respecto de los actos de los otros dos poderes.

Además, conviene puntualizar que muchas de las críticas a esta institución parten de la confusión entre “poderes” y los “órganos del Estado”, toda vez que el poder es único, pero para su ejercicio se deposita en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; asimismo, se suele denominar como separación de poderes, mientras que en realidad lo que se da es una distribución de funciones en diferentes entes.

Aun cuando la “división de poderes” todavía aparece —al menos formalmente— en la mayoría de las Constituciones occidentales modernas, es bien conocida la preeminencia que el Ejecutivo ejerce respecto de los otros dos poderes.

Así las cosas, es verdad que los poderes no deben actuar siempre y necesariamente separados; tanto es así que si bien cada uno tiene establecidas sus facultades, empero, en varias ocasiones se da su concurrencia, recuérdese al respecto los sistemas que se desprenden del texto constitucional a través de los cuales se consagra la colaboración de los poderes.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la intromisión, la dependencia y la subordinación son conductas violatorias del principio de la división de poderes. La intromisión se produce cuando uno de los poderes interfiere o se inmiscuye en un asunto concerniente a otro, sin que por ello pueda considerarse que existe una sumisión o dependencia. Por su parte, mediante la dependencia un poder impide a otro, de forma antijurídica, tomar decisiones o realizar conductas de manera autónoma. Por último, la subordinación implica el sometimiento de uno de los poderes a otro, de ahí que represente el mayor grado de violación a la separación de poderes.

### III. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA Y SUS PROYECCIONES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1824

La fuente más representativa del Constituyente mexicano de 1823 en relación con la división de poderes, sin duda alguna, fue la Constitución norteamericana de 1787.

Es cierto que la Constitución de Apatzingán, sancionada en 1814 por el Congreso de Anáhuac a iniciativa de José María Morelos, contemplaba ya la institución, al disponer en sus numerales 11 y 12, respectivamente: “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...”. “Estos tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación...”.

Pero también es cierto que este documento nunca tuvo una vigencia real, dado el estado de guerra en que el país se encontraba como consecuencia del movimiento insurgente.

Es por ello que el análisis comparativo entre el sistema norteamericano y el nuestro lo realizaré a partir de la Constitución de 1824, primera que reguló los destinos de México como nación independientemente.

Como punto de partida, recordemos que varias de las Constituciones de los estados que integrarían la Unión Americana incorporaron la teoría de la división de potestades como un elemento esencial de su organización; incluso, más de una llegó a señalar que la motivación principal de la separación de poderes —en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra judicial— era asegurar que el gobierno fuese de leyes y no de hombres.

Los grandes legisladores que se congregaron para cristalizar su pensamiento en la Constitución norteamericana tienen como rasgo común el sentido pragmático que caracteriza al anglosajón, convirtiendo en instituciones constitucionales las corrientes ideológicas europeas. Prueba de lo anterior es el establecimiento en su Constitución de un articulado que no contiene ninguna defini-

ción expresa de los principios que la sustentan, sino disposiciones que los desarrollan pragmáticamente.

Resulta lógico pues, que nuestro derecho constitucional como el de los demás países latinoamericanos plasmen en sus respectivos ordenamientos constitucionales las ideas que consagran tales principios, estructurando, a imitación del constitucionalismo estadounidense, su organización política.

En efecto, la decisión por el pacto federal es, merced a la transacción de Connecticut, una síntesis histórica de realidades políticas tan concretas como las plasmadas en los planes de Virginia y de New Jersey.

La decisiva influencia que tuvo la Constitución aprobada por el Congreso Constituyente de Filadelfia en la conformación del orden jurídico-político predominante en América está fuera de discusión, si consideramos la presencia de instituciones tales como el régimen republicano, el sistema federal, la división de poderes, el bicammarismo, el Distrito Federal, e incluso, la vicepresidencia (en México, 1824), en un importante número de Constituciones y ordenamientos políticos como el nuestro.

El Constituyente de Filadelfia acogió el pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes, logrando una separación del poder del Estado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, derivada de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, esto es, de los resultados de su ejercicio. En otras palabras, la calificación de cada una de las potestades obedece a una distribución de las funciones primordiales que desempeñan. Sin embargo, no excluye la posibilidad del ejercicio de actividades que no correspondan a su esfera competencial.

De igual manera, el sistema constitucional mexicano logra hoy atenuar la rígida división de poderes por dos medios principales: asignando a un poder funciones que materialmente deberían corresponder a otro, y exigiendo la participación de dos órganos para considerar como constitucionalmente válido el ejercicio de determinadas atribuciones.

Así, los norteamericanos establecieron un sistema de controles recíprocos que garantizaba el equilibrio de poderes.

Ahora bien, con el fin de apreciar nítidamente las proyecciones de la Constitución norteamericana en la Constitución mexicana de 1824 (respecto de la doctrina de la división de poderes), efectuaré un análisis comparativo de ambas leyes fundamentales, precisando sus características análogas, así como ciertos enfoques particulares que las distinguen.

La Constitución de Filadelfia, en su artículo primero, sección primera, estableció: “Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución, corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”. Por ende, cuando el objeto de su desempeño consiste en la creación de normas de derecho, abstractas, generales e impersonales, surgirá la primera rama del poder público que es el Poder Legislativo.

