

## LA DIVISIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN MEXICANA \*

SUMARIO: I. LA IDENTIDAD DE PRINCIPIOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO FEDERAL Y LOCAL. II. LA DOCTRINA DE LA DIVISIÓN DE PODERES, LA FÓRMULA DE MONTESQUIEU, CRÍTICAS, SU APLICACIÓN PRÁCTICA EN LOS RÉGIMENES POLÍTICOS, TENDENCIAS ACTUALES. III. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEL ESTADO MEXICANO. 1. Formulación del principio. 2. Las facultades extraordinarias. 3. La titularidad de los poderes. 4. Relatividad constitucional de la división de poderes. A) *Temperamentos. Colaboración de poderes en una misma función.* B) *Excepciones. Facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza del órgano competente.* C) *Facultades de revisión.* D) *Facultades de nombramiento y remoción.* IV. CONCLUSIONES.

Debo inicialmente agradecer el honor que me ha conferido la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales al invitarme a participar en este interesante curso colectivo sobre Gobierno y Administración Locales. Considero una distinción colaborar en este interesante programa que abre nuevas perspectivas a los estudios sobre la Administración Pública en México, cuya reorganización en varios planos es urgente necesidad que reclama el desarrollo integral del país.

Por otra parte, no quiero dejar de aclarar que la realización de este breve estudio que hoy presento, hubiera sido sumamente difícil de no contar con la magnífica edición de la colección de Constituciones de los Estados de la Federación Mexicana, que editó el Instituto de Derecho Comparado de nuestra Universidad, gracias al laborioso esfuerzo de la profesora Margarita de la Villa de Helguera.

### *I. La identidad de principios políticos fundamentales en el constitucionalismo mexicano federal y local*

Se ha señalado como uno de los supuestos estructurales del régimen federal la necesaria identidad básica de los principios políticos fundamentales que sirven de substrato, tanto al sistema federal, en sí mismo, como a los sistemas

\* Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el 14 de marzo de 1963, publicada en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 869-892.

estatales particulares que están integrados a la federación. Ya Montesquieu señalaba que “la constitución federativa se ha de componer de Estados de igual naturaleza, y mejor de Estados republicanos”.<sup>1</sup>

El sistema federal, en efecto, debe descansar en una similitud fundamental de principios políticos estructurales, pues no se concibe que pudiera tener una vida estable una federación cuyos Estados miembros tuvieran formas de organización política sustancialmente distintas. Hay que tomar en cuenta que el Estado Federal —como afirma Manuel García Pelayo— afecta la existencia política total del pueblo, y su funcionamiento no sería posible sin una homogeneidad político-institucional que rebasara las particularidades de cada uno de sus miembros.<sup>2</sup> Por eso, las Constituciones federales usualmente contienen ciertos principios o decisiones políticas fundamentales que no sólo informan la estructura federal, sino que se erigen en estatuto común para las entidades federativas; como bien señala Carl Schmitt, “el pacto federal... es al mismo tiempo un elemento de la Constitución federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los Estados-miembros”.<sup>3</sup>

La Constitución federal mexicana, en su doble aspecto de ley fundamental de la federación y de estatuto nacional común a los Estados que la integran, contiene varios preceptos que manifiestan la identidad antes descrita de los principios políticos fundamentales. El más explícito es el artículo 115 que preceptúa que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”. El artículo 41 de la propia Constitución prohíbe a las Constituciones locales contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Los principios políticos fundamentales que sustenta nuestro régimen constitucional federal, a partir de 1917, pueden enumerarse tentativamente de la manera siguiente: soberanía popular, régimen representativo, derechos del hombre —en su doble aspecto de individuales y sociales—, división del poder público, sistema federal, separación de la Iglesia y el Estado, y un régimen de economía social bajo la vigilancia, participación y responsabilidad del Estado.

Estos principios políticos fundamentales son la parte central de la Constitución nacional; sobre ellos se erige toda la organización política y social del país, y son, además de sustento de la organización federal, principios rectores que condicionan la estructura política de los Estados.

<sup>1</sup> *Del espíritu de las leyes*; versión castellana de Nicolás Estévez, París, Garnier, 1939, libro IX, capítulo II, p. 187.

<sup>2</sup> *Cfr. Derecho constitucional comparado*; 3ª ed., Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1953, p. 219.

<sup>3</sup> *Teoría de la Constitución*; trad. de Francisco de Ayala, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1934, p. 423.

El principio de la división de poderes o, como más apropiadamente podemos llamarle, de la diversificación del ejercicio del poder público, está consignado en la Constitución federal como una de las decisiones políticas fundamentales del constitucionalismo mexicano, tanto en la esfera federal como en la local. Por lo que se refiere a las competencias particulares de los Estados, el mismo artículo 115 antes citado se refiere expresamente a los gobernadores de aquéllos, al establecer la duración de su encargo, la forma de su elección y prohibiciones específicas para su reelección en las hipótesis previstas por dicha norma; se refiere también dicho artículo a las Legislaturas de los Estados, respecto a las cuales también establece que se integrarán mediante elección directa, señala mínimos de su integración en atención a la población de la entidad y contiene prohibiciones específicas sobre la reelección de sus diputados. Los artículos 27, 55 fracción v, 76 fracción iv, 82 fracción vi, 97, 108, 120, 122 y 130, se refieren a cuestiones relativas a los gobernadores de los Estados, además del ya citado 115, por lo que la Constitución federal está ya determinando que la titularidad del poder ejecutivo de los Estados resida en tales funcionarios. Por lo que se refiere a las Legislaturas de los Estados, la propia Constitución federal tiene alusiones a dichos cuerpos en sus artículos 27, 56, 71 fracción iii, 73 fracción iii, 108, 115, 122, 130, 132 y 135; de esta manera, predetermina también la titularidad del poder legislativo en las entidades federativas. Por lo que se refiere al poder judicial de los Estados, además de otras menciones implícitas en distintos textos constitucionales, sobre todo en el capítulo de las garantías individuales, encontramos la parte final del artículo 133 constitucional federal que habla de “los jueces de cada Estado”. En general, podemos afirmar, los textos de la ley constitucional de la federación se mueven frecuentemente bajo el supuesto de que el principio de la división del poder público opera tanto en la federación como en los Estados. Otras muestras de ello son, por ejemplo, las disposiciones del artículo 76, fracción vi, que atribuye como facultad exclusiva al Senado de la República “resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado . . .”, y del artículo 105, que señala como competencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación “conocer de las controversias que se susciten . . . entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos . . .”.

Aun en ausencia de textos constitucionales expresos como los que acabamos de mencionar, respecto a la división del poder público en los Estados, tendríamos que aceptar que dicho principio rige íntegramente en las entidades federativas, siguiendo el principio de la identidad de las decisiones políticas fundamentales en el constitucionalismo mexicano de la federación y de los Estados, en atención a las consideraciones comentadas inicialmente.

