

## EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO

JOSÉ ENRIQUE GONZÁLEZ RUIZ  
Profesor de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho, UNAM.

### *Presentación*

Uno de los problemas que más inquietan a los estudiosos del derecho constitucional es, sin duda alguna, el de la eficacia de la “división de poderes” como principio equilibrador del ejercicio de la autoridad. Desde que Montesquieu clamó: ¡Que el poder detenga al poder!, el tema comenzó a ser apasionante.

Y es que al hacer referencia al ejercicio del poder, se está aludiendo a las cuestiones más importantes del ser humano: su libertad, sus derechos fundamentales, sus limitaciones y, en fin, su campo de acción frente a quienes ejercen el poder.

Nuestro país fue incorporado a la llamada “civilización occidental cristiana”, sin pedirle su asentimiento. La ideología liberal-individualista que caracteriza a dicha “civilización”, fue implantada en nuestra patria cuando carecía de las raíces indispensables para que se produjeran los mejores frutos. México ha vivido etapas de feudalismo, sin feudos ni señores feudales; y ha pretendido ser capitalista, sin contar con las condiciones ni los recursos necesarios para ello. También en lo político ha adoptado instituciones que, por falta de raigambre adecuada, no han funcionado con plenitud.\*

Ilusionados por el “progreso” de otros pueblos, los creadores de nuestra organización política tomaron cuanto creyeron que debía servir de ejemplo. Así llegaron hasta nosotros los principios de democracia, de representación, de organización federal y republicana. También por aires pro-

\* Refiriéndose a la identidad que buscan los pueblos americanos, Leopoldo Zea afirma que por nuestra situación de pueblos coloniales, pensamos siempre que lo que aquí se crea es sólo una “mala copia de lo europeo”, sin tomar en cuenta que “. . . en la única forma que se puede ser original (es) en la forma como se enfocan determinados problemas”. Luego agrega que no debemos seguir pensando que lo nuestro no tiene valor porque no se parece a lo europeo y que a Europa debemos imitarle su capacidad para sentirse siempre original, pero no su poca predisposición a recibir, pues ésta minimiza las posibilidades de creación. *América como conciencia*. UNAM, segunda edición, 1972, pp. 8 y ss.

venientes de otras latitudes, adoptamos las ideas de soberanía popular, de necesidad de un texto constitucional escrito y de fijación expresa de los derechos esenciales de los gobernados.

Y dentro de este contexto se ubica el principio de la división de poderes, ajeno a las prácticas políticas y a la ideología anteriores a la Independencia. No es sino hasta que ésta se consuma, cuando se divide formalmente al poder con la intención de limitarlo.

Pero el ensayo de división de poderes que se esboza en los primeros documentos políticos del país, no puede realizarse en la práctica por más de una centuria. Fue hasta entrado el siglo que corre cuando se comenzó a tratar de aplicar la división de poderes, pues, con anterioridad, las circunstancias políticas habían impedido la realización de ese experimento.

Por algunas causas que en este trabajo intentaremos explicar, el ejecutivo ha adquirido un predominio aplastante sobre los otros órganos de autoridad, al grado de que bien puede afirmarse que en este país el único que tiene poder político real es el presidente de la República. Ésa es la hipótesis básica del presente estudio.

## CAPÍTULO I

### *La división del poder como una forma de restringir su ejercicio*

Múltiples y variadas han sido las formas de tratar de controlar el ejercicio del poder, ya que nunca los gobernados han admitido que los gobernantes estén facultados para dictar cuantos mandatos estimen conveniente. Puede afirmarse que la lucha de la humanidad ha sido la lucha por detener el ejercicio arbitrario del poder y por alcanzar un mundo sin explotación.

La historia, que es el único laboratorio válido de quien intenta realizar estudios sociales, en repetidas ocasiones ha demostrado que el instrumento más eficaz para organizar y tratar de controlar el ejercicio del poder es la norma jurídica.

Como un conjunto o sistematización de las mejores aspiraciones de la comunidad, el derecho pretende servir de instrumento regulador y equilibrador de las fuerzas internas y tendencias que se mueven en la sociedad.<sup>1</sup>

Por ello sostenemos que el controlador por excelencia del poder es el derecho.

Así lo reconoce Bertrand Russell, quien afirma:

<sup>1</sup> Aunque sabemos que el derecho forma parte de la superestructura social, creemos que incluso cuando los trabajadores tienen, en la comunidad socialista, los medios de producción en sus manos, y cuando las clases antagónicas hayan desaparecido, será indispensable la norma jurídica para regular la convivencia grupal.