Cuando la potestad estatal se materializa en actos tendentes a la aplicación concreta, particular o personal de las normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico, nos encontramos con el ejercicio de la segunda tarea del poder público: la ejecutiva, que de acuerdo con el artículo segundo, sección primera, de la Constitución norteamericana, se deposita en un individuo llamado presidente de los Estados Unidos, quien desempeñará su encargo, juntamente con el vicepresidente, por un periodo de cuatro años.

Los constituyentes norteamericanos se pronunciaron en favor del fortalecimiento del Poder Ejecutivo para que tuviese una mayor independencia, con el objeto de frenar los posibles abusos de la legislatura y pretendiendo conseguir el equilibrio político necesario entre ambos órganos.

De esta manera, se configuró el régimen presidencialista con un Ejecutivo fuerte, autónomo, electo popularmente y con la calidad de jefe de Estado, investido de amplias facultades que lo situaron de hecho por encima de los otros dos poderes.

En tercer lugar, el Poder Judicial decide las controversias jurídicas mediante la aplicación de normas, configurándose así un acto jurisdiccional. De acuerdo con el artículo tercero, sección primera, de la Constitución estadounidense: “Se deposita el Poder Judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los Tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo”.

Sin embargo, el aspecto más trascendental se debe a que el Poder Judicial se erige en vigilante máximo del orden constitucional, procurando que la actuación de los poderes se mantenga dentro de los lineamientos de la estructura constitucional.

Respecto a México, no debemos olvidar que la Constitución de 1824 es producto de un difícil momento en la historia política de nuestro país, obra del Segundo Congreso Constituyente reunido en 1823.

Infructuosas resultaron las tareas constituyentes del Primer Congreso en 1822, al ser disuelto por Iturbide debido a cuestiones políticas. No obstante, sirvió para dejar aclarada la tendencia a optar por la forma de gobierno republicana, representativa, evitándose en consecuencia enfrentamientos posteriores por esta cuestión y quedando pendiente únicamente lo relativo al federalismo, su contrapunto, la configuración centralizante.

El nuevo Congreso Constituyente se reunió el 5 de noviembre de 1823, iniciando sus labores con el objeto de formular la primera Constitución mexicana. Como circunstancia previa, se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, fechada el 31 de enero de 1824, en cuyo articulado se contienen las directrices para elaborar la carta magna. En dicha acta se proclamó el principio de la división de poderes al disponer en su artículo noveno que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo Legislativo y Judicial.

Se prohibió que estos tres poderes se reunieran “en una corporación o persona” y que se depositara en Legislativo en un individuo, prohibición última que no decretó la Constitución Federal de 1824 al adoptar este principio.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 expresó en su artículo sexto: “Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Quedó así plasmada en la parte orgánica la figura de la división de poderes.

A fin de advertir las notables semejanzas entre ambas Constituciones, considérese que el Legislativo se depositó en un Congreso General, compuesto de dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados, y en su receso funcionaría un Consejo de Gobierno. El Ejecutivo se depositaría en un solo individuo no reelegible de inmediato, que sería el presidente de la República, quien sería suplido por un vicepresidente. El Poder Judicial recayó en la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.

Es necesario destacar que pese al innegable influjo de la legislación constitucional angloamericana, nuestros constituyentes no fueron simples imitadores, sino prudentes agentes de adecuación de un sistema de acuerdo con las necesidades jurídicas, políticas y sociales del país.

Se puede apreciar desde la génesis constitucional hasta nuestros días, la conservación del principio de la división de poderes como un pilar esencial dentro de la estructura gubernamental, no obstante las trasgresiones y ajustes que en nuestro devenir histórico se han realizado.

#### IV. PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO: UNA CARACTERIZACIÓN GENERAL

Adquiere cada uno diferentes modalidades según el país en que se manifiesten, y son múltiples las circunstancias que influyen en su desarrollo; se forma en algunos una combinación entre ambos sistemas con la relativa o subrayada prevalencia del uno sobre el otro.

Entre dos polos ideales de preferencia política, como los son el Estado presidencial “puro” y el parlamentario “puro”, suelen

conformarse en diversa medida, las organizaciones estatales vigentes.

De esta forma, el ser “más o menos” parlamentario o el ser “más o menos” presidencial se define a partir de “modelos” cuyos indicadores son generalmente establecidos con base en realidades nacionales. Tal es el caso de los controles que las cámaras o el parlamento ejercen sobre la integración del gabinete o Consejo de Ministros, tal es también el asunto del control legislativo sobre las finanzas públicas, o bien, el grado de intervención que las cámaras ejerzan respecto del proceso electoral. Desde esta perspectiva, confrontaré, con base en los indicadores señalados, las características más relevantes de un sistema parlamentario típico y de un gobierno presidencial típico.

Estos dos tipos se estructuran en referencia a la organización del Poder Ejecutivo y a sus relaciones frente a las cámaras. Ya tenga el carácter de unitario, encontrándose depositado en una persona denominada “presidente”, o bien, en un cuerpo colegiado, como las juntas de gobierno, o bien, delegado en un “Consejo de Ministros” o “Gabinete”, que a su vez se encuentra presidido por un “primer ministro”.