II. *La doctrina de la división de poderes. La fórmula de Montesquieu.  
Críticas. Su aplicación práctica en los regímenes políticos.  
Tendencias actuales.*

La doctrina de la división de poderes es una de las piezas estructurales de la concepción del Estado constitucional, democrático y liberal. Concebido éste como el gran esfuerzo racionalizador del poder político, dentro del cual el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico, dentro de un sistema general de protección a la libertad, podemos encontrar dos grandes ideas que le sirven de sustento, en cuanto mecánica garante de la libertad de los hombres: la doctrina de los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales y límite extrínseco de la actividad del Estado, y la división de poderes, principio orgánico de estructuración del poder estatal y límite intrínseco de su propia actividad. Tales ideas fueron decisivas en los orígenes del constitucionalismo moderno, sobre todo en sus versiones norteamericana y francesa, y quedaron lapidariamente expresadas en el artículo 16 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al decir que “ningún Estado tendrá Constitución si no tiene declaración de derechos, ni división de poderes”.

Es cierto que la idea de la división de poderes no era nueva ni original del siglo XVIII, época matriz del constitucionalismo moderno. Es sabido que Aristóteles y Polibio, en la época antigua, distinguían ya diversas formas de actividad del poder político. Más tarde, Marsilio de Padua distinguía el poder que legisla del que ejecuta, y Bodino afirmó la necesidad de un poder judicial independiente.<sup>4</sup> Schmitt señala que hubo inclusive ensayos positivos de estructuración política con miras a implantar el principio de la división de poderes, como sucedió en Inglaterra en 1653, cuando Cromwell expide el *Instrument of Government*,<sup>5</sup> antecedente del constitucionalismo escrito que no logró arraigarse en el país que todavía conserva la costumbre como fuente básica de sus leyes fundamentales. La “Oceana” de Harrington presentó en 1656 un asistemático y complicado plan de frenos y controles recíprocos en las diversas ramas de la actividad del Estado. Bolingbroke escribe en sus obras “La idea de un rey patriota”, de 1738, y “Disertación sobre los partidos”, de 1733, acerca de la necesidad de un equilibrio en los poderes del Estado para que exista un gobierno libre.<sup>6</sup>

John Locke es ya, si no coautor, sí precursor inmediato de la formulación clásica que Montesquieu había de hacer de la división de poderes del Estado

<sup>4</sup> Cfr. Antonio Carro Martínez, *Derecho político*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1959, pp. 223 y ss.

<sup>5</sup> Cfr., *op. cit.*, *supra* nota 3, p. 212.

<sup>6</sup> Cfr. Jesús Reyes Heróles, *Curso de teoría del Estado*, versión taquigráfica, México, 1962.

constitucional moderno. En el capítulo XII de su *Ensayo sobre el gobierno civil*, publicado en 1690, Locke advierte el riesgo de confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas; ello daría lugar —prosigue Locke— a que dichas personas eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellas, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno.<sup>7</sup>

Sin embargo, como decimos, la formulación clásica de la doctrina de la división de poderes, como mecanismo indispensable para matener el equilibrio entre ellos y asegurar con ello la libertad, corresponde a Montesquieu, quien la expone en el libro XI de su consagrada obra *El espíritu de las leyes*. Naturalmente que Montesquieu mismo reconoce en su doctrina la influencia de su observación del régimen inglés, y es indudable que conocía ya los escritos de Harrington, Locke y Bolingbroke; pero lo que le ha dado a Montesquieu el carácter de referencia ineludible al tratar el tema, es que el distinguido jurista francés elaboró su doctrina no sólo como descripción de una situación real —inclusive se afirma que su esquema rebasó el régimen inglés que lo inspiró—, sino como postulado racional de aplicación general para todos los sistemas políticos.

Y es que, en contraste con la doctrina antigua, que sólo veía en las distintas formas de ejercicio del poder público una distinción de funciones dentro de un marco concreto de división del trabajo, Montesquieu postuló la exigencia de la limitación del poder como requisito indispensable del florecimiento de la libertad, y la división de poderes, como técnica estructural de la organización estatal que aseguraba mecánicamente la limitación interna de ese poder.

La libertad —dice Montesquieu— es la palabra que tiene más acepciones y que ha sido interpretada de múltiples maneras. Pueblo existe —continúa nuestro autor— que tuvo por libertad el uso de luengas barbas, refiriéndose en tono festivo a la rebeldía de los moscovitas frente a la orden de su emperador que pretendía imponerles coactivamente la rasurada. La libertad —concluye Montesquieu— es el derecho de hacer lo que las leyes permitan, y si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, no tendría más libertad, porque los demás tendrían el mismo poder. Y en clásicos párrafos que integran el capítulo IV de su libro XI, ha dejado la idea vertebral de la división de poderes:

... La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontraremos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha

<sup>7</sup> Cfr. *Ensayo sobre el gobierno civil*; trad. de Armando Lázaro Ros, Buenos Aires, Aguilar, 1955, p. 759.

enseñado una experiencia eterna, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría!, ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe.<sup>8</sup>

Para Montesquieu, en cada Estado hay tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, al cual le llama también poder judicial. Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad; puede temerse que entonces el encargado de hacer las leyes las haga tiránicamente para ejecutarlas él mismo también tiránicamente. No hay libertad tampoco si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Todo se habría perdido, advierte el autor de las Cartas Persas, si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma Asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.

Conviene hacer notar que dentro de la concepción de Montesquieu de la división de poderes, no basta un reparto de competencias en los órganos especializados correspondientes, sino que es de igual importancia la independencia y la igualdad de los mismos poderes.

Para fundar un gobierno moderado —elemento condición de la existencia de la libertad— es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras. Es una obra maestra de legislación que el azar produce rara vez y que rara vez dirige la prudencia.<sup>9</sup>

Las ideas de Montesquieu se convirtieron en dogma obligado del constitucionalismo moderno por lo que se refiere a la división de poderes como garantía de libertad. Las constituciones americanas y las europeas acogieron el principio regulándolo de diversas formas, pero aceptando la validez de su orientación.

La división o separación de poderes tuvo desde el planteamiento de Montesquieu críticos agudos. La realidad, por otra parte, ha venido a demostrar que es imposible trasladar a la práctica, y sobre todo a la del gobierno contemporáneo, un esquema de división tajante y de separación rígida de funciones y poderes.

<sup>8</sup> *Op cit.*, *supra* nota 1, pp. 222-223.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 90.

