

## RELACIONES DEL EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA REALIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Aurora ARNAIZ AMIGO

SUMARIO: I. *Prontuario de antecedentes*. II. *Constitución de 1857. Artículos 43 al 48 inclusive, y 65; su reciprocidad en las 27 constituciones estatales, en cuanto a la iniciativa de ley*. III. *Estudio de estos aspectos en el constitucionalismo vigente*. IV. *Consideraciones finales*.

### I. PRONTUARIO DE ANTECEDENTES

“Convencido finalmente de que la perfección de los gobiernos no puede ser obra de la arbitrariedad, y de que es nulo, intruso o ilegítimo todo el que no se deriva de la fuente pura del pueblo”. Don José María Morelos; Reglamento del Congreso de Chilpancingo del 13 de septiembre de 1813.

Podríamos considerar este Reglamento como el primer antecedente formal de un intento de organizar políticamente al país sobre la base de la división de poderes; fue el Congreso de Anáhuac el que elaboró, bajo la intervención directa del generalísimo Morelos, “Los sentimientos a la nación” con sus 59 puntos exentos de referencia conceptuales, ya que están proyectados hacia la realidad política del país. Su punto trece declara que: “Compuesto de este modo el cuerpo soberano de propietarios elegidos por los electores y *de suplentes nombrados por mí* procederá en primera sesión a la distribución de poderes, reteniendo únicamente el que se llama legislativo.”

El nombramiento de los electores provenía de la provincia. Según el artículo 1º, “reunidos en la iglesia parroquial la mañana del trece del corriente los electores que se hallen presentes procederán a la elección de los Diputados Representantes de sus respectivas provincias”. Estos electores, por disposición de José Ma. Morelos, provenían de las demarcaciones parroquiales, y como no fue posible hacer votaciones apegadas a la ley por la situación que atravesaba el país, el Reglamento procede de la elaboración directa del generalísimo, quien se disculpa en sus primeros párrafos introductorios con las siguientes razones:

...por todas estas consideraciones y atemperándome a las circunstancias, y a cuantas dan de sí las graves atenciones de la guerra, mando se cumplan, guarden y ejecuten en todas sus partes los artículos que contiene el siguiente Reglamento, cuya exacta observancia debe producir la legalidad, el decoro y acierto de las sesiones del Congreso, y todo lo perteneciente a su política interior, en tanto que favorecido de las circunstancias, e ilustrado por la experiencia, decreta las variaciones y mejoras que hallase oportunas para el más expedito uso de sus facultades soberanas y el mejor servicio y dirección de la sociedad.

En nuestro entender del buen intento habido por Morelos y Pavón de que fuese una Asamblea Constituyente la que diera los primeros lineamientos en México de una democracia representativa engarzada en la separación de poderes y su imposibilidad de realización, se encuentra el origen del *sui generis* sistema presidencial mexicano, y su división de poderes muy concretamente en el trecho habido entre el señalamiento formal en la Constitución vigente y su antecedente directo en la Constitución de 1857.

Y así, los diputados al Congreso habrían de elegir a un generalísimo como jefe del Ejecutivo (artículo 14 del Reglamento). El resto del articulado del Reglamento está referido, precisamente, a cómo organizar también, con enfoque elemental, el Poder Judicial.

Los políticos progresistas del siglo XIX recogieron e intentaron canalizar por la vía conducente el indiscutible sentir mayoritario del pueblo por obtener un nuevo México, soberano e independiente. Pero cual sucede universalmente, en semejantes situaciones, las instituciones, convencionalismos y cánones del pasado permanecían incrustados en la mentalidad y hábitos de las gentes. Era de todo punto imposible marcar un trazo recto entre los propósitos, los deseos y los alcances, y así, el Constituyente del 24 creyó que podría ser una solución integrar un Poder Legislativo bicameral ya en este caso nacional, con un Poder Ejecutivo formado por dos personas: el presidente y el vicepresidente.

Coincidimos con los doctrinarios que aseveran que el fracaso de la vicepresidencia en México provino, en mucho, del sistema de elección, ya que no se integraba la planilla con ambas figuras, sino que el vicepresidente salía de quien hubiera obtenido un segundo lugar en la votación indirecta en tercer grado, cuyo sistema proveniente del de las Cortes de Cádiz habría de encarnar en el sistema electoral mexicano, prácticamente hasta 1917. Pasamos por alto los pronunciamientos, cuartelazos y cambios de bando entre los próceres de la primera mitad del siglo XIX mexicano. Quizás la figura más consecuente la encontremos en Melchor Ocampo con su anarquismo romántico y su devoción a Juan Jacobo Rousseau. También, por otros caminos, fue en la medida de lo posible consecuente, uno de los hermanos Gómez Farías, don Valentín, quien sabido es que aprovechó la vicepresidencia para iniciar las Leyes

de Reforma, lo que además de costarle el injusto apodo de “Gómez Furias” le supuso la destitución firmada por Santa Anna, acuciado por la presión de los grupos criollos. La misma figura política de López Rayón, jurista de primerísima talla, no estuvo exenta de algún traspiés. Recordemos la carta que con motivo de la junta de Zitácuaro (1811) le envió el primero al segundo:

... Habrá sin duda reflejado V. E. que hemos apellidado en nuestra junta el nombre de Fernando VII que hasta ahora no se había tomado para nada: nosotros ciertamente no lo habíamos hecho, si no hubiéramos advertido que nos surte el mejor efecto: con esta política hemos conseguido que muchas de las tropas de los europeos desertándose, se hayan reunido a las nuestras; y al mismo tiempo que algunos de los americanos vacilantes por el vano temor de ir contra el rey, sean los más decididos partidarios que tenemos.

La contestación de Morelos fue de apego categórico a sus rectos principios: “No era razón engañar a las gentes haciendo una cosa y siendo otra, es decir, pelear por la Independencia y suponer que se hacía por Fernando VII.”

Es en la Constitución de Apatzingán donde comienza a deslindarse el Poder Legislativo del Ejecutivo. Y así, en su artículo 44, declara: “Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre del Supremo Congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.” Es decir, el constituyente de Apatzingán estableció el equilibrio armónico de los tres poderes a los que en cuanto a sus funciones los consideró supremos; pero puso el acento en que el Congreso era el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo.

Curiosamente el artículo 55 de dicho decreto constitucional prohíbe que sean diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado. En cuanto al Supremo Gobierno, según el artículo 32, se compondrá de tres individuos iguales en autoridad “alternando por cuatrimeses en la Presidencia que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de firmar y los manifestarán al Congreso”.

Si se comparan las atribuciones específicas del Supremo Gobierno con las del Supremo Congreso se comprobará el cuidado con que el Poder Constituyente desglosó las funciones legislativas de las de ejecución de las leyes, aun cuando en sus artículos 103, 104, 105, 108 y 109 presentan una interferencia legal en labores administrativas y políticas. (Véanse los artículos 159, 160 y demás relativos del capítulo XII que fijan las atribuciones del Supremo Gobierno.)