### 1. *Sistema parlamentario*

Este gobierno implica que el ejercicio del Poder Ejecutivo se encuentra encomendado a un cuerpo colegiado llamado Consejo de Ministros, mismo que emana del parlamento, de donde recibe su denominación, pues existe un inobjetable predominio de las cámaras sobre la actuación ejecutiva.

El Consejo está presidido por un “primer ministro”, quien es el jefe del partido dominante en el parlamento, y se integra por un número variable de funcionarios denominados “ministros”, correspondiéndole a cada uno un determinado ramo de la administración estatal, siendo responsables de los actos del Ejecutivo frente al parlamento y la opinión pública.

Pese a que el parlamento no ejerce la titularidad del gobierno, por razones obvias, tiene reservadas, entre otras funciones, la representación de la opinión popular, el control financiero, la expedición de leyes, la dirección de las decisiones políticas fundamentales, de donde se deduce su preeminencia en el orden político, legal y económico del país.

Resulta indispensable para el buen funcionamiento del parlamentarismo, un proceso electoral en el que coexistan partidos organizados y una alta educación cívica.

Diferentes tratadistas han hecho caracterizaciones sobre el sistema parlamentario, entre los que se distingue Karl Loewenstein que precisó en su obra las siguientes:<sup>16</sup>

- a) Identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento;
- b) El gobierno, encomendado al gabinete, “está fusionado con el parlamento formando parte integral de éste”;
- c) El gabinete está presidido por un jefe llamado “primer ministro”, que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que en este predomine;
- d) La subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen deriva de la falta de apoyo por parte de dicha mayoría;
- e) Control recíproco entre el gabinete y el parlamento, en el sentido de que la división de aquel puede provocar la disolución de este o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo, mediante la convocatoria a elecciones anticipadas.

Jorge Carpizo, por su parte, señala las siguientes peculiaridades:<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, pp. 103-107.

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1979, pp. 13 y 14.

- a) Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento;
- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria;
- c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado, que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno, que es a quien corresponde la administración y el gobierno del mismo;
- d) En el gabinete existe una persona que ejerce el liderazgo y a quien se suele denominar primer ministro;
- e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria;
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero este se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

El tratadista argentino Germán Bidart Campos formula una sistemática enumeración de los atributos característicos del sistema parlamentario, afirmando al efecto lo siguiente:<sup>18</sup>

- a) En el parlamentarismo hay dualidad de jefe de Estado y de gobierno, el primero puede ser un rey o un presidente de la República; el segundo es siempre el primer ministro;
- b) El jefe de Estado es políticamente irresponsable;
- c) El Poder Ejecutivo está a cargo de un gabinete, o ministerio, o Consejo de Ministros, presidido generalmente por un primer ministro;
- d) Entre el Poder Ejecutivo y el parlamento existe coordinación y colaboración;
- e) En tanto el parlamento puede obligar a dimitir el gabinete; el parlamento puede ser disuelto, en sus dos cámaras o en una sola, por el jefe de Estado;

<sup>18</sup> Bidart Campos, Germán Jorge, *El derecho constitucional. Del poder*, t. I, pp. 90 y 91.

- f) Los actos que cumple el jefe de Estado irresponsable políticamente, van acompañados del refrendo ministerial, cuyo ejercicio real se encuentra avalado por la relativa autonomía que tienen los miembros del gabinete frente al Ejecutivo.

Como se puede apreciar, los doctrinistas concuerdan en el señalamiento de las características generales del régimen parlamentario, por lo que visualizamos ya con las directrices esenciales de ese sistema; sin embargo, es imprescindible conocer las críticas más severas y fundadas que se realizan en su contra, destacándose sobremanera la situación quimérica acerca de la colaboración de poderes, mientras que en realidad existe una concentración del Poder Legislativo y del Ejecutivo en el parlamento.

La anterior premisa se confirma debido a la vinculación entre parlamento y gabinete, toda vez que este se integra, como ya se especificó, con ministros que forman parte del cuerpo parlamentario. Tampoco es óbice la circunstancia de que en el sistema exista un presidente o un rey, ya que generalmente ese alto dignatario no ejerce funciones de poder en el gobierno del Estado, sino que lo representa interior e internacionalmente.

En suma, es obvio que pese a la existencia de una dualidad de poderes, estos no son independientes ni iguales, sino que se manifiesta una sujeción, absorción y control absoluto del Ejecutivo por el parlamento.

## 2. *Sistema presidencial*

El presidencialismo difiere diametralmente del sistema parlamentario, contrastando sus principios fundamentales que los caracterizan. Los elementos que constituyen este sistema varían normativamente dependiendo del régimen jurídico-político que los aplique, sin embargo, en todo caso, se conservan las directrices esenciales del mismo.

En términos generales, el sistema presidencial se caracteriza por el principio de la separación de poderes, en donde el presi-

dente participa con independencia en la dirección política, siendo el jefe del Estado y el jefe del gobierno a la vez; al ser electo periódicamente por sufragio universal no hay subordinación del Ejecutivo al Legislativo, por lo que no depende de este para su existencia, sino, por el contrario, existe un marcado predominio del presidente sobre el parlamento, en virtud del cúmulo de facultades que se le confieren en fundamentales aspectos para la conducción del país; además, el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos que lo auxilian con funciones consultivas, obrando en representación de este, quienes no son responsables ante el Poder Legislativo, pudiendo ser removidos solamente por el órgano que los nombró; más aún, el régimen de partidos, ya sea bipartidista o excepcionalmente el sistema de partido único, influye marcadamente en el gobierno presidencialista, y por último, el presidente no puede disolver el congreso, ni este puede obligar a renunciar al Ejecutivo a través de un voto de censura.