Rousseau enderezó una de las más serias críticas que han sido recogidas después por la ulterior doctrina constitucional y política. No es posible dividir a la soberanía, diría el ginebrino; lo que se nombra como poderes no son sino emanaciones de la autoridad soberana, a la cual están supeditados.<sup>10</sup> Carré de Malberg, con agrias frases, afirma que las ideas de Montesquieu sobre la organización de los poderes, gozando aún de una reputación de liberalismo, de mesura y de sagacidad, han sido, tal vez, más perjudiciales que los sofismas del Contrato Social. La separación de poderes —dice este prestigiado juspublicista francés—, al descomponer la potestad estatal en tres poderes, cada uno de los cuales sólo tiene una capacidad de acción insuficiente no lleva a nada menos que a destruir en el Estado la unidad que es el principio mismo de su fuerza.<sup>11</sup> La doctrina contemporánea, por lo general, se pronuncia en contra de la terminología “división de poderes”, pensando, y con razón, que en el Estado moderno la indivisibilidad real del poder político es característica esencial de la organización estatal.

Se dice, por otra parte, que la pretensión de adscribir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de las tres funciones tradicionales, es imposible en la práctica. Se observa, por ejemplo, que la facultad reglamentaria de las leyes es inevitable, y necesario atribuirla al poder ejecutivo, dado el contacto que este guarda con las realidades cotidianas frente a las cuales tiene que operar la norma abstracta y general que, si bien es elaborada por el poder legislativo, requiere una norma intermedia que sólo puede ser elaborada con eficacia por el poder que aplica las leyes. No menos cierto es que el poder legislativo, en el ejercicio de sus funciones, necesita realizar ciertos actos de naturaleza distinta a la estrictamente creadora de normas jurídicas generales, como pueden ser las investigaciones, encuestas, inspecciones, etcétera, que normalmente lleva a cabo, precisamente para cumplir más eficazmente su función propia. Y así sucede también en otros aspectos. El poder ejecutivo tiene facultades que materialmente son jurisdiccionales, mismas que también posee el poder legislativo, como el poder judicial tiene funciones sustancialmente administrativas o legislativas o, al menos, interferentes en las consecuencias de aquéllas.

Por otra parte, los críticos de la división de poderes señalan la imposibilidad y hasta la imprudencia de pretender la absoluta separación de los órganos del poder público, sin tener en cuenta que para la subsistencia misma del Estado y para su eficaz desarrollo se requiere de la permanente y ágil coordinación entre los distintos cuerpos que integran al gobierno. Se impone a veces la indispensable colaboración de dos poderes para el eficaz desempeño de una función; así, se ha insistido bastante, desde hace tiempo, en que las

<sup>10</sup> *Contrato social*, libro II, capítulo II.

<sup>11</sup> *Cfr. Teoría del Estado*; trad. de José Lion Depitre, México, FCE, 1948, p. 754.

complejas tareas atribuidas al Estado contemporáneo, hacen imposible que la legislación sea hecha sin la colaboración de los funcionarios públicos encargados de la administración de los ramos correspondientes, por lo que es ineludible dotar al gobierno de la facultad de iniciar leyes, de tener contactos con las asambleas legislativas para informarlas de los motivos y detalles de las legislaciones propuestas, etcétera. Esto, sólo para mencionar algunos de los muchos casos de necesaria colaboración de los poderes en una misma función por razones meramente técnicas del ejercicio del poder; pero debemos agregar también los casos en que la colaboración de dos poderes en un mismo acto obedece a razones políticas que pretenden limitar la facultad de un poder en dicha función; así, por ejemplo, la necesaria intervención de un poder para ratificar los actos realizados por el otro, o para colaborar en determinados nombramientos. Todo esto nos debe llevar a concluir que cada uno de los distintos órganos no sólo acumula funciones materiales diversas, sino que interfiere y se ve interferido en numerosas facultades que no son atribución exclusiva de ningún poder.

Otra de las críticas enderezadas en contra de las ideas clásicas de la división de poderes es la que niega la igualdad y equilibrio de los poderes postulados por aquéllas. El mismo Carré de Malberg nos dice que “la igualdad de poderes, de hecho, no ha existido jamás”.<sup>12</sup> Por lo general, ha señalado la doctrina, es inevitable que uno de los poderes tenga preponderancia sobre los demás. Lo más común es el desnivel de la balanza a favor del ejecutivo o del legislativo. “El gobierno de los jueces” no es sino una hermosa metáfora para subrayar la importancia que debe adquirir el poder judicial para ajustar los actos de los otros dos poderes a las normas jurídicas y, sobre todo, a las normas constitucionales; pero en la realidad, los únicos poderes que actúan realmente sobre el juego político son los dos indicados. De la correlación de fuerzas de estos poderes institucionalizada por la Constitución ha surgido la clasificación de las formas de gobierno.

En los tiempos actuales, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, el fenómeno de la 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 interna y la seguridad externa de los Estados han desplazado el centro de gravedad de la potestad pública hacia el poder ejecutivo en la mayoría de las organizaciones estatales. Esta tendencia ha afectado, con más o menos intensidad, a los distintos regímenes políticos: desde las formas totalitarias, representantes de la culminación del proceso, hasta las democracias liberales del tipo tradicional, pasando por las formas dictatoriales de aspiración democrática y por los regímenes especiales que rigen en los países subdesarrollados.

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 837 y ss.

En este último caso, las aspiraciones de las comunidades por alcanzar en el menor tiempo posible su desarrollo económico y social, y la correspondiente necesidad de un máximo de eficacia en sus gobiernos, han aconsejado el fortalecimiento de la administración.

En lo general, las profundas transformaciones que han estado afectando la concepción de los fines del Estado, modificando en consecuencia sus funciones, han estado atribuyendo en forma progresiva y creciente a los gobiernos del siglo xx nuevas e importantes responsabilidades en el campo de la política económica y social. En este campo ha sido evidente la decadencia del papel de los parlamentos y de las asambleas representativas frente al agigantamiento correlativo del gobierno.<sup>13</sup>

Por último, dentro de este brevísimo análisis de las condiciones reales actuales que han desfigurado la clásica concepción de la división de poderes, es indispensable mencionar, por lo menos, la influencia ejercida en estos problemas por los modernos partidos políticos. Éstos, actuantes en todos los aspectos de la integración de los poderes constituidos, con frecuencia han hecho ilusoria la pretendida división de poderes, sobre todo cuando obtienen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros, simultáneamente, los puestos del poder ejecutivo y los del legislativo, lo cual repercute fatalmente en la composición de las magistraturas judiciales aun cuando éstas no se cubran por elecciones directas. El jefe del partido, al menos virtualmente, es entonces el titular máximo del poder ejecutivo, que impone por la vía de la disciplina partidista su criterio político sobre aquellos de sus correligionarios que ocupan puestos dentro de los demás órganos del Estado.