Según el artículo 134 debería haber tres secretarios, a saber: el de Guerra, el de Hacienda y el de Gobierno (Gobernación). Este gobierno,

en el aspecto formal, resultaba subordinado al Supremo Congreso, puesto que su artículo 151 autorizaba a aquél a nombrar un número triple de los individuos que han de componer al Supremo Gobierno, elegidos en sesión secreta. Dichos funcionarios gubernamentales deberían jurar ante el presidente del Congreso la defensa de la religión católica, la independencia del país, y, como personas exentas de tachas, habrían de trabajar incesantemente por el bien y por la nación misma. Según el artículo 158: "Por primera vez nombrará el Congreso los secretarios del Supremo Gobierno mediante escrutinio en que haya examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos. En lo de adelante hará este nombramiento a propuesta del mismo Supremo Gobierno, quien la verificará dos meses antes que se cumpla el término de cada secretario."

Este procedimiento peculiar del Decreto de Apatzingán no prosperó en posteriores constituciones. Lo consideramos como un atisbo de sistema parlamentario por cuanto se defiende el control de nombramiento del gobierno que posiblemente tiene su antecedente en la Constitución norteamericana ya que ahí el Congreso investiga a los gobernantes propuestos por el jefe del Ejecutivo para integrar su gobierno.

En el artículo 170 se limitan las facultades del Supremo Gobierno en los renglones de la administración de Hacienda el que no podría "librar las cantidades que necesitare para gastos secretos en servicio de la Nación con tal que informará oportunamente de su inversión". O sea que en el artículo 170 se exija el primado del Congreso sobre el Supremo Gobierno en materia de Hacienda, y asimismo, en el ramo militar (artículo 171).

El Ejecutivo no podía administrar libremente las rentas y fondos nacionales.

Según el doctor Alfonso Noriega<sup>1</sup> el Constituyente de Apatzingán tomó el Ejecutivo Colegiado "del Directorio creado en Francia por el abate Siéyes. Pero, además de la experiencia histórica de México" las innovaciones estructurales del México de los años siguientes a 1821 precisaban, como siempre sucede en los nuevos Estados, del conocimiento del pueblo. De aquí que esa gran figura que fue el doctor José María Luis Mora elaborara el Catecismo Político de la Federación Mexicana, en el que por medio de preguntas concretas y respuestas concisas divulgó en 1831 ideas políticas elementales deteniéndose en consideraciones sobre el Poder Legislativo de la Federación, y sus facultades, desglosando la atribución de dictar leyes (Poder Legislativo) "de la facultad de poner en práctica las leyes emanadas del cuerpo legislativo y las sentencias de los tribunales... pues de nada sirven las mejores leyes ni las sentencias más justas y abaratadas, si aquéllas no se ejecutan y éstas no se ponen en

<sup>1</sup> Véase su estudio sobre la Constitución de Apatzingán que se publica en el tomo I de los *Derechos del pueblo mexicano*, México, Edit. Manuel Porrúa, 1978.

práctica...”<sup>2</sup> “...Además siendo el Poder Ejecutivo el más temible de todos por ser dueño de la fuerza, a los Estados debía darse una garantía de que nada debían que temer del Gobierno Supremo y no es posible concebir otra más adecuada al intento que la de dejar en sus manos la elección de la persona que debe desempeñarla”.<sup>3</sup> Seguidamente, el doctor Mora aconseja que las legislaturas de los estados deberán intervenir activamente con su voto en la elección del presidente, añadiendo literalmente este colofón: “...de que la elección de Presidente, en cuanto sea posible, se hace exclusivamente por las legislaturas de los Estados” (*ob. cit.*, p. 565), y esta acertada idea de que los estados federales participen en las tareas de las instituciones de la Unión, la amplía al referirse al Consejo de Gobierno en el nombramiento del presidente temporal.

También se pregunta el doctor Mora si el presidente de la República puede ser o no enjuiciado por delitos del derecho común durante el tiempo de su encargo y contesta en términos absolutos negativamente, ya que ello acarreará la suspensión del primer magistrado y la excitación de la ambición de los que deberían de reemplazarle; pero, pasado un año de haber cumplido su cargo, se podrán presentar acusaciones ante las cámaras. Y, asimismo, el vicepresidente, “no podrá ser acusado durante su encargo, por ningún delito, sino ante la Cámara de Diputados, ya que “siendo el Vicepresidente quien debe entrar al ejercicio del Supremo Poder, en defecto del Presidente éste podría concebir celos de aquél y suscitarle una persecución para ir a imposibilitarlo...”

Se detiene el doctor Mora en el capítulo XI de su Catecismo sobre el Consejo de Gobierno, cuerpo compuesto de los senadores más antiguos de cada estado que ha de fungir en el receso de las cámaras. Es decir, se trata de lo que la próxima Constitución de 1857 va a denominar inicialmente Diputación Permanente, transformada a partir de 1873 en Comisión (artículos 73 y 74 de dicha norma suprema). Por último, el doctor Mora aconseja no sujetar las leyes orgánicas a cambios frecuentes, ya que ello afectaría a la estabilidad del sistema, y muy especialmente, que las reformas no lleguen a mermar.

En las tres constituciones o estatutos centralistas se rompe por razones obvias el nexo político de los Supremos Poderes de la Unión con las entidades federativas. Se regresa a la tradicional terminología constitucional que se inicia en la España Peninsular con la Constitución de Cádiz de 1812. Según el maestro Manuel Herrera Lasso se trata de dos leyes tan sólo, ya que considera a las Bases Constitucionales de 1835 como el preámbulo de las Leyes Constitucionales, mejor conocidas como

<sup>2</sup> *Los derechos del pueblo mexicano*, *ob. cit.*, tomo I, en el que reproduce el catecismo, o sea la divulgación de los preceptos fundamentales de la Constitución de 1824, Poder Ejecutivo en las pp. 541 y ss.

<sup>3</sup> *Ob. cit.*, p. 554.

las Siete Leyes de 1836, con las que forma un cuerpo de doctrina al que se añadiría las Bases Orgánicas de 1843.

Las Bases Constitucionales declararon al territorio nacional dividido en departamentos, terminología más bien francesa que española por cuanto la Constitución de Cádiz menciona a la provincia, lo que asimismo se sigue haciendo hasta la Constitución contemporánea española pese a las comunidades autónomas. Y así, las provincias en las demarcaciones no autónomas siguen integrando la región. Lo mismo sucedió con la Constitución de la Segunda República Española. En la Constitución Centralista de 1835, o Bases Constitucionales, los departamentos tenían gobernadores y juntas departamentales; las juntas deberían ser elegidas popularmente y los gobernadores por el Supremo Poder Ejecutivo, pero, a propuesta de dichas juntas. Como se deduce de su artículo 10, las juntas departamentales constituían el Gobierno Local presidido por el gobernador. Véase cómo en esta Ley se desdibuja un ejecutivo local de plenos poderes, pero sujeto al Ejecutivo Supremo de la Nación.<sup>4</sup> De lo que se deduce que el Ejecutivo Nacional era jefe supremo de los gobernadores y de las juntas departamentales.