De manera somera, a eso se reducen los rasgos comunes del presidencialismo; en seguida analizaré los lineamientos del sistema, siendo los principios rectores los que a continuación se enuncian:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno. El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo emana de la voluntad popular como expresión mayoritaria de la ciudadanía, pronunciándose teóricamente por un régimen democrático auténtico. Si se parte de esta base, en el sistema presidencial no se da la supeditación al congreso por parte del presidente, ya que su investidura proviene del sufragio universal manifestado en elecciones directas o indirectas. Aunque pudiera darse el caso de que la asamblea legislativa designara al titular del Ejecutivo, por ningún motivo acontecerá que su permanencia esté subordinada a la decisión de esta.

- b) Compete al Ejecutivo la función administrativa estatal; en consecuencia, tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus inmediatos colaboradores, denominados secretarios de Estado. Estos lo auxilian en los diversos ramos de la administración pública, no siendo políticamente responsables ante el congreso, sino solamente ante el presidente. Asimismo, cabe destacar las circunstancias peculiares del sistema: ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso; por otra parte, el Ejecutivo puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- c) En el presidencialismo no hay posibilidad de la formación de un Consejo de Ministros que constituyan un cuerpo decisivo y ejecutivo distinto, y hasta potencialmente opuesto al presidente, porque los secretarios de Estado derivan su nombramiento y permanencia en el cargo a la determinación presidencial.
- d) Como jefe de Estado, al presidente le corresponde la representación interna y externa del país, tomando las decisiones de las medidas fundamentales en ambos ámbitos, responsabilizándose de sus resultados y consecuencias. Como autoridad máxima en el campo administrativo, el Ejecutivo se encarga, con la cooperación de los secretarios de despacho, de planificar las actividades socioeconómicas del Estado, resolviendo la problemática que surja en este ramo para satisfacer las necesidades del pueblo y elevar sus niveles de vida.
- e) Debido al régimen democrático imperante en el sistema presidencial, la titularidad de la facultad legislativa no le corresponde al Ejecutivo, si bien dicha prohibición no puede considerarse absoluta, pues el presidente, en casos excepcionales, podría desempeñar la función de crear leyes legitimando constitucionalmente su cargo.
- f) Resulta innegable que para la solución de la heterogénea problemática nacional es necesario un Ejecutivo fuerte y ágil que tome las medidas y resoluciones idóneas reque-

ridas por las actividades gubernativas del Estado contemporáneo, por lo que al presidente se le ha asignado una amplia gama de atribuciones constitucionales y legales. La amplitud, variedad y diversidad cualitativas y cuantitativas que deben caracterizar el cuadro de facultades presidenciales, no deben paralelamente significar arbitrariedad o conversión del titular del Ejecutivo en un órgano incontrolado y autoritario.

- g) En el sistema presidencial es indiscutible que la preeminencia gubernativa le corresponda al órgano ejecutivo, ya que es quien concentra múltiples facultades que ejerce directamente o por conducto de autoridades subordinadas. Pese a que el sistema permita el predominio del presidente, rechaza la falta de control de la actividad ejecutiva. La sustracción necesaria de las funciones legislativa y jurisdiccional del extenso ámbito presidencial ha hecho sobrevivir el principio de la separación de poderes, y paralelamente evita la degeneración del régimen de gobierno.

De hecho, México siempre se ha estructurado constitucionalmente dentro del sistema presidencial, salvo breves interregnos parlamentarios; teniendo la actuación del presidente limitaciones y controles en el terreno jurídico; a continuación haré una breve reseña de los sistemas aludidos en este párrafo en el transcurso de nuestra historia constitucional con el objeto de apreciar las variantes ocurridas.

## V. PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS EN EL SIGLO XIX

No está en mi ánimo formular una descripción pormenorizada sobre la evolución político-constitucional del parlamentarismo y presidencialismo mexicanos, sino un seguimiento somero de ambos sistemas a partir del periodo inicial de la guerra por la independencia nacional.

La evolución de los sistemas parlamentario y presidencial en el devenir constitucional decimonónico, manifiesta una evidente inestabilidad en cuanto a la preeminencia de un sistema sobre el otro, coexistiendo indiscutiblemente ambos a través de algunos matices recíprocos; no obstante la forma de gobierno adoptada por el Estado, resulta innegable su interacción.

A manera de preámbulo, señalaré que después de la época colonial y una vez iniciada la independencia mexicana, el primer antecedente que sirvió de inspiración principal a los legisladores dentro del ámbito nacional debió ser el documento denominado *Los elementos constitucionales* de Ignacio López Rayón, formulados en 1812, que planteaban ya la división de poderes, pero con la marcada supremacía del Legislativo, basada en el principio de que el ejercicio de la soberanía le competía al Supremo Congreso Nacional Americano. Resulta también muy significativo que en un documento constitucional, netamente mexicano, ya aparece un pequeño indicio de control constitucional que debía ejercerse por la vía jurisdiccional.