Sin embargo, y a pesar de la crisis contemporánea de la clásica doctrina de la división de poderes,<sup>14</sup> podemos distinguir fuertes elementos residuales de la misma que siguen influyendo en la estructura y funcionamiento de los actuales regímenes políticos. No podemos negar que aun frente a las circunstancias adversas antes mencionadas existe en la organización y actuación de los gobiernos contemporáneos, como decía Carré de Malberg, *cierta separación de funciones* en los distintos órganos del poder estatal, que se refleja, si no ciertamente en una estricta y rígida división de poderes, sí en una gradación de funciones;<sup>15</sup> es decir, que es indiscutible que a los distintos órganos del gobierno se les atribuye, respectivamente, un mayor grado en el ejercicio de una determinada función de la actividad del Estado. En la actualidad, creemos que sigue siendo válida la aspiración a poner bajo el control de las Asambleas Representativas el grueso de la función legislativa, aun aceptando

<sup>13</sup> Cfr. Jean Meynaud, *La elaboración de la política económica*; trad. de J. Petit Fontseré, Madrid, Tecnos, 1961, pp. 26 y ss.

<sup>14</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, "La crisis de la división de poderes", en: *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. ix, núm. 35-36, julio-diciembre de 1947, México, D. F., pp. 135-154.

<sup>15</sup> Cfr., *op. cit.*, *supra* nota 11, pp. 837 y ss.

la ineludible intervención sobre la misma que debe tener institucionalmente el poder ejecutivo. También, inclusive como mecanismo de defensa frente a la dilatación de este poder, se postula como una de las grandes necesidades de los regímenes políticos presentes, el fortalecimiento, y aun la ampliación, de las facultades de los órganos encargados de efectuar la función jurisdiccional, sobre todo en su aspecto contralor de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de los otros dos poderes. En este sentido, creemos que la idea matriz de la división de poderes, o sea la dispersión de la actividad del Estado en varios órganos corresponsables y coordinados, como elemento de equilibrio y autocontrol del ejercicio del poder político que asegure un poder lo más alejado de la arbitrariedad y el abuso, un obsequio de la libertad de los hombres, sigue teniendo amplísimas perspectivas.

### III. *La división de poderes en las entidades federativas del Estado mexicano*

Hemos afirmado que el principio de la división de poderes es una de las decisiones políticas fundamentales que informan al constitucionalismo mexicano, tanto en la esfera puramente federal como en las locales de los Estados. Este principio opera de diversas formas en nuestro sistema constitucional y político. En primer lugar, y siguiendo en este punto la doctrina constitucional norteamericana y el pensamiento de Sieyès, una primera distinción entre poder constituyente y poderes constituidos es uno de los efectos, si no evidente, sí lógico, de la técnica divisoria del poder político. En un segundo plano, la propia organización federal, que ha sido uno de los principios políticos estructurales de nuestro régimen constitucional desde los primeros años de nuestra vida independiente, es sin duda una de las aplicaciones del principio de la división de poderes, operando en una forma que metafóricamente podríamos llamar horizontal, tomando al federalismo como una técnica dispersora y descentralizadora del poder político. El federalismo como forma de organización del Estado se ha visto en México como una técnica divisoria del poder al servicio de la libertad, tanto de las comunidades locales, como de las personas.<sup>16</sup>

#### 1. *Formulación del Principio*

Enfoquemos ahora el tema central de esta investigación vistos sus antecedentes doctrinales y políticos, y apuntadas ya las tendencias actuales del problema.

<sup>16</sup> Cfr. Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM. 1957, 3 vols.

El principio de la división de poderes está recogido expresamente en las Constituciones de las entidades de la federación mexicana. La mayoría de ellas reproduce, con variaciones de detalle, la fórmula del artículo 49 de la Constitución federal en el sentido de que el poder del Estado se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, y que estos poderes no podrán nunca reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. Los preceptos de algunas cartas constitucionales aclaran expresamente que el sentido de la división es relativo; así, la Constitución del Estado de Baja California (artículo 11) establece que los mencionados poderes actúan separada y libremente, “pero cooperando en forma orgánica a la realización de los fines del Estado”; la de Chiapas (artículo 11) prevé que los poderes funcionen con absoluta independencia y sólo conserven la necesaria armonía entre sí, para la marcha propia y correcta de la administración pública; la de Michoacán (artículo 17) contiene la misma prescripción de la bajacaliforniana; la de Puebla no habla de poderes (artículos 21, 22, 23, 25, 64, 72, 78 y demás relativos) sino que establece que el poder público del Estado se considera dividido para el ejercicio de sus funciones en Departamentos.

## 2. *Las facultades extraordinarias*

La mayoría de las Constituciones estatales, siguiendo en este punto también a la Constitución federal, prevén la concesión de facultades extraordinarias al poder ejecutivo para legislar, en determinadas circunstancias, lo que constituye una seria excepción a la idea del poder dividido. La Constitución de Campeche, por ejemplo, indica que la prohibición de reunión de poderes puede dispersarse en el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en caso de invasión, alteración del orden o peligro público (artículo 17). La de Colima precisa que las facultades extraordinarias al ejecutivo se podrán otorgar en los ramos de Hacienda, Guerra y Gobernación en caso de invasión extranjera o perturbación grave del orden público, previendo que el Congreso del Estado tiene facultades para aprobar o reprobar los actos emanados del ejercicio de dichas facultades (artículos 20 y 33 fracción XXI). La de Chiapas contiene una fórmula amplísima al respecto, al señalar entre las facultades del Congreso la concesión al Ejecutivo de facultades extraordinarias en materia hacendaria, de guerra, educación, obras públicas o *cualquiera otra*, por motivo de invasión o perturbación de la paz pública o *requerido así las necesidades de la Administración General del Estado*, por el tiempo que la Cámara lo estime necesario... (artículo 33, fracción XI). La de Durango es excesivamente vaga, ya que faculta a la Legislatura “para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo, siempre que esta medi-