Sin embargo, en la Siete Leyes del año siguiente, hay una interesante separación entre el Poder Ejecutivo, residiendo en los gobernadores, y el Legislativo, en las juntas departamentales. Según el artículo 1º de la Ley Sexta, la República se dividía en departamentos, éstos en distritos, y los distritos en partidos. En el artículo 4º se fija la sujeción de los gobernadores al gobierno general (nacional). Según el artículo 9 en cada Departamento habría una Junta que se denominaría departamental, integrada con siete individuos. El artículo 10 señala que los electores de los diputados para el Congreso votarán, además, por los siete individuos mencionados y sus siete suplentes. El artículo 14 es de gran interés por cuanto separa la iniciativa de leyes residiendo en las juntas departamentales. Dice así: “Toca a las Juntas Departamentales: 1) iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales conforme al artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.” Pero hay una declaración interesante. Es la número nueve: “Consultar al gobierno en todos los asuntos en que éste se lo exija”, y la fracción X de dicho artículo 14 dice así: “Exitar al Supremo Gobierno conservador para que declare... en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.” Es en la Ley Segunda donde se menciona la organización de un Supremo Poder Conservador. Este Supremo Poder Conservador, tiene la atribución básica del control jurisdiccional de la Constitución. Según su artículo 12, fracción I, tiene como atribución la de “declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios, artículo

<sup>4</sup> *Ob. cit.*, p. 623.

expreso de la Constitución, y la exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firme 18 por los menos". "II) Declarar, exitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas." "III) Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia exitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades." En siguientes fracciones, hasta un número de doce, destacan el primado de las juntas departamentales sobre los tres poderes provinciales y los de la nación, llegando incluso en su fracción a poder acordar el veto sobre lo acuerdos del Congreso nacional respecto de reformas a la Constitución. Tiene este Poder doce atribuciones básicas entremezcladas en cuanto a los procedimientos legales en los otros dos poderes. Curiosamente la señalada con el número V dice: "Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público." Y asimismo la fracción VII señala: "Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente."

Ambas fracciones creemos que pueden ser consideradas como el antecedente de la fracción V del artículo 76 vigente.

De las Bases Orgánicas de 1843, destacan entre otros los artículos 134 y 136, en los cuales se señala el nombramiento que el presidente de la República hará de los gobernadores.

En síntesis, las dos leyes centralistas presentan una mezcla, a veces contradictoria, entre el centralismo de la Constitución española de Cádiz y el federalismo de la Constitución del 24, lo que está muy en consonancia con las corrientes contradictorias existentes en la primera mitad del siglo XIX mexicano hasta llegar a la Constitución de 1857 en que aflora espléndidamente el Estado libre burgués y de derecho, y no como molde utópico, sino como la iniciación de una viva realidad que será reestructurada en 1917 por los canales del Estado social de derecho.

## II. CONSTITUCIÓN DE 1857

Artículos 43 al 48 inclusive y 65; su reciprocidad en las 27 constituciones estatales, en cuanto a la iniciativa de ley

Poco podríamos añadir en este inciso sobre los grandes aciertos de la Constitución de 1857, tema éste que hemos tratado en otros lugares. En su artículo 43, que forma parte de la sección II del Título Segundo, se señalan, en compañía de los artículos siguientes hasta el 49, inclusive,

lo relativo a la nueva integración territorial, de suma importancia porque sirvió de base hasta nuestros días. Así, el artículo 43 declara que: Las partes integrantes de la Federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

Artículo 44. Los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California, conservarán los límites que actualmente tienen.

Artículo 45. Los Estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de Estados, los límites que han tenido como territorios de la federación.

Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Artículo 47. El Estado de Nuevo León y Coahuila, comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos Estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorporará a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila.

Artículo 48. Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían en 31 de diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente.

Es decir, inicialmente fueron 24 estados y un territorio. Posteriormente, hasta 1902, fueron surgiendo nuevos estados y dos territorios, a saber: Campeche, Morelos, Hidalgo, Coahuila y territorios de Tepic y Quintana Roo, de acuerdo con las fracciones I, II y III del artículo 72. En 1857 Coahuila formaba parte de Nuevo León. Posteriormente, en 1862, Campeche se separó de Yucatán. Del estado del Valle de México, que no llegó a formarse, se desprendieron tres nuevas demarcaciones, de acuerdo con el decreto de Juárez, expedido con facultades extraordinarias, el 7 de junio de 1862, por el cual se formaron tres distritos militares en el territorio del Estado de México, que correspondían, aproximadamente, a lo que después se conocerían como Estados de México,

Hidalgo y Morelos. Esa resolución presidencial se funda en que en ese Estado de México "ha venido a radicarse la guerra civil y que, para terminarla, hay extrema dificultad en razón de que por ella misma las comunicaciones se hallan interrumpidas" y en que la situación se prolongaría indefinidamente porque el Estado de México, tan extenso como es, no puede recibir los auxilios eficaces y directos que necesita de su propia capital. Se señala, entonces, como capital del primer distrito, a Toluca, de México; del segundo distrito, a Actopan, con lo que constituye, después, el estado de Hidalgo; y del tercer distrito a Cuernavaca, con la superficie del posterior estado de Morelos. Además, se incorporarán al Distrito Federal algunos distritos del Estado de México: Chalco, Texcoco, Otumba, Zumpango y Tlalnepantla.<sup>5</sup>

El territorio del hoy Nayarit, con su capital Tepic, proviene de la disgregación del estado de Jalisco. Tepic fue su séptimo cantón, en el que estuvieron atrincherados los guerrilleros que lucharon contra el poder central, bajo el mando de Manuel Lozada. A la muerte de éste, en 1873, pudieron comenzarse a llevar a efecto las gestiones legales que con anterioridad se habían ido tramitando, desde 1869, lo que no pudo obtenerse sino hasta el 12 de diciembre de 1884. El territorio de Quintana Roo, surgió, sin mayores obstáculos, en 1902, desprendido de la parte oriental de Yucatán.

*El artículo 65 es fundamental* en el rastreo de la relación del Ejecutivo de los estados, con el Legislativo. No podríamos hacer un análisis de la problemática, por otra parte común, en las demarcaciones federativas, sin el enfoque previo de la causa que se encuentra en la posible falta de nivel armónico entre los poderes fácticos de México. Éstos, precisan ser desglosados del formalismo constitucional proveniente, directamente, como raíz inmediata de la Constitución de 1857. Ambos constituyentes presentan un aceptable nivel equidistante entre los tres poderes, con las interferencias legales de rigor,<sup>6</sup> ya que la división absoluta de poderes, no es posible en la realidad política, máxime en los sistemas presidenciales. Y así, el semipresidencialismo constitucional francés, acentuado desde el presidente De Gaulle está fragmentando, desde las dos últimas décadas, en el que parecía inmovible régimen parlamentario galo, de añeja tradición.

<sup>5</sup> Pizarro Suárez, Nicolás, "Reformas a la Constitución de 1857", en los *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Edit. Manuel Porrúa, 1978, tomo II, p. 492.