Situación similar se encuentra en *Los sentimientos de la nación*, redactados por José María Morelos, en relación con los principios que esbozaban la estructura y la división de poderes; sin embargo, respecto a la soberanía, se depositaba su ejercicio en los representantes del pueblo, y no en el Poder Legislativo.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido usualmente como Constitución de Apatzingán, y expedido en octubre de 1814, establecía la división tripartita de poderes, los cuales recaían en el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Señalaba la estructura y composición de tales cuerpos, así como sus atribuciones, siendo el Supremo Congreso Mexicano, cuerpo depositario de la soberanía.

Dicho de otra manera, se puede afirmar que se planteó la interpretación de un separatismo rígido de la división de poderes, adoptándose con el propósito de lograr un Congreso políticamente dominante. Dado el cúmulo de facultades otorgadas al

Legislativo, los otros dos poderes aparecen notablemente disminuidos frente a este gigante constitucional.

Puedo calificar a la Constitución de Apatzingán como una carta magna bien conformada, de notorio predominio parlamentario. No puede ignorarse el hecho de que la norma citada nunca entró en vigencia, dadas las condiciones de beligerancia en que se encontraba el país, pero el precedente de primacía legislativa es evidente.

La siguiente referencia de importancia la encuentro el 31 de enero de 1824, fecha en que se expide El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente inmediato de la primera Constitución federal, donde ya se plantea en forma abierta el establecimiento del sistema presidencial que se implantaría y robustecería en varios, por no expresar que en la mayoría, de los documentos constitucionales de nuestro país en el transcurso del siglo XIX.

Respecto a la Constitución de 1824, estimo necesario un análisis más detallado, vista la trascendencia que esta implica en la vida jurídica nacional. Determinó como uno de sus principios fundamentales la división de poderes, predominando la tesis del establecimiento de un sistema de gobierno de carácter eminentemente presidencial y, sin embargo, no faltan los doctrinistas que afirman la teoría de que se pretendió fortalecer al Poder Legislativo, toda vez que se le asignaban una serie de importantes facultades, que no es lugar para analizar, pero que de ninguna manera puede equipararse a las del Ejecutivo.

Para subrayar más claramente la preeminencia del sistema presidencialista, es indispensable realizar un breve estudio sobre la formación del Poder Ejecutivo en la Constitución del 1824; mi planteamiento comprende dos aspectos esenciales, a saber: la problemática inherente a la titularidad del Ejecutivo, y en segundo término, las atribuciones y restricciones que le son conferidas por la carta magna.

Surgió la tesis del Ejecutivo unipersonal con respecto a la titularidad de este poder, fundamentada principalmente en las

ideas de unidad y celeridad en el manejo de las decisiones gubernativas, no obstante que de inmediato se propuso la teoría opuesta que sustentaba el postulado de un Ejecutivo colegiado basado en los principios de libertad y seguridad. Tras innumerables y acalorados debates, los diputados constituyentes acordaron el que se depositará el Poder Ejecutivo en un solo individuo, no reelegible de inmediato, que se denominaría presidente de la República, se supliría por un vicepresidente y, a falta de ambos, en ciertos casos el encargo recaería provisionalmente en el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Por imitación a la carta norteamericana, la Constitución mexicana estableció la Vicepresidencia, sin prever las consecuencias de la coexistencia de esta institución, dado que el titular de la misma era un instrumento que propiciaba la anarquía en el Ejecutivo y un obstáculo infranqueable para su progresivo desarrollo, puesto que el ejercicio de la Vicepresidencia se asignaba al candidato segundo en votos, por definición opositor al presidente electo. La realidad histórica ha demostrado que en nuestro país la Vicepresidencia ha sido la principal fuente de intrigas entre los enemigos del presidente, así como un foco de debilitamiento del sistema presidencial.

Ahora bien, las facultades atribuidas al Ejecutivo Federal fueron múltiples y heterogéneas, distinguiéndose la de iniciativa legal, la facultad reglamentaria, el veto suspensivo y el libre nombramiento de altos funcionarios, mismas que amalgamadas propiciaron el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la propia Constitución definió restricciones a las facultades del presidente, siendo las más importantes: el no poder impedir la celebración de las elecciones; tampoco podía privar a nadie de su libertad ni imponer penas; le estaba prohibido abandonar el país durante su encargo y un año después, así como dirigir las fuerzas armadas, en ambos casos, sin el consentimiento del Congreso; por último, carecía de la atribución para ocupar la propiedad privada, sin la previa aprobación del Senado o del Consejo de Gobierno, y mediante el pago de la indemniza-

ción correspondiente. Cabe destacar la figura del refrendo, referida a los secretarios de Estado, sin cuya firma los reglamentos, decretos y órdenes del Ejecutivo no serían obedecidos.

No obstante las limitaciones antes enunciadas, el órgano legislativo estaba muy lejos de adquirir hegemonía frente al Ejecutivo, mismo que, según lo revela nuestra historia, ha sido casi siempre el poder preeminente, circunstancia que ha dado la tónica de régimen presidencialista al sistema de gobierno implantado en la Constitución de 1824. En vía de señalamiento, se constata un esbozo de control constitucional y legal por conducto parlamentario, que es atribución del Consejo de Gobierno.