da sea indispensable para *salvar la situación*" (artículo 64, fracción XI). Igualmente ambigua es la fórmula jalisciense que señala como facultad de su Congreso al gobernador de facultades especiales y extraordinarias, cuando por *circunstancias determinadas* se hiciere necesario... (artículo 23, fracción XIX). La Constitución del Estado de México, señalando como competencia de la Legislatura la delegación de facultades al ejecutivo por tiempo limitado, indica que sólo operará tal delegación en casos excepcionales y por circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, pero sin precisar qué se entiende por estas circunstancias especiales; sin embargo, excluye de las facultades delegables las relativas a la organización municipal, a funciones electorales y de jurado (artículo 70, fracción XXXVIII). Similar prescripción tienen la Constitución de Oaxaca (artículo 62) y la de Sonora (artículo 64, fracción XXXIII). La Constitución de Querétaro, en forma superabundante, excluye también de las facultades delegables las que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión (artículo 63, fracción XXXI). Otras Constituciones de los Estados —la mayoría, repetimos— permite expresamente el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo del Estado. Podemos señalar que la Constitución de Chihuahua es omisa en cuanto a la posibilidad de otorgar al ejecutivo facultades extraordinarias, por lo que debemos concluir que esta sería excepción a la división de poderes no es permisible en dicho Estado. Igual conclusión podemos hacer en el caso de las Constituciones de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Yucatán. Sobre este mismo problema, conviene citar que la Constitución de Nuevo León expresamente prohíbe al Congreso "conceder ni arrogarse en ningún caso facultades extraordinarias"; (artículo 64, fracción III); la de Sinaloa prohíbe también a su Congreso "delegar facultades legislativas", agregando que "sólo en caso de guerra extranjera podrá delegar al ejecutivo del Estado facultades de Hacienda y Guerra" (artículo 44, fracción II); y la de Tabasco, si bien prevé el otorgamiento de facultades extraordinarias al gobernador para salvar la situación en casos de invasión, alteración del orden o peligro público (artículo 68, fracción XVII), establece que en ningún caso se otorgarán al ejecutivo facultades para legislar (artículo 29), por lo que debe concluirse que las mencionadas facultades extraordinarias tienen tal limitación expresa en los tres casos indicados.

La tónica general es pues, sobre el problema del otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar al gobernador del Estado, la aceptación de esta institución que de manera tan irregular tomó carta de naturalización en nuestro derecho constitucional federal. Pero lo más grave es que algunas Constituciones, como lo hemos señalado, no ciñen la institución a los casos de emergencia o crisis, sino que dejan la puerta abierta para que en circunstancias que realmente no ameriten la delegación ésta pueda verificarse bajo el amparo de textos confusos o incompletos. En este aspecto es de desear

que se afinen los textos correspondientes, como lo han hecho ya algunos Estados, para precisar las hipótesis de concesión de facultades extraordinarias y la naturaleza, condiciones y límites de éstas.

### 3. *La titularidad de los poderes*

La titularidad de los poderes de las entidades federativas se deposita, respectivamente, en el gobernador —el ejecutivo—, en la Legislatura o Congreso —el poder legislativo—, y en el Tribunal Superior de Justicia y juzgados respectivos —el poder judicial.

En cuanto al poder ejecutivo de los Estados, siguiendo como antes hemos señalado la predeterminación de la Constitución federal, la titularidad es unipersonal, como en el caso del ejecutivo federal. No cabría un ejecutivo colegiado en los Estados; en esto también se nota la influencia del presidencialismo unipersonal federal. Todas las Constituciones de los Estados señalan que para el auxilio de las labores propias del gobernador habrá un secretario general de Gobierno; algunas determinan la existencia de un subsecretario o de un oficial mayor de la Secretaría de Gobierno, o de ambos cargos simultáneamente. Varias Constituciones se refieren expresamente al tesorero general del gobierno estatal y todas ellas prevén el cargo de procurador de Justicia, que es el funcionario designado por el gobernador para jefaturar el Ministerio Público de la entidad y actuar como su consejero jurídico, según mandato expreso en algunos textos constitucionales. La Constitución de Jalisco prevé, además del secretario de Gobierno, la existencia de otros secretarios del despacho de los distintos ramos de la administración local, y, como otras Constituciones, la organización y funcionamiento de departamentos y direcciones administrativas encargadas de un solo ramo, cuyos jefes acuerdan directamente con el gobernador y comunican y autorizan sus acuerdos (artículo 32). La Constitución de Guanajuato, en sentido similar, establece que para el despacho de los asuntos administrativos del Estado, habrá el número de secretarios que establezca la Legislatura por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría (artículo 58). Por lo general, funcionan en la práctica, además de la Secretaría General de Gobierno, diversas dependencias que auxilian al gobernador en los distintos ramos de la administración local y reciben el nombre de Direcciones o Departamentos, encargados de asuntos tales como agricultura y ganadería, industria, obras públicas, etcétera. Recientemente varios Estados han organizado Direcciones de Planeación Económico. En cierto sentido, pues, es posible hablar de un “gabinete” de los gobernadores.

Las Constituciones locales reglamentan las funciones del secretario general de Gobierno en forma escueta. Por lo general, le atribuyen la facultad de

refrendo respecto a los decretos, reglamentos, órdenes y acuerdos del gobernador del Estado; lo invisten del carácter de conducto entre éste y el personal de la administración y de órganos de enlace entre el gobernador y los demás poderes del Estado. Varias Constituciones estatuyen que las faltas temporales cortas del gobernador, que no impliquen separación del cargo, serán suplidas por el secretario del gobierno, dándole virtualmente a éste el carácter de gobernador interino institucional.

El estudio de la organización y funcionamiento de los órganos auxiliares del gobernador del Estado corresponde más bien al derecho administrativo local, que parte de la Ley Orgánica de la Administración que en varios Estados existe.

El poder legislativo de los Estados está depositado en Asambleas Representativas que se denominan por nuestra Constitución federal Legislaturas, y que varias Constituciones locales llaman Congresos. El artículo 115 de la Constitución federal fija mínimos de integración de las Legislaturas, al señalar que en los Estados cuya población sea inferior a los 400,000 habitantes aquéllas se compondrán, por lo menos, de siete diputados, o bien por nueve u once, según que las entidades tengan una población mayor de 400,00 habitantes, pero inferior a 800,000, o mayor de esta última cifra. La razón de la prescripción federal es asegurar el carácter efectivamente colegiado de las Asambleas Legislativas locales. Las Constituciones locales obedecen tal mandato y prescriben que las Legislaturas se integrarán por diputados electos mediante proceso electoral directo cada tres años. La base proporcional demográfica correspondiente varía en las distintas entidades federativas dentro de la norma antes mencionada. La institución de la suplencia de las diputaciones locales está generalizada.

La base electoral de integración de nuestras legislaturas es el sistema mayoritario uninominal, pero es muy probable que pronto se vea éste suplementado con técnicas de representación minoritaria, tal como sucederá en el Congreso federal próximamente, al quedar aprobadas las reformas constitucionales correspondientes, actualmente en trámite.<sup>17</sup>

En las Constituciones locales está también prevista la organización de Diputaciones o comisiones permanentes, las cuales funcionan en los recesos de las sesiones de las Legislaturas. Las Diputaciones Permanentes suplen algunas funciones de las Legislaturas, pero ninguna de sus competencias tienen carácter propiamente legislativo, sino, a lo más, preparatorias a la función legislativa.

Las Legislaturas tienen en algunas entidades dos periodos anuales de

<sup>17</sup> Cfr., mi ensayo, "Reformas a la Constitución en materia de representación", en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 50, abril-junio de 1963, México, D. F., pp. 337-357. Dichas reformas a la Constitución federal se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963.

sesiones ordinarias, reconociendo todavía la influencia de la Constitución federal de 1857; otras Constituciones, ya bajo la tónica de la ley fundamental federal de 1917, les señalan a las Legislaturas un solo periodo de sesiones ordinarias al año. Pueden también las Legislaturas celebrar periodos extraordinarios de sesiones, para tratar asuntos específicos, teniendo facultad de convocarlas la Diputación Permanente o el gobernador del Estado, según las distintas entidades.