<sup>6</sup> Véase, a este respecto, el magistral e irrefutable análisis que hace el doctor Jorge Carpizo en las pp. 249 y ss. de su texto, *La Constitución mexicana de 1917*; enumera lo que considera como relaciones de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que nosotros designamos como interferencias legales entre los poderes, por cuanto figuran en la propia Norma Suprema. El doctor Carpizo analiza también las interferencias del Legislativo-Judicial, del Judicial-Ejecutivo, y de los tres órganos.

La raíz inmediata en el constitucionalismo y en la realidad política mexicana, la encontramos en el artículo 65 de la Constitución de 1857 al declarar que: “El derecho de iniciar leyes, compete: I. Al Presidente de la República. II. A los Diputados al Congreso federal; y III. A las legislaturas de los Estados.”

Por una mejor comprensión de lo que es el punto central de este estudio, que presentamos a la consideración de tan importante Foro, comenzaremos por aclarar la diferencia en cuanto a integración constitutiva entre régimen parlamentario y presidencial. Aquél es característica europea, y éste, del Continente Americano, por cuanto Estados Unidos, México y Brasil son sus principales exponentes. Aquél y éste funcionan con una vicepresidencia. Esta figura, en el constitucionalismo mexicano, ha sido totalmente inoperante, con excepción de Gómez Farías<sup>7</sup> (“Aquel juditas honesto para vicepresidente”) en el cortísimo trecho acabado en 1833 cuando apenas comenzaban a preludiar algunas de las posteriores leyes de Reforma.

1. El jefe del gobierno, es persona distinta del jefe del Estado en el parlamentario, mientras en el presidencial es la misma.

2. En aquél, necesariamente ha de imperar el pluralismo político, el que garantiza irrefutablemente la libre participación.

3. En aquél existe un control superior: el del jefe de la nación, ya sea monarca o presidente de la República, en la mayoría de los casos, además de reinar o ser figura representativa, gobierna.

A este respecto, la Constitución española vigente concede al monarca facultades constitucionales para intervenir sobre el Poder Legislativo en los casos anómalos que la misma Norma Suprema recoge. Así, su artículo 62, fracción *d*), especifica: “Proponer el candidato a Presidente de Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución; *e*) nombrar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente... *g*) ser informado en los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno...”

Según el artículo 99 el rey tiene facultad para proponer el candidato

<sup>7</sup> 1. La vicepresidencia mexicana se instituye en la Constitución de 1824. 2. En 1928, siendo presidente Manuel Gómez Pedraza, es primer vicepresidente Vicente Guerrero. 3. Siendo presidente Guerrero, es segundo vicepresidente Anastacio Bustamante; con Santana es tercer vicepresidente Gómez Farías. 4. Con Paredes Arrillaga es cuarto vicepresidente Nicolás Bravo. 5. Con Santana en 1846 es quinto vicepresidente y por segunda vez Gómez Farías. 6. Por Decreto del 26 de marzo de 1847 se deroga la *vicepresidencia*. 7. La vicepresidencia la instaura Díaz para cumplir con una exigencia de Europa. 8. Díaz quiere poner a Mariscal. 9. Limantour quiere poner a Corral. 10. La planilla definitiva se integra con Díaz y Corral en la Convención de 1904. Bibliografía: *Enciclopedia de México*, Bulnes, F., “El verdadero Díaz y la Revolución”, Editora Nacional, S. A., México, 1952.

a la presidencia del gobierno, previa consulta con los grupos políticos y los representantes parlamentarios. Cuando el candidato, expuesto su programa político de gobierno ante el Poder Legislativo, obtenga la confianza del Congreso, el rey lo nombrará presidente. Según el artículo 100, el rey nombrará y separará a los miembros del gobierno a propuesta de su presidente. Según el artículo 113 cuando la décima parte de los diputados voten una moción de censura al gobierno, éste presentará su dimisión al rey (artículo 114), quien nombrará presidente del gobierno aquel que haya obtenido mayor votación en el Congreso. Asimismo, según el artículo 115 el rey firmará en su caso la disolución del Poder Legislativo solicitado por el presidente del gobierno.

Nos interesa resaltar que en el régimen presidencial mexicano existe el primado de injerencia legal (constitucional) del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, lo que desde 1857 hasta nuestros días ha repercutido en las constituciones de las entidades federativas, en su realidad política.

Según la Constitución de Brasil el Poder Ejecutivo se integra con el presidente y vicepresidente; pero en el artículo 74 se declara que el ejercicio de este poder pertenece al presidente auxiliado por los ministros de Estado.

Según el artículo 78 el vicepresidente será elegido también por sufragio directo.

Tanto en la Unión como en los estados el acento deberá seguir colocado en el Poder Legislativo. Lo dicen las facultades del presidente y de los gobernadores para reformar sin cortapisa alguna el texto constitucional. Tales atribuciones no siempre están reconocidas en las constituciones modernas, algunas de las cuales prohíben las reformas constitucionales, sino es por iniciativa popular y el referendo, en su caso. A mayor abundamiento el artículo 21 de la Constitución Política de la Segunda República española, al proclamar que el derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos estatutos, "supone la supeditación de los Poderes Legislativos Locales al de la Nación", por cuanto la reforma constitucional según su artículo 125 podrá iniciarse a propuesta del gobierno o de la cuarta parte de los miembros del parlamento. En su consecuencia, las entidades autónomas regidas por esta Constitución carecían, como tales entidades, de atribución para la reforma constitucional nacional.

Algo parecido sucede con la Constitución mexicana vigente, puesto que su artículo 135 señala la iniciativa en favor del Congreso de la Unión y que posteriormente dichas reforma o adiciones sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. No se reconoce a estas legislaturas el derecho directo a las propuestas de reforma. Las repercusiones del artículo 65 de la Constitución del 57 no fue taxativamente recogida en las 27 constituciones políticas estatales, ya que en su mayoría pro-

clamaron que la iniciativa de ley residía en primer lugar en los diputados de la legislatura local. Así, el artículo 69 de la Constitución de Aguascalientes, el 29 de Campeche, el 46 de Coahuila de Zaragoza, el 58 de Colima, el 49 de Chihuahua, el 37 de Guerrero, el 41 de Hidalgo, el 21 de Jalisco, el 43 del Estado de México, el 37 de Michoacán, el 42 de Morelos, el 69 de Nuevo León, el 34 de San Luis Potosí, el 30 de Sinaloa, el 30 de Tabasco, el 43 de Tamaulipas, el 35 de Yucatán y el 25 de Zacatecas.

Es necesario señalar que en los regímenes parlamentarios no tiene mayor importancia en quien reside la iniciativa de la ley. Así, por ejemplo, la Constitución española vigente menciona en su artículo 87 la iniciativa en un primer lugar correspondiente al gobierno y en segundo lugar a la Cámara de Diputados y al Senado. Con gran acierto, la fracción segunda de este artículo 87 faculta a las asambleas de las comunidades autónomas para presentar al Congreso una proposición de ley, y asimismo la fracción III reconoce la iniciativa legislativa popular cuando 500,000 firmas lo acrediten, con excepción de materias tributarias, internacionales, prerrogativas de gracia, y en materias propias de las leyes orgánicas.

Nos interesa resaltar que en los regímenes parlamentarios el Poder Legislativo lleva el control de las posibles reformas desde sus inicios.