Pese a todo lo anterior, estimo que la primera Constitución federal estructuró netamente un sistema presidencialista.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecen el primer ordenamiento de carácter centralista, en él se suprimió la Vicepresidencia, contenía como innovación primordial, la creación de un cuarto poder, denominado “Supremo Poder Conservador”, dándose así la primera ruptura frente a la clásica división tripartita del poder; merced a lo anterior, la tendencia presidencialista continuó y además se fortaleció en el sistema de gobierno de aquellos días, demostrándose esto con la permanencia de las facultades exclusivas del presidente de la República para nombrar secretarios de Estado, consejeros, gobernadores de los departamentos, empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás funcionarios de alta jerarquía dentro del gobierno. La importantísima retención de la facultad para vetar leyes. Respecto a la institución del refrendo, persistió aunque se modificó su significado, dado que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Ejecutivo deberían ser autorizados por los ministerios de acuerdo con su ramo. Sin embargo, se suprimió la frase consignada en la Constitución anterior que determinaba que “sin este requisito no serían obedecidos”, con lo que cambió la esencia de la disposición.

Se deduce de lo expuesto que la existencia del Supremo Poder Conservador reforzó en la práctica la postura presidencialista en esta época.

Las Bases Orgánicas de Organización Política de la República Mexicana de 1843 conservan en su parte orgánica el régimen centralista, radicalizándose el presidencialismo mexicano como consecuencia de la concentración del poder político, jurídico y económico en un solo individuo.

Al restaurarse el federalismo mediante el Acta de Reformas de 1847, paralelamente recobraron vigencia los postulados de la Constitución de 1824, proponiéndose las siguientes reformas: se suprimió la vicepresidencia; el control de la constitucionalidad de las leyes, a moción autoritaria y por vía mixta, que procesalmente se inicia y concluye jurisdiccionalmente, pero que en el fondo y en el intermedio del proceso, se resuelve parlamentariamente... huelga abundar sobre la hegemonía del Ejecutivo federal en las directrices esenciales del Estado mexicano.

Es el turno de examinar la Constitución de 1857, la cual fue y sigue siendo objeto de múltiples debates, surgiendo una corriente que centralizaba sus críticas dado el carácter y perfil de preponderancia parlamentaria, la cual se dijo, obstaculizaría la acción del Ejecutivo, pero que, por otra parte, encontraba su justificación en los más recientes antecedentes históricos de la época.

Independientemente de la validez que pudieran tener los argumentos planteados por los impugnadores, es necesario hacer destacar las diferencias más sobresalientes respecto de las anteriores Constituciones. Es notable la supresión del Senado. El Ejecutivo se depositó en el presidente de la República, y la suplencia correspondía, según el texto original, al presidente de la Suprema Corte, desapareciendo temporalmente la Vicepresidencia. Asimismo, se suprimió la figura del veto por parte del Ejecutivo federal. Subsiste la facultad del Ejecutivo de la unión para el nombramiento de los más altos funcionarios públicos. La figura del refrendo recupera su fórmula original, aunque también subsiste su escasa o nula aplicación en la vida jurídica de nuestro país por motivos evidentes.

Para algunos tratadistas, la Constitución de 1857 asignó el epicentro del poder plasmado en la Constitución al Legislativo,

hasta que las reformas de 1874 hicieron regresar a la estructura presidencialista. Otros estiman que, pese a los innegables matices parlamentarios de la carta magna de 1857, su esencia nos remite al presidencialismo que siempre se había conocido en México desde 1824, y que en buena medida se acogió en la Constitución actual. El caudillismo del periodo santanista y la lucha de facciones polarizadas a partir de la Guerra de Reforma, fortalecieron en amplia medida el poder del Ejecutivo. Una historia oscilante entre cuartelazos triunfantes y represiones sangrientas conforman el marco general en cuyo entorno se fundamentará, un siglo después, el amplio conjunto de poderes que hoy ejerce el presidente de la República.

En esta perspectiva, es claro el predominio del sistema de gobierno presidencial, sin dejar de reconocer la coexistencia de los rasgos parlamentarios que disminuyen o se incrementan según las demás condiciones que intervienen en un momento histórico determinado.

Creo interesante mencionar que en su obra *La Constitución y la dictadura*, don Emilio Rabasa interpreta la dictadura porfirista como “resultado de una utópica y demagógica división de poderes, inscrita en la Constitución de 1857 que imposibilita el funcionamiento real del Ejecutivo”.<sup>19</sup> Estaba convencido que un país en formación como el nuestro solo podía llegar a la madurez institucional por obra de un gobierno fuerte y con facultades legales que le permitieran resolver los problemas que una realidad inestable y siempre fluctuante planteaba en cada momento.

La rectoría económica del Estado, que ahora tiene rango constitucional, así como gran parte de las atribuciones presidenciales en materia económica, financiera y militar, contrastan claramente con la concepción liberal-individualista de la sociedad y del Estado que prevaleció sobre todo durante la segunda mitad del siglo XIX, como un efecto tardío de la vertiginosa industrialización europea.

<sup>19</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, TIP de Revista de Revistas, 1912, p. 189.