A las Legislaturas de los Estados les está fijada su competencia en las Constituciones correspondientes. En lo general, se sigue como con los gobernadores, en lo procedente, el plan de atribución de facultades que sigue la Constitución federal para los órganos correspondientes. Podemos sin embargo subrayar, para el efecto del tema central de nuestro interés, que se reconoce como tarea fundamental de estas Asambleas la función legislativa que corresponde al gobierno de las entidades federativas, como a los gobernadores se les reconoce como responsables principales de las funciones política y administrativa. Dentro de los órganos del gobierno local son pues las Legislaturas las que, para seguir la idea de Carré de Malberg antes enunciada, tienen la función legislativa a su cargo en su grado más amplio e intenso. Sin embargo, como lo comentaremos después, entre las funciones que tienen atribuidas existen algunas que materialmente no tienen naturaleza propiamente legislativa.

En varias Constituciones locales se regula la estructura y funciones de una Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia inmediata y exclusiva del Congreso local, y con el carácter de órgano de asesoría técnica de la Comisión respectiva del Congreso encargada de revisar las cuentas que el ejecutivo, o bien los Ayuntamientos, presentan anualmente al Congreso en virtud de mandato legal.

La titularidad del ejercicio del poder judicial en los Estados reside, según las diversas Constituciones locales, en un Tribunal Superior de Justicia y en los demás tribunales y juzgados que las propias Constituciones prevén o que se regulan por las leyes orgánicas correspondientes. Así, por ejemplo, la Constitución de Baja California habla de jueces de primera instancia, jurados, jueces menores y jueces de paz (artículo 55). La Constitución de Coahuila se refiere a jueces locales letrados y a jueces locales legos, así como a jueces auxiliares (artículo 135). Otras Constituciones, como la de Colima, prevén el funcionamiento de un Tribunal para menores (artículo 216). Otras más, como la de Chiapas, se refieren a jueces municipales y jueces rurales (artículo 251). La Constitución de Durango considera como órganos titulares de la administración de justicia del Estado a los presidentes de las Juntas Municipales y a los jefes de Cuartel y de Manzana (artículo 84). Son varias también las que, como el texto fundamental de Guanajuato, consideran como organismos judiciales a los jurados populares (artículo 61).

La Constitución de Nuevo León se refiere a jueces de letras y a alcaldes judiciales (artículo 94). En todas las Constituciones el organismo judicial máximo es el Tribunal Superior de Justicia, compuesto, según los distintos Estados, desde dos magistrados propietarios, como es el caso de Colima (artículo 68), hasta diez, como sucede en Puebla y en Veracruz (artículo 79 y 95), además de los supernumerarios o suplentes previstos en las diversas reglamentaciones. Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados funcionan en pleno o en Salas.

De esta manera hemos reseñado sucintamente la titularidad de los diversos poderes en los Estados. La división tripartita es, pues, aceptada y regulada en las diversas Constituciones. Sólo como dato interesante hemos de mencionar que la Constitución del Estado de Hidalgo, en una de sus recientes versiones, hablaba, además, de un poder municipal. Tena Ramírez criticó con razón este calificativo de poder a los organismos municipales, advirtiendo que éstos no representaban la voluntad del Estado, sino de las circunscripciones municipales correspondientes, dentro de los límites propios de su competencia.<sup>18</sup> Actualmente, la Constitución de Hidalgo ha dejado de considerar como poder a la organización municipal.

#### 4. *Relatividad constitucional de la división de poderes*

Como tónica general, pues, la doctrina que señala la conveniencia de separar las funciones fundamentales del Estado en órganos o poderes distintos, es una realidad en las Constituciones de los Estados. A cada uno de los poderes enunciados se les confiere el grado fundamental y lato de las respectivas funciones; también existen normas en las distintas Constituciones que prohíben a los funcionarios desempeñar cargos simultáneamente en dos o más poderes del Estado, y que fincan responsabilidad por la invasión de competencias para los titulares de los distintos órganos del Estado. Sin embargo, no pudiendo seguir la clásica y rígida doctrina de la estricta separación de funciones y de poderes, ni aun en el esquema constitucional, las leyes fundamentales de los Estados consagran expresas y claras excepciones al principio clásico. Éstas se manifiestan de diversas maneras; examinemos en esta parte de nuestro estudio algunas formas de colaboración de poderes en una misma función —las llamadas por la doctrina “temperancias, o temperamentos”—, el otorgamiento de facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza del órgano facultado, atribuciones de revisión de los poderes sobre los actos de los otros, facultades de nombramiento o destitución de unos órganos sobre otros y la suplencia de las faltas de los titulares de un poder por intervención de titulares de otro.

<sup>18</sup> Cfr., *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1944, p. 139.

### A) *Temperamentos. Colaboración de poderes en una misma función*

El fenómeno de la colaboración de poderes en el ejercicio de una misma función se muestra claramente en el constitucionalismo de las entidades federativas mexicanas en la labor legislativa.

En efecto, todas las Constituciones estatales otorgan derecho de iniciativa en la legislación local al gobernador del Estado; la gran mayoría de ellas dan también este derecho a los Tribunales Superiores de Justicia y a los Ayuntamientos de los Estados; aunque si bien varias Constituciones no restringen este derecho de iniciativa legislativa, otras lo circunscriben a los asuntos propios del ramo de estos organismos. Hay otras Constituciones que amplían el derecho de iniciativa a otras entidades; así, por ejemplo, la del Estado de Durango lo otorga también al tesorero del Estado; la de Nuevo León, a cualquier autoridad pública del Estado; la de Veracruz, a la Dirección de Educación Pública y a la Universidad Veracruzana en materias de su ramo; las de Tabasco y Veracruz, a las demás Legislaturas de los Estados; la de Zacatecas, a los diputados federales (entendemos que a los representantes zacatecanos exclusivamente); finalmente, varias Constituciones —las de Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas— conceden el derecho de iniciativa también a los ciudadanos del Estado, llegando la de Sinaloa a concederlo a los grupos legalmente organizados. Esta primera fase de la actividad legislativa, pues, está bien lejos de quedar como tarea exclusiva del poder legislativo de los Estados. En resumen, dentro de la dimensión tripartita de los poderes, los miembros de los tres tienen en casi todos los estatutos constitucionales locales la facultad de iniciar leyes. Éste es un típico fenómeno de colaboración de poderes en una función.