IV. Constitución de 1917, artículos 49 y 71: sus equivalencias en las constituciones de los estados.

La democracia, se ha afirmado, es la participación libre en las tareas de la comunidad política. Se oponen a esta participación los factores reales de poder que desde dentro de los propios países presionan en la defensa de sus intereses elitistas. En México, conocer el córpore elitista es tarea fácil. No lo es tanto averiguar las élites que toman las decisiones. Y asimismo, ¿cómo se presentan estos instrumentos elitistas en la política gubernamental de los estados?

En la práctica cotidiana la división de poderes universalmente deja de ser absoluta, y se relativiza. Si las constituciones de las democracias representativas no señalan los controles directos sobre el poder, se corre el riesgo de las decisiones elitistas que pueden recaer sobre la masa de la ciudadanía y sobre las instituciones y organismos federales. Característica de México es la concentración masiva de la vida política del país, en la demarcación de la ciudad de México, o más bien del D. F. La patria chica es recordada en virtud de las festividades locales, preferentemente. No existe la rotación política de los altos funcionarios locales que pasen a la dirección nacional, y viceversa. Generalmente, un funcionario que ha llegado a los puestos de dirección nacional pierde el contacto con su demarcación de origen, en lo relativo a la dirección de partido político. Regresará si se presenta en la campaña para senador, o para gobernador. Se rompe el nexo propiamente de dirección política, es decir, de partido.

El ejemplo contrario nos lo ofrecen algunos países de Europa, por ejemplo, en Alemania, donde el dirigente político, hecho a través del tiempo, con una carrera política de abierta formación paulatina y ascendente, puede alternar los puestos de dirección nacional con los locales, cuando cesan aquéllos. Esto es importante, puesto que el alto nivel del desarrollo político, social y económico de las demarcaciones territoriales se proyecta sobre la entidad nacional, y recíprocamente.

Hay, pues, el engranaje de una división de poderes estatales con la Federación que ha de conducir al desarrollo armónico de la vida nacional, en todos y cada uno de los renglones sociales. Así, existe una división de poderes de gran trascendencia que contempla la relación tripartita entre la unión y las entidades federativas, y que debería ser en la relación directa entre los poderes de la Unión, con los locales, y de éstos entre sí.

Al afianzarse en México el sistema presidencial, en la realidad histórica, desde el 57 hasta nuestros días, fue destacando el Poder Ejecutivo como supremo poder. No nos estamos refiriendo a las facultades excepcionales de los artículos 29 y 131, sino a la realidad viva, cotidiana.

En el tomo V de *Los derechos del pueblo mexicano*, texto al que nos venimos refiriendo, se especifican los antecedentes históricos sobre el equilibrio armónico del artículo 49, que transcribimos a continuación:<sup>8</sup> el punto 21 de los “Elementos constitucionales”; los artículos 15 al 17 de la Constitución de Cádiz; el punto 5 de “Los sentimientos de la Nación”: “. . . dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales . . .”; artículos 11 y 12 de Apatzingán; Constituciones centralistas, resaltando el voto particular, en 1840, del diputado José Fernando Ramírez:

... Obsequiando este principio de la división de poderes, creo que son incompatibles con él, ciertas facultades que la Comisión concede al Ejecutivo, reducidas a que cuide la administración de justicia, a que pueda nombrar un Procurador para este objeto y a que pueda suspender a los Magistrados y Jueces... Cuando se formaron las actuales leyes constitucionales, parecía que no se tenía presente otro fin principal que poner trabas al Ejecutivo; hoy parece que no se trata de otra cosa que de ampliar sus facultades más allá de los límites que permiten los principios de la forma adoptada...

Se refiere, seguramente, a la facultad presidencial que, según la Constitución de 1836 (es decir, las Siete Leyes), se concedía al Ejecutivo para “suspender a los empleados públicos, sin restringirse a clase alguna . . . estas atribuciones pueden reducir a nulidad al Poder Judicial . . . puede convertirse al Ejecutivo, de hecho, en un Tribunal Superior . . . al

<sup>8</sup> Pp. 669 y ss.

hallarse revestido de la facultad de suspender a los Jueces y Magistrados”. (Hasta aquí las palabras del señor diputado Ramírez.)

En el Constituyente de 1856, el diputado Ruiz, al ponerse a discusión al declarar el artículo 52 del Proyecto (50 en la Constitución), prohibiendo la reunión de dos o más poderes en una sola persona, el diputado Gamboa propuso que la adición se colocara en las proyecciones generales para hacer extensiva la disposición a los estados.<sup>9</sup>

### III. ESTUDIO DE ESTOS ASPECTOS EN EL CONSTITUCIONALISMO VIGENTE

Sin la menor duda, el enfoque crucial lo dio el Constituyente de 1916, y concretamente en el dictamen elaborado por constituyentes como Paulino Machorro, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez. En él se sostiene que la teoría de los tres poderes es el pivote del constitucionalismo mexicano. El constituyente aprobó íntegramente la propuesta de redacción del hoy artículo 49. El voto particular del diputado Fajardo, sobre la separación de poderes, ahondó en el dictamen de la comisión; pero con enfoques más drásticos, limitativos de las facultades extraordinarias del artículo 29, guarda relación lo que con posteriores reformas de que fue objeto este artículo hasta llegar a la redacción actual: trascendería los límites de este estudio detenernos en los casos en que los avatares de la vida política de México obligó a poner en actividad este artículo 29.

En 10 de diciembre de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas propuso y fue acordada la siguiente adición al 49: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, y en la exposición de motivos a la referida iniciativa del Ejecutivo, se declara que la inveterada costumbre del Ejecutivo, de solicitar del Legislativo facultades extraordinarias para legislar, “produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, el sistema de gobierno representativo y popular, establecido por la Constitución . . .”

“Objeto de múltiples desviaciones en su interpretación y en su aplicación, el artículo 49 no siempre ha significado un límite para la acción de los titulares del Poder Ejecutivo, quienes en más de una ocasión han asumido facultades legislativas que contravienen al espíritu y a la letra constitucionales”.<sup>10</sup> De aquí la adición, ya mencionada, en 1938.

Pero, la reforma en 1951 al artículo 131, en su segundo párrafo puso una seria limitación a la reforma de 1934.<sup>10a</sup> Para ello, hubo de

<sup>9</sup> *Ob. cit.*, p. 575.

<sup>10</sup> Valadés, Diego, “La Constitución reformada”, tomo XII de *Los derechos del pueblo mexicano*, *ob. cit.*, p. 78.