En este sentido, el Estado queda reducido al rol de gendarme o vigilante de la actividad económica desarrollada por particulares con base en el principio de la libre empresa, a fin de “garantizar la equidad y proporcionalidad en las operaciones mercantiles”.

En este contexto, no causa sorpresa encontrar durante el siglo pasado, en las actividades productivas y en las relaciones políticas un estado de anarquía, debido principalmente a la ausencia de un poder suficientemente fortalecido para imponerse en los varios sectores de la vida nacional que se ubican en un territorio extenso, con escasa población, carente de vías de comunicación, amalgamado al retraso económico y los violentos contrastes sociales, factores que explican ampliamente la posterior tendencia a fortalecer el poder del presidente en las esferas económica y militar.

## VI. ALGUNOS ELEMENTOS DE CARÁCTER PARLAMENTARIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En el texto constitucional emanado de la Asamblea Constituyente de 1916, destacan figuras de índole parlamentaria que se encuentran insertas en el mismo y que en la actualidad determinan una amalgama de perspectivas que enfocadas de forma distinta han provocado el resurgimiento en la práctica de una serie de instituciones legales que anteriormente tenían una nula aplicabilidad y solo eran concebidas como quimeras dentro de nuestro sistema jurídico.

En el aspecto histórico es factor determinante el antecedente porfirista en el cual acaecen hechos trascendentes en el desarrollo histórico-jurídico posterior de nuestro país. Por un lado, sobreviene la conversión del poder nacional en un poderío personal que trae aparejado el sometimiento de todos los factores opuestos al sistema y la conciliación de los diversos intereses nacionales dirigidos por un solo individuo; por otra parte, la adopción de una política económica de favoritismos en la que la finalidad esencial era robustecer la nación a través de la inversión, sin importar su procedencia, nacional o extranjera.

La Constitución de 1917 se convirtió desde un principio en formidable instrumento de poder que con el decurso del tiempo transformó a la Presidencia en un poder autocrático que guardaba poco respeto a las normas constitucionales. Sin embargo, en lo que se refiere a la estructura política en México, no puede decirse que la Constitución sea letra muerta, sobre todo en lo referente a los rasgos parlamentarios que día a día adquieren mayor fuerza.

Por lo que toca a la cobertura jurídica, el Constituyente de Querétaro dotó constitucionalmente de amplias facultades al Ejecutivo. A este respecto, Venustiano Carranza manifestó la convicción de que la Constitución de 1857 había sido implacable, en virtud de la naturaleza abstracta de las doctrinas en que se fundamentaba.

Por otro lado, las reformas sociales revolucionarias fueron empleadas como instrumentos de poder por parte del Estado para justificar su actuación, sirviendo como instrumentos frente a las personas sociales y las anteriores clases poseedoras, todo lo cual ha contribuido a la inmovilidad del Ejecutivo federal.

Entre las múltiples y antagónicas opiniones que se han vertido en torno al presidencialismo mexicano emanado de la Constitución de 1917, me parece pertinente, por vía de referencia, citar las siguientes: Daniel Cosío Villegas afirma que en México existe una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal.<sup>20</sup> Para Jorge Montaña el presidente es el centro de la autoridad y también el punto necesario de equilibrio.<sup>21</sup> Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez asientan que el presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional.<sup>22</sup> Para Octavio Paz el presidente es el

<sup>20</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Moritz, 1975, pp. 30 y 31.

<sup>21</sup> Montaña, Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1976, p. 34.

<sup>22</sup> Marcos, Patricio E. *et al.*, “El presidencialismo mexicano como fábula política”, en *Estudios Políticos*, México, UNAM, vol. I, núms. 3 y 4, 1975, p. 34.

dueño del PRI y de los medios de información, y tiene facultades casi ilimitadas para usar los fondos federales.<sup>23</sup> Para Pablo Neruda el presidente es un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa.<sup>24</sup> Para James L. Busey el presidente mexicano es el patrón político de toda la República y, en un sentido político, México es su hacienda.<sup>25</sup>

De las opiniones anteriores se infiere la idea de un Ejecutivo fuerte con facultades ilimitadas en todos los ámbitos, alcanzando el grado de una figura omnipotente; sin embargo, existen alternativas para limitar su poder por medio de controles cuyo origen nos remite a los elementos parlamentarios que a continuación intentaré analizar.

Pese a que varios autores, entre ellos Felipe Tena Ramírez, encuentran elementos parlamentarios, se afirma que “son puramente formales, pues no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la Ley Fundamental; en ninguno de esos matices el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo”.<sup>26</sup>

En este particular como en otros tantos, se manifiesta una clara ruptura entre la realidad política y el texto constitucional. La declaración formal de controles que la Constitución hace se enfrenta cada día de cada sexenio a una innegable concentración de poder en el presidente, que hace de tales controles, instrumentos débiles o nulos.

Los elementos parlamentarios que consagra la carta magna, se ubican en los siguientes dispositivos: artículo 92, que dice: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”. Esta figura constitucionalmente se le denomina “refrendo”.

<sup>23</sup> Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1970, p. 55.

<sup>24</sup> Neruda, Pablo, *Confieso que he vivido. Memorias*, México, Scix Barral, 1974, pp. 230 y 231.