Pero no es ésta la forma de colaboración más interesante en las entidades federativas. Las Constituciones de varios Estados —hemos apuntado en este punto las de Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas— dan derecho de intervención en la discusión de las leyes al gobernador del Estado y aun al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos o a las demás autoridades iniciantes de leyes, según los casos y las Constituciones. La intervención en las discusiones se da, sobre todo, al gobernador, bien sea para apoyar las iniciativas por él presentadas, bien para hacer observaciones y apoyarlas en relación con las leyes en proceso de discusión por las Legislaturas; por lo general, se prevé que el gobernador designe a un representante suyo para intervenir como orador en las discusiones relativas; éste normalmente es el secretario general de Gobierno.

El veto es otra seria incidencia del poder ejecutivo en el proceso legislativo. Todas las Constituciones confieren al gobernador del Estado este derecho, que consiste en la facultad de hacer observaciones a las leyes elaboradas por las Legislaturas, obligando a éstas a reconsiderarlas en un segundo trámite parlamentario. Las observaciones hechas por el gobernador pueden ser superadas por la votación calificada de los miembros de la Legislatura —por lo general las dos terceras partes de los votos—. La legislación ratificada de esta manera debe ser promulgada y publicada por el gobernador, pero pocas legislaciones constitucionales, como la de Chihuahua, prevén el caso de que en caso de renuncia del gobernador, *la legislatura puede ordenar directamente su publicación.*

En algunas Constituciones se obliga a la Legislatura a que antes de proceder a la votación definitiva de una ley, se de oportunidad al gobernador de conocer el proyecto a fin de que éste comunique, si así lo desea, sus observaciones, y sean éstas tomadas en cuenta antes de la votación final, después de la cual el ejecutivo ya no tiene derecho de veto. Tal intervención no es un derecho de veto, sino de discusión, y en este sentido está reglamentada en las Constituciones de Chiapas y Veracruz.

En todo caso, el veto tiene sus limitaciones; todas las Constituciones le fijan un plazo determinado al gobernador para ejercitarlo, pasado el cual precluye su derecho; además, las Constituciones determinan ciertas materias frente a las cuales no cabe el veto contra las decisiones respectivas, tales como las decisiones de la Legislatura como Colegio Electoral, como Gran Jurado en cuestión de responsabilidades oficiales, como integrante del poder revisor de la Constitución federal, etcétera. Esto depende de cada Constitución.

Por último, como una interferencia más dentro de la elaboración de los actos normativos de carácter general a cargo de las legislaturas, encontramos en el esquema constitucional de los Estados la facultad del gobernador de promulgar y publicar las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa. Aunque la promulgación no es un acto materialmente legislativo, sino administrativo, como lo señala el tratadista Tena Ramírez,<sup>19</sup> pensamos que es un acto que condiciona la entrada en vigor de las leyes, por lo que lo calificamos aquí de interferencia importante en las facultades del poder legislativo.

Existen múltiples ejemplos de colaboración entre los poderes de los Estados para realizar una misma función. Sólo por vía de ejemplo, y sin pretensión de hacer una enumeración exhaustiva, lo que no es el propósito de este breve ensayo, señalaremos algunos.

Uno de los actos típicos de colaboración es la formación y aprobación del presupuesto de egresos del Estado. Todas las Constituciones otorgan formalmente esta facultad a la Legislatura, presumiendo implícitamente que la

<sup>19</sup> *Idem*, p. 397.

iniciativa relativa parte del ejecutivo, presunción que se confirma en el texto de algunas Constituciones al facultar expresamente al gobernador en este sentido.

La celebración de convenios con otras entidades federativas para precisar los límites interestatales es una facultad que realizan sucesivamente el gobernador, que es quien realiza el convenio, y la Legislatura, que lo ratifica antes de pasarlo para su aprobación al Congreso de la Unión.

Las legislaturas se autorizan en las Constituciones para dar bases conforme a las cuales puedan el gobernador o los Ayuntamientos contratar empréstitos a cargo del Estado. También el legislativo es la entidad competente para autorizar al gobernador a efectuar actos de dominio sobre los bienes inmuebles de propiedad del Estado.

Entre las facultades que normalmente otorgan las Constituciones a los gobernadores de los Estados, encontramos varias que son de franca colaboración con los demás poderes. Así, por vía de ejemplo, podemos señalar la obligación que tiene de informar a la Legislatura periódicamente —por lo general cada año— del estado que guarda la administración a su cargo; la facultad de dar y pedir informes a la Legislatura y al Tribunal Superior de Justicia, sobre los asuntos de sus correspondientes ramos; la de facilitar auxilio y apoyo al cumplimiento de las funciones del poder judicial del Estado, así como la de vigilar y promover el correcto desempeño de las mismas; la de inspeccionar y vigilar la gestión de los Ayuntamientos municipales, y dar cuenta de las irregularidades respectivas a la Legislatura o al Tribunal Superior de Justicia; y otras más, que implican una necesaria colaboración permanente entre los poderes del Estado.

#### B) *Excepciones. Facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza de los órganos competentes*

Ante la imposibilidad de la rígida separación y atribución de funciones a órganos distintos, encontramos lo que la doctrina ha llamado excepciones, y que consisten en la atribución de funciones que materialmente no corresponden a la naturaleza del órgano competente o facultado.

Encontramos así, entre las facultades de las Legislaturas de los Estados, funciones cuya naturaleza material es de naturaleza jurisdiccional, como puede ser, por ejemplo, sus funciones como Colegio Electoral, su competencia para dirimir controversias entre el poder ejecutivo y el legislativo, o entre el gobernador y los Ayuntamientos, o bien su intervención en los procesos de desafuero o en materia de responsabilidades oficiales. Las propias Legislaturas tienen atribuciones cuya naturaleza material es administrativa, como son la de convocar a elecciones, la de cambiar la residencia de los poderes del Estado,

la de otorgar premios, la de nombrar a sus propios empleados, la de conceder indultos, la de rehabilitar a las personas que hayan perdido sus derechos ciudadanos o civiles, etcétera.

Los gobernadores tienen, entre sus atribuciones, facultades cuya naturaleza propia y sustancial no es administrativa, como es, en primer término, la facultad reglamentaria —de naturaleza legislativa—, o bien sus facultades en cuanto a la administración de justicia laboral o en la sustanciación de recursos administrativos, competencias ambas de naturaleza jurisdiccional.

El poder judicial, asimismo, entre sus facultades, tiene algunas que son de distinta naturaleza a las de tipo jurisdiccional, como podrían ser, como lo señalan algunos estatutos locales, la facultad de dictar su propio Reglamento Interior y la de nombrar a sus propios empleados.

### C) *Facultades de revisión*

Son varias las facultades de revisión que tienen los poderes sobre actos de los otros. Ya hemos mencionado algunos, como son los casos de convenios sobre límites interestatales, y los enunciados hace un momento sobre ejercicio de facultades extraordinarias del gobernador por parte del Congreso. Podemos agregar a estos ejemplos la facultad de las Legislaturas para revisar y aprobar o desaprobar la cuenta pública anual que deben rendir los gobernadores o los Ayuntamientos, según las Constituciones. En la Constitución de Coahuila, se dan facultades a la Legislatura para inspeccionar la Tesorería General del Estado. Hemos mencionado también la facultad de inspección que algunas Constituciones otorgan a los gobernadores respecto a las funciones de los Ayuntamientos o de los órganos judiciales. Un caso interesante de mencionar, aunque no es propiamente de revisión, es la facultad que la Constitución de Colima otorga a su gobernador, que le permite negarse a publicar, y en consecuencia ejecutar, las leyes o decretos que emanen de la Legislatura y que, a su juicio, contraríen la Constitución federal o la del Estado; frente a esta competencia, nos encontramos ante un control de la constitucionalidad federal y local por parte del poder ejecutivo del Estado.

### D) *Facultades de nombramiento y remoción*

Otra de las formas que reviste la mutua interferencia de los poderes locales la encontramos en diversas facultades de nombramiento o destitución de titulares de poderes constituidos. Así, el ejemplo más generalizado es el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados, que normalmente es competencia del gobernador del Estado, con la aprobación correspondiente de la Legislatura o de su Diputación permanente; en ciertos

Estados, los Ayuntamientos tienen también una intervención decisiva en la designación de magistrados del Tribunal Superior, como es el caso de la Constitución de Coahuila, en donde los Ayuntamientos proponen la terna correspondiente. En algunas Constituciones se dan al gobernador facultades para destituir a los funcionarios judiciales, con la aprobación de la Legislatura, o bien, al menos, el derecho de iniciar el proceso de destitución de estos funcionarios ante el Tribunal Superior de Justicia. En varios Estados, el gobernador, con la aprobación *a posteriori* de la Legislatura, puede también remover a funcionarios municipales, como es el caso de Colima. En Coahuila y Nuevo León, es la legislatura la que hace el nombramiento de tesorero general del Estado, a propuesta del gobernador del Estado. En Hidalgo, el gobernador designa a los jueces de primera instancia a promoción del Tribunal Superior de Justicia.

No es poca la influencia de las Legislaturas de los Estados en materia de nombramientos y destituciones. Éstas tienen como facultad general la de crear y suprimir puestos públicos, con lo que si no directamente, sí de manera mediata, pueden influir en los nombramientos y destituciones respectivos. El legislativo también, por lo general, tiene la facultad de nombrar gobernador suplente, interino o provisional (la calificación y las hipótesis varían en las diversas Constituciones). También los Congresos locales tienen la facultad, en algunos Estados, de remover a los funcionarios municipales y a los judiciales, a promoción del gobernador o de los Ayuntamientos, según el caso.

Finalmente, dentro de este tipo de facultades señalaremos una muy interesante: en la Constitución del Estado de Aguascalientes se dota de competencia al gobernador para reconocer a la Legislatura local legítima, cuando después de las elecciones se erijan dos o más cuerpos con pretensión de arrogarse dicha representación (artículo 46 fracción VI). Esta facultad erige al gobernador del Estado en tribunal de calificación de las elecciones correspondientes.

#### IV. Conclusiones

Este somero repaso del esquema de nuestro constitucionalismo local creo nos proporciona los elementos suficientes para tener una idea bastante aproximada de cómo opera el principio de la división de poderes en las entidades de la federación mexicana. Estamos muy lejos de las ideas clásicas que provocaron un entusiasmo excesivo en los orígenes del constitucionalismo moderno; inclusive, surge un explicable escrúpulo de hablar de una efectiva división de poderes o de una rígida separación de funciones en la realidad del constitucionalismo de nuestros días.

Pero quizá sea, no tanto el examen de los mecanismos constitucionales, sino la práctica política en nuestras entidades federativas, lo que nos conduce a relativizar más aún el principio divisorio del poder público. Cuando no ha sido el fenómeno del caciquismo local —hecho no sólo metaconstitucional, sino anticonstitucional, que afortunadamente está en proceso de liquidación lo que ha representado un obstáculo fáctico a la operancia del esquema normativo de la división de poderes en los Estados de la federación mexicana, han sido la estructura y características de nuestro sistema de partidos políticos el elemento interferente en el cumplimiento de las pretensiones constitucionales en este punto, como en otros principios políticos fundamentales de nuestro régimen, del cual ciertamente no ha escapado el mismo sistema federal.

Este fenómeno dista mucho de ser específico de nuestro país. Los autores contemporáneos, como ya lo hemos apuntado, han estado insistiendo desde hace tiempo en todo el mundo acerca de la creciente influencia de los partidos en la configuración real de los regímenes políticos.<sup>20</sup> Y si en algún aspecto de nuestra vida constitucional repercute el sistema de partidos con más intensidad que en otros, éste es seguramente el de la división de poderes.

En efecto, el partido político mayoritario obtiene en las entidades federativas una influencia dominante en las tres ramas del gobierno local. Esto lógicamente coadyuva a acentuar en un alto grado la colaboración constitucional de los poderes, presionando las movedizas líneas limítrofes que los textos legales han plasmado.

Si en la ley, pues, el principio se ha debilitado, en la práctica de gobierno de nuestras entidades federativas la técnica divisoria del poder público se ha encontrado frecuentemente diluida, aunque no puede afirmarse categóricamente que ha desaparecido.

Sin embargo, no debemos olvidar que la idea de dispersar las funciones del Estado en órganos distintos, aun con mecanismos de indispensable coordinación, sigue siendo y ofreciendo indudables ventajas para el ejercicio del poder político. Sabemos que principio y técnica no son absolutos, pero estamos distantes de pensar que son obsoletos. Seguimos creyendo que es necesario adaptar a las realidades presentes de nuestro país los principios que no sin razón se califican en la doctrina de clásicos. Creemos con Herman Heller que la constante de los problemas políticos es la naturaleza humana, y con Montesquieu, que todo hombre investido de poder normalmente tiende a su abuso, y que es necesario implantar mecanismos institucionales que lo limiten.

Y es prudente recordar que la dispersión de las funciones estatales, dentro del complejo panorama actual de los problemas de gobierno, sigue siendo, al mismo tiempo que sistema protector de la libertad, técnica racional de ejercicio del poder que condiciona su eficacia.

<sup>20</sup> *Cfr.*, especialmente, Maurice Duverger, *Los partidos políticos*; trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957.

Estas ideas siguen teniendo vigencia, y a los teóricos y prácticos de la política nos corresponde plasmarlas en la evolución de la democracia mexicana, que tan sugerentes perspectivas ofrece en el momento presente, dentro del plan de integración política que encuentra su expresión positiva en nuestro derecho constitucional.