<sup>10a</sup> Se faculta al Ejecutivo legislar en materias del comercio exterior.

añadirse el artículo 49: “Salvo lo señalado en el segundo párrafo del artículo 131.” Los diputados que intervinieron en el debate, y en pro de la reforma, hicieron la distinción, curiosa, entre “delegación de facultades, y delegación de autoridad”. Dice, al respecto, Diego Valadés que “en ningún momento de su larga argumentación se consigue establecer en qué consiste la delegación de facultades, y qué caracteriza la delegación. No podemos detenernos en las repercusiones que en los estados tuvieron estas reformas. Por ejemplo, véase la fracción XL, artículo 79 de Baja California fue de autoridad, y más bien resulta patente que la distinción formulada por el dictamen, es tan infundada como arbitraria”.<sup>11</sup>

Ya la propuesta en el Senado, éste ahondó en más consideración favorable a las ya mencionadas adiciones del artículo 49 y del 131. Y así quedó instituido lo que Herrera Lasso denomina “la salvedad de la salvedad”, con lo que se estableció “una actividad legislativa compartida”.<sup>12</sup>

Pasemos, seguidamente, a presentar algunas consideraciones sobre el artículo 71.

Ya hemos mencionado que en los sistemas parlamentarios el gobierno que surge del propio Poder Legislativo presenta un entronque originario con dicho poder, aun cuando las funciones sean diferentes. Así, el artículo 15 de la Constitución de Cádiz declara que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”, y en las numerosas constituciones españolas sancionadas desde 1812, este antecedente llega hasta la actualidad.

Recuérdese, al respecto, que la Constitución de Cádiz rigió en México en dos ocasiones. La primera íntegramente, y la segunda, para aspectos parciales como el relativo al sistema electoral, sistema que se mantuvo durante el siglo XIX mexicano, prácticamente con algunos avances progresivos, hasta 1917.

Son altamente interesantes los debates parlamentarios alrededor del artículo 65, de 1857, que se proyectó en el 71 de 1917.

El Constituyente del 56 en su proyecto defendió la iniciativa legislativa, en primer término, en favor del Ejecutivo de la Unión, y el Constituyente del 17 transcribió literalmente este artículo 65 del 57, artículo 71

<sup>11</sup> Valadés, Diego, p. 81.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 82, en la que se transcribe la opinión del tratadista R. Ríos Elizondo. El 2º párrafo del artículo 131 quedó redactado así: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

que fue aprobado sin discusión y por unanimidad. Cabe resaltar que ambos artículos de dichas constituciones no han sido reformados.

Veamos ahora las constituciones estatales nacidas como consecuencia de la Constitución de 1917:<sup>13</sup>

*Constitución Política del Estado de Aguascalientes*: declara en su artículo 30 que la iniciativa de las leyes corresponde en un primer lugar a los diputados al Congreso del Estado. *Constitución de Baja California*: Artículo 28, la iniciativa corresponde en primer lugar a los diputados. *Constitución de Baja California Sur*: del 9 de enero de 1975, declara la iniciativa en primer lugar en el gobernador del estado. Curiosamente en el Constituyente del 57 y concretamente en la Sesión del 14 de octubre de 1856, el diputado Ruiz defendió que al Poder Judicial se le reconociera facultad de iniciativa de ley, lo que fue impugnado por los constituyentes Arriaga y Moreno. Pero este voto particular rechazado por la mayoría trascendió hasta nuestros días en las constituciones estatales. No así en la de la Unión. Así la nueva Constitución del que fuera Territorio de Baja California Sur, transformado en estado, incluye en su fracción IV del artículo 57 la facultad del Poder Judicial local para iniciar leyes, en su ramo. La *Constitución de Campeche*, señala en su artículo 46 que la iniciativa legislativa corresponde en primer lugar al gobernador del estado, después a los ayuntamiento en asuntos del ramo municipal y por último al Tribunal Superior de Justicia. En el artículo 47, se sanciona que las iniciativas presentadas por el gobernador del estado o firmadas por tres o más diputados, pasarán a la Comisión del ramo.

*Constitución de Coahuila*: declara la iniciativa de ley a los diputados en primer lugar, seguidamente al gobernador, al Tribunal Superior en materia de administración y a los ayuntamientos del estado.

*Constitución de Colima*: Su artículo 37 declara la iniciativa de ley en los siguientes términos: A los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos.

*Constitución de Chiapas*: coincide en los términos de la Constitución de Coahuila, según su artículo 68. En la Constitución actualmente vigente impresa el 30 de marzo de 1982 (sin fecha de promulgación en el ejemplar que manejamos), según su artículo 27, la iniciativa corresponde en primer lugar al gobernador, y seguidamente a los diputados, Tribunal Superior en materia de su ramo y a los ayuntamientos en asuntos municipales.

*Constitución de Durango*: *Idem*, en su artículo 50 respecto de las dos anteriores constituciones.

*Constitución Política del Estado de Guanajuato*: según su artículo 64

<sup>13</sup> Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y constituciones de los estados de la Federación*, México, D. F., Edit. del Centro de Documentación y Publicaciones de la Secretaría de Gobernación, febrero, 1980.

la iniciativa compete al gobernador, a los diputados y a los ayuntamientos.

*Constitución de Guerrero:* según el artículo 50 compete al gobernador y a los diputados.

*Constitución de Hidalgo:* según su artículo 31, la iniciativa corresponde al gobernador, a los diputados, al Tribunal Superior en su ramo, a los ayuntamientos y a los ciudadanos del estado.

*Constitución del estado de Jalisco:* su artículo 16 declara la iniciativa de las leyes en el siguiente orden: a los diputados, al gobernador y al Supremo Tribunal en asuntos del ramo de Justicia.

*Constitución del Estado de México:* su artículo 59, señala la iniciativa en favor de los diputados, del gobernador, al Tribunal Superior de Justicia en lo concerniente a la Administración de Justicia, a los ayuntamientos y a los ciudadanos en todos los ramos de la administración.

*Constitución del estado de Michoacán:* Su artículo 36, declara que lo concerniente a la iniciativa de leyes corresponde al gobernador, a los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos. El artículo no condiciona materias específicas de la competencia ni del Supremo Tribunal de Justicia ni de los ayuntamientos.

*Constitución de Morelos:* en su artículo 42, fija la competencia de iniciar leyes al gobernador, a los diputados, al Tribunal Superior de Justicia, a los ayuntamientos y a los ciudadanos del estado. Hacemos la consideración del acierto de mencionar específicamente a los ciudadanos del estado, puesto que, de acuerdo con la Constitución de la Unión, hay una sola nacionalidad, pero una triple ciudadanía: la de los municipios, la de los estados y la del territorio nacional. Y asimismo, este artículo no fija la materia específica de que son competentes el Tribunal Superior de Justicia ni los ayuntamientos, ni tampoco prohíbe que los ciudadanos puedan presentar iniciativa de ley, para asuntos tributarios, o de tratados internacionales, lo que según hemos visto prohíbe la Constitución española vigente (artículo 87).

*Constitución de Nayarit:* según su artículo 49, corresponde la iniciativa de ley: a los diputados, al gobernador del estado, al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del orden judicial y a los ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal.

*Constitución de Nuevo León:* Su artículo 68 declara la iniciativa en favor de los diputados, la autoridad pública del Estado y cualquier ciudadano nuevoleonense.

*Constitución de Oaxaca:* a los diputados, al gobernador, al Tribunal Superior de Justicia en lo judicial, a los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios y a los ciudadanos del estado en todos los ramos de la administración.

*Constitución de Puebla:* su artículo 51 declara la iniciativa de ley,

en el siguiente orden: al gobernador, a los diputados, los ayuntamientos, en lo relativo a la administración municipal.