El ejercicio del Poder, si ha de ser algo mejor que la imposición de caprichosas torturas, debe ser limitado por la ley y las costumbres, y solamente debe ser permitido después de la debida deliberación, a cargo de los hombres que están estrechamente relacionados con los intereses de aquellos que les están sujetos.<sup>2</sup>

Pero derivados de la norma jurídica y plasmados en ésta, el hombre ha concebido otros medios para evitar que el ejercicio del poder se desborde y lesione los derechos de quienes constituyen el grupo gobernado. Así podemos hablar que existen, dentro de un marco estrictamente liberal-individualista, las siguientes formas para contener el poder:

a) La idea institucionalizada de una Constitución, entendida como el marco jurídico de actuación de los que mandan y de los que obedecen.

b) El establecimiento de una Constitución escrita y rígida, que impida frecuentes cambios que pueden no tener hondas raíces, sino obedecer a tendencias pasajeras.

c) El sistema republicano, que se opone al concepto de monarquía, y en el cual el poder del jefe de Estado no es vitalicio, ni se trasmite, por herencia o abdicación, a los integrantes de una misma familia, casta o secta.

d) El régimen representativo, por virtud del cual se concede participación a los destinatarios de la norma jurídica en la elaboración y ejecución de ésta.

e) El principio democrático, de acuerdo con el cual las decisiones de los gobernantes deben estar basadas en la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Este principio implica dos cuestiones fundamentales: 1) las decisiones de las mayorías obligan a las minorías, y 2) las minorías tienen el mismo derecho que las mayorías a expresar públicamente sus opiniones y puntos de vista acerca de los actos de quienes gobiernan.

f) El principio de soberanía popular, que faculta al pueblo a darse la forma de gobierno que considere más adecuada, y a modificarla cuando convenga a sus intereses. Esto, por supuesto, no implica el reconocimiento jurídico del derecho a la revolución, pues ningún orden jurídico se suicida al admitir su propia destrucción. Como dice Tena Ramírez: "El derecho a la revolución no puede ser reconocido *a priori* en la ley positiva,

<sup>2</sup> *El poder en los hombres y en los pueblos*, traducción de Luis Echávarri, 5ª edición, Editorial Losada, S. A. Buenos Aires, Argentina, 1968. Por cierto, Russell dice que Marx está equivocado al suponer que es el interés económico el motor fundamental en las ciencias sociales. Afirma que lo principal es el deseo de poder y de gloria. Creemos que se equivoca, tanto en esto, como en su apreciación de que la simple costumbre es un elemento lo suficientemente fuerte para contener al poder.

sino sólo *a posteriori*. El derecho a la revolución se convierte en derecho positivo cuando es reconocido como tal por el pueblo, expresa o tácitamente.”<sup>3</sup>

g) El sistema federal, en el que se realiza una distribución de competencias entre varias entidades jurisdiccionales que son, en el caso de México, la federación, las entidades locales y los municipios. La base de este sistema, que es de distribución de competencias, consiste en que las entidades que forman el Estado federal se reservan para sí todas aquellas atribuciones que no confieren expresamente al nuevo ente.

h) La división de poderes o, más propiamente, la distribución de competencias entre los órganos que ejercen la tarea de gobierno.

Para este sistema tiene una gran importancia el grado de independencia que tengan entre sí los diversos órganos de poder. Por ello, no tienen la misma importancia las resoluciones del poder judicial en un país que, como los Estados Unidos de América,<sup>4</sup> tiene un grado muy elevado de independencia, que en una nación como México en la que, entre otras cosas, la dependencia política y presupuestaria del órgano jurisdiccional lleva consigo su casi total sumisión al ejecutivo.

En esas condiciones, la eficacia o ineficacia de la división de poderes o distribución de funciones como regulador del ejercicio del poder, no depende sólo de su establecimiento en un texto legal, sino que requiere también una serie de condiciones sociales, sin la concurrencia de las cuales carece de operatividad.

Técnicamente podemos definir la división de poderes como un sistema mediante el cual se confiere cierto grado de autonomía a los órganos depositarios del poder, pero sin dejar de considerar que los mismos forman parte de una unidad jurisdiccional llamada Estado. Fix-Zamudio la concibe así:

... la evolución que se observa en la estructura de los tres distintos departamentos del gobierno federal, a partir del texto primitivo de la Constitución de 1917, es en el sentido de que el equilibrio establecido en dicho texto fundamental se ha alterado sensiblemente en beneficio del organismo ejecutivo, en tanto que la fuerza de los otros dos ha disminuido o al menos, ha permanecido estacionaria frente a la creciente fuerza de la administración, que cada vez asume un papel de preeminencia en el ejercicio del poder público, rebasando con mucho la pri-

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 9ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1968, p. 79.

<sup>4</sup> Esto no quiere decir que no estemos al corriente de que los conflictos entre los poderes en Norteamérica son producto de las contradicciones internas del sistema capitalista. Es ampliamente sabido que antes de ser funcionario público, en los Estados Unidos es prácticamente indispensable haber sido alto empleado de alguna empresa privada.

macía, en cierto modo modesta, que le confirieron los constituyentes de 1916-1917. . . . habiéndose superado en la actualidad el concepto clásico de la separación de las funciones, puesto que cada vez existe una mayor interdependencia entre los tres departamentos tradicionales, y especialmente el llamado ejecutivo, que ha ido absorbiendo en mayor número, atribuciones de los otros dos, el alcance actual del principio de la llamada “división de poderes” debe buscarse no tanto en la separación de las atribuciones, sino en el equilibrio y autonomía de los organismos que las realizan, de tal manera que se logre un equilibrio que impida un desbordamiento de uno de los departamentos, que anule a los otros, aunque teóricamente conserven su independencia.<