<sup>25</sup> Bussey, James L., *Political Institutions and Processes, Latín América*, Nueva York, Random House, 1964, p. 29.

<sup>26</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2004, pp. 249 y 257.

Para Tena Ramírez, desde el punto de vista teórico, las finalidades que persigue el refrendo son las siguientes:<sup>27</sup>

- a) La de dar autenticidad a los actos que certifica, quedando privado el refrendo de su cometido, cuando se dispone que el secretario de Estado firmará antes que el Ejecutivo federal.
- b) La de constituir una limitación material a la voluntad del jefe de gobierno mediante la participación indispensable del ministro del ramo; para la validez de su actuación sería la segunda finalidad, pero dicha negativa en nuestro sistema equivaldría a la desobediencia de una orden del superior que lo ha designado libremente y que en igual forma puede removerlo.
- c) La tercera finalidad, consiste en el traslado de la responsabilidad del presidente de la República al secretario refrendatario; en este punto cabe recordar que el Ejecutivo federal es responsable de los actos de sus ministros, en virtud del libre nombramiento que de ellos hace, y de ninguna manera se intenta eximir de responsabilidad al jefe de gobierno para transferirla al agente refrendatario.

En el contexto de la realidad nacional, la utilidad del refrendo se finca en determinar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la penal, la técnica y la política.

- a) La responsabilidad penal que surge cuando el acto refrendado es delictuoso, convirtiéndose con el estampamiento de la firma del secretario en copartícipe del delito, con el agravante de que su responsabilidad, a diferencia de la presidencial, sí es exigible penalmente durante el desempeño del encargo, previo el juicio político celebrado en los términos del título cuarto constitucional y su ley reglamentaria.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 251.

- b) La responsabilidad técnica fundada en el hecho de que cada secretaría, en su respectivo ramo, cuenta con el personal especializado que auxilia al jefe del ejecutivo, por medio del material de información y decisión que el titular de la misma le presenta bajo su responsabilidad. En estrecha vinculación, las reformas de 1982 al título cuarto de la Constitución general establecen una responsabilidad de orden administrativo, que facilita al gobierno federal, vía Secretaría de la Función Pública, para practicar la confiscación de bienes que siendo propiedad de servidores públicos de la Federación, se presumen adquiridos con fondos del erario federal (artículos 22 y 112 de la Constitución general de la República).

En el artículo 93 constitucional encontramos otro elemento de carácter parlamentario, pues los dos primeros párrafos señalan:

Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las 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.

El párrafo final de dicho dispositivo establece: “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”.

En los últimos años ha sido frecuente observar cómo los secretarios de Estado y otros altos servidores se les ha citado ante el Congreso para que informen sobre proyectos de leyes de su competencia. Los datos que proporcionan los secretarios del despacho son realmente testimonios emanados del presidente y, en todo caso, la censura que se pudiese verter se daría en la persona del secretario. Asimismo, por este medio la asamblea legislativa ejerce un control para supervisar las actuaciones del jefe de la unión. Tal control será tanto más eficaz cuanto logre diluirse la marcada dependencia de las cámaras frente a la persona del presidente.

El artículo 29 constitucional determina otro matiz de tipo parlamentario, estableciendo como requisito para que la suspensión de garantías pueda ser decretada por el presidente de la República, el acuerdo de los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y la aprobación del Congreso de la Unión.

No cabe duda que el funcionamiento de nuestro sistema presidencial, en el caso del artículo 29, se aproxima, como en ningún otro, al sistema parlamentario, consecuencia de la trascendencia que tiene la suspensión de garantías, justificándose el requisito de la aprobación del Gabinete, implicando una responsabilidad solidaria con el presidente de la República, y sin embargo, en una sola ocasión (1942-1945) ha operado la mecánica constitucional prevista por el numeral 29, lo cual dice mucho del peso específico que la voluntad del Ejecutivo tiene.

Los artículos 84 y 85 constitucionales plantean las hipótesis de la sucesión presidencial, y refiriéndose concretamente a los de los presidentes interino y sustituto, los que son nombrados por el Congreso de la Unión para reemplazar al jefe de gobierno, constituyen, sin lugar a dudas, reminiscencias al modelo parlamentarista, dada la intervención decisiva que efectúa la asamblea legislativa en tan trascendente designación. Todo lo cual constituye una importante excepción a la elección directa del presidente por medio del sufragio popular. La designación del llamado presiden-

te provisional por parte de la Comisión Permanente durante los recesos de las cámaras federales, no parece escapar al anterior planteamiento.

El artículo 74, fracción IV constitucional, introduce un control legislativo frente a la administración de la hacienda pública, facultando a la Cámara de Diputados para discutir y, en su caso, aprobar anualmente los documentos rectores del gasto público federal: el Presupuesto de Egresos y el Informe de la Cuenta Pública.

Después del superficial análisis, podemos concluir en que es innegable la presencia en la Constitución mexicana de 1917 de diversos elementos parlamentarios que, plasmados en su texto, formalizan algunos de los medios de control presidencial. En el aspecto fáctico su aplicabilidad es más común y frecuente en el presente, y necesariamente dichos componentes se irán multiplicando en el futuro para llegar a ser indispensables en su momento como factores de equilibrio dentro de la estructura gubernamental de nuestro país y como un intento más para lograr la democratización integral del sistema.