*Constitución de Querétaro*: la competencia se presenta en el orden siguiente: al gobernador, al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos del orden judicial y a los ayuntamientos de las municipalidades en los ramos que les corresponda.

*Constitución de San Luis Potosí*: según su artículo 37, la iniciativa de ley corresponde al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos de su ramo, y a los ayuntamientos en los de su competencia, así como a los ciudadanos del estado.

*Constitución de Sinaloa*: según su artículo 45, la iniciativa de ley corresponde a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, a los ayuntamientos, a los ciudadanos sinaloenses y a los grupos legalmente organizados en el estado.

*Constitución de Sonora*: su artículo 53 declara la iniciativa de ley en el orden siguiente: al Ejecutivo del estado, al Supremo Tribunal de Justicia, a los diputados locales, a los ayuntamientos del estado. El artículo siguiente aclara que el Supremo Tribunal sólo podrá iniciar leyes en el ramo de justicia.

*Constitución de Tabasco*: según su artículo 60, la iniciativa corresponde: al gobernador, a los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia sólo en asuntos de su ramo, a los ayuntamientos en asuntos de competencia municipal y a las legislaturas de los otros estados de la Federación.

*Constitución de Tamaulipas*: la iniciativa corresponde: a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, a los ayuntamientos para los asuntos de sus respectivas localidades y a todos los ciudadanos por conducto de sus diputados.

*Constitución de Tlaxcala*: transcribe el artículo 64 de Tamaulipas, pero excluye a los ciudadanos y en cuanto al Tribunal Superior de Justicia, lo limita a los asuntos del ramo.

*Constitución de Veracruz*: Artículo 70, declara que son iniciativas de ley o decreto: 1. Las proposiciones que dirigen a la legislatura el gobernador del estado, *las legislaturas de los otros estados de la Federación, el Tribunal Superior de Justicia, la Dirección General de Educación y la Universidad Veracruzana*, en lo tocante a sus ramos, y asimismo, los diputados y los ayuntamientos en materia de sus ramos.

*Constitución de Yucatán*: su artículo 35 señala la iniciativa de ley en favor de los diputados, del gobernador, del Tribunal Superior de Justicia y en los asuntos de su ramo y los ayuntamientos en las cuestiones municipales.

*Constitución de Zacatecas*: según su artículo 40, corresponde la iniciativa de ley en el siguiente orden: diputados, gobernador, Supremo Tribunal de Justicia, *asambleas municipales y ciudadanos del estado*.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

“Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar las 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.”<sup>14</sup>

En aquellos países del Continente Americano en que existe la figura del vicepresidente,<sup>15</sup> no se contempla la de subgobernadores.

México no fue una excepción durante la vigencia de la vicepresidencia, restablecida el 6 de mayo de 1904, por conveniencias políticas del presidente Porfirio Díaz. Lo que sí repercutió en las entidades federativas de México fueron las reformas de las pretendidas facultades delegadas en favor del Ejecutivo en la ampliación de las facultades de los gobernadores estatales.

Algunas constituciones, como la de Oaxaca, en su artículo 82, consagran las figuras del secretario general del Despacho, un subsecretario, directores generales y jefes de departamento, lo que podría ser considerado en principio, y formalmente, como limitaciones del Ejecutivo a través de este control si no fuera por sus artículos 66 y 67, en los que se señala que el Poder Ejecutivo local residirá en un solo individuo, que será elegido por voto directo. El artículo 90 es reiterativo del 82, salvo que está en consonancia en su primer punto con el artículo 90 de la Constitución de la Unión y, asimismo, el 79, fracción V, de Oaxaca, transcribe el 89 de la Unión en su fracción V respecto del libre nombramiento y remoción de los funcionarios que se señalan.

En ambos casos no existe la facultad del Legislativo para ratificar o rechazar la propuesta de nombramientos cual ocurre en la Constitución de los Estados Unidos.

Los dos casos implican el fortalecimiento de las actuaciones del presidente, a diferencia de lo que sucede en el sistema parlamentario.

Según el doctor Fix-Zamudio, tres factores han contribuido a integrar el sistema presidencial mexicano: el caciquismo prehispánico, el despo-

<sup>14</sup> Constitución de Apatzingán, artículos 11 y 12.

<sup>15</sup> Artículos constitucionales de los países de América Latina en donde se instituye, dentro del Poder Ejecutivo, la vicepresidencia. Argentina, artículo 81. Bolivia, artículo 86. Brasil, artículo 75. Colombia, derogado A. L. 5 de 1905. Costa Rica, artículos 133 y 135 (2 vicepresidentes). Cuba, artículo 72, primer vicepresidente y cinco vicepresidentes. Chile, artículo 66, Constitución de 1972. República Dominicana, artículo 51. El Salvador, artículos 31, 65, inciso 4º y 68. Guatemala, artículo 188. Haití, artículo 86. Ecuador, artículo 174. Honduras, artículo 190 (no hay vicepresidente, hay un presidente y se eligen a tres designados, electos por el pueblo). Perú, artículos 202 y 203. Panamá, artículo 155. Venezuela, artículo 187. En ausencia absoluta del Ejecutivo, toma posesión provisional el presidente del Congreso o en su defecto el vicepresidente del mismo.

tismo español y el caudillismo militar. Lo afirma en el siguiente párrafo que transcribimos:

... Como ha ocurrido en muchos regímenes latinoamericanos, en nuestro país ha existido una prolongada tradición autoritaria en la que se combinaba, por una parte, el caciquismo prehispánico, que todavía no desaparece por completo, con el despotismo español de los tres siglos de dominación colonial, así como el caudillismo militar que se prolongó, prácticamente durante el siglo XIX y primeras décadas del presente, con breves periodos, bastantes reducidos, de una apertura democrática.<sup>16</sup>

Esta característica forma un todo unitario en la realidad política de la nación, y en las demarcaciones estatales que llegan hasta nuestros días, acentuada por la práctica viciosa de la legislación delegada que en nuestros días ha invadido a los más prístinos y tradicionales sistemas parlamentarios, como el inglés, y que en México vienen a contradecir a los artículos 49 y 29.

Las constituciones de las entidades federativas que según hemos transcrito y analizado en páginas anteriores, conceden a los tribunales superiores, y a los municipios, facultades de iniciativa de ley; además de romper la división de poderes, cuyo mantenimiento en México ha de garantizar, como ningún otro instrumento legal, el equilibrio armónico entre los poderes, no tiene mayor trascendencia en la legitimidad de la representación política, puesto que la Constitución de la Unión y las estatales facultan al Ejecutivo para intervenir en la designación de los altos funcionarios judiciales. De aquí la necesidad imperiosa de que se vaya llegando a la creación de un Poder Judicial independiente con su propio estatuto orgánico, las oposiciones para llegar a los altos puestos, el escalafón administrativo y su dependencia de un Ministerio de Justicia, pese al triste recuerdo que en el país en el pasado dejó la existencia de este Ministerio, ya que el móvil de su desaparición, consistente en evitar la subordinación de dicho poder, al Ejecutivo, no se ha logrado plenamente. (Véase el artículo 96 de la Constitución de la Unión, y su transcripción en las constituciones de las entidades federativas.)

La tónica universal de que los poderes Ejecutivo nacional y local invadan funciones y atribuciones que originariamente fueron competencia de los otros dos poderes, ha encarnado en la viva realidad constitucional y fáctica de México. Pero hay una nueva corriente que comenzó con el sistema de desconcentración de los poderes superiores hacia los subordinados, y que se detuvo para dar directamente facultades de decisión política y jurídica a grupos embrionarios sociales dedicados a atender necesidades cotidianas. Esta característica, también del México actual, de estatización de la sociedad, es propia no sólo de las autoridades nacio-

<sup>16</sup> Fix-Zamudio.

nales, sino de la demarcación orgánica estatal. Se trata de dejación de obligaciones, en función de eliminar gastos económicos y responsabilidades. Pero tiene un fundamental aspecto positivo: el fomento de la participación cívica en las tareas comunicativas; la participación en la libertad es necesidad vital en México para que su peculiar sistema democrático se canalice hacia una mayor representatividad en las que estén integradas las minorías políticas sin cuya integración no hay plena representatividad nacional.<sup>17</sup>

A la luz de la alta teoría política con la que estamos comprometidos los constitucionalistas y politólogos, es conveniente la defensa en las sociedades políticas del valor fundamental de la democracia. Y por ello, contemplamos la posible inminencia de que los sistemas presidenciales tengan restringidas las injerencias legales o facultades delegadas en el Legislativo. Creemos que el imperativo actual de cambiar la trayectoria universal de plenitud de poderes y de injerencias en los sistemas de competencia legislativa y judicial, por parte del Poder Ejecutivo, debe iniciar el cambio de dirección hacia el centro originario de lo que fue el armónico equilibrio entre los poderes en el célebre símil de que el poder contenga al poder.

En su consecuencia, y en el caso concreto de México, posiblemente llegue el momento en que el pueblo, de acuerdo con los artículos 39 y 40, decida un sistema semipresidencial que bien podría consistir en circunscribir las iniciativas de ley del artículo 71, fracción I, a las veinte atribuciones y obligaciones que originariamente el Constituyente de Querétaro concedió al presidente de México, cinco más que las que el Constituyente del 57 señaló en su artículo 85. Posiblemente en esta profunda reforma estructural ya no tengan cabida los artículos 49 y 131 en cuanto amplitud de facultades al Ejecutivo de la Unión.<sup>18</sup>

Y para la transformación de la actual democracia representativa dirigida, en una democracia semidirecta, es decir, de mayor representación, tanto la Constitución de la Unión como la de los estados, en materia de su competencia podrían considerar el alcance de la iniciativa popular para las adiciones y reformas constitucionales, habida cuenta de que a la luz de la teoría constitucional no es sostenible la pretensión de un constituyente permanente radicado en la amalgama del Ejecutivo con el Legislativo.

A mayor abundamiento, la fracción VI del artículo 89, tomada literal-

<sup>17</sup> La separación entre los poderes, muy concretamente entre el Ejecutivo y el Legislativo, junto con el pluralismo político y las elecciones libres, contribuye a garantizar la democracia auténtica o real. Desde el siglo XIX América Latina comenzó a aceptar la tolerancia en el pluralismo religioso. Falta por hacer, plenamente, el pluralismo político.

<sup>18</sup> Los límites al Ejecutivo de los Estados Unidos están contenidos en sus secciones primera y séptima. Aquella al declarar que: "Todos los poderes...", y ésta, al señalar en su fracción 2ª que: "... Todo proyecto."

mente sin excepción en las constituciones de los estados en favor del Ejecutivo local, contribuye a afianzar los poderes del Ejecutivo. Asimismo, tenemos el grave problema de la carencia de un Poder Judicial independiente, técnico, que no esté designado, en definitiva, por la intervención de los ejecutivos nacional y local de acuerdo con las fracciones XVII, XVIII y XIX del artículo 89, y, asimismo, a la fracción V del artículo 74, la que no se ajusta exactamente a las fracciones anteriormente mencionadas del artículo 89.<sup>19</sup> También en el desarrollo minucioso del párrafo IV del artículo 73 respecto del nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. *Idem*, de acuerdo con la fracción VIII del artículo 76, respecto del ordenamiento o negación del Senado a las propuestas del Ejecutivo para cubrir las vacantes de la Corte Suprema. No consideramos caduco el sistema de la división de poderes, aunque sostenemos que en el derecho constitucional, como en la teoría del Estado, su mayor presupuesto se presenta incuestionablemente en la dinámica de adaptación de las instituciones, estructuras y convencionalismos sociales a la realidad de un presente. No conocemos otro sistema más operativo que la división que presupone el control intraórganos o autocontroles que sin duda alguna en los macroorganismos de este exceso poblacional que existe en la actualidad se pierden entre la maraña de agrupaciones y asociaciones infraestructurales.

Y así, no conocemos mejor técnica para el control jurisdiccional de la Constitución que el realizado, ahí donde impera, por el Poder Judicial.

Coincidimos con el doctor Fix-Zamudio en que la necesidad imperante del equilibrio en México entre el Ejecutivo y el Legislativo de la Unión, y a mayor abundamiento, entre estos dos poderes en las entidades federativas, requiera de la transformación del Congreso de la Unión.

En consecuencia de las razones expuestas, la problemática sobre la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo de la Unión se acentúa en las entidades federativas, inclusive respecto de la posibilidad de destitución de los gobernadores por los congresos locales y a pesar de la drástica fracción V del artículo 76 que implica el incuestionable primado del Ejecutivo, en el caso señalado sobre los tres poderes estatales.

Para concluir, hacemos nuestras las siguientes aseveraciones del doctor Diego Valadés:

Habrá que tener presente, en todo caso, que aún sin modificaciones, nuestra Constitución de 1917 habría sido un texto adecuado para garantizar la li-

<sup>19</sup> "... los ciudadanos no tienen otra garantía contra los atentados del Poder Ejecutivo que la independencia del Judicial sin la que la seguridad individual, la propiedad y el honor de los particulares estará siempre a disposición del gobierno sujetos a sus caprichos, pues un juez que tiene algo que esperar o temer, ha de estar siempre dispuesto a complacerlo. Este es el motivo porque el gobierno siempre tiene una tendencia..." Mora, José Ma. Luis, "El catecismo político", *ob. cit.*, p. 539.

bertad, el derecho y la justicia, si los mexicanos de todos los tiempos hubieran estado incondicionalmente dispuestos a cumplirla y hacerla cumplir. Por eso, si bien pueden hacerse necesarias reformas a la Constitución, más necesario será reformar el espíritu cívico de quienes tienen a su cargo, cumplir y aplicar las normas constitucionales, y las que de ellas derivan, para que la convivencia no sea connivencia, para que la justicia no sea retórica, para que el progreso no sea receso, para que la libertad no sea concesión, y para que el derecho no sea de hecho. (*Los derechos del pueblo mexicano, ob. cit.*, tomo XII, p. 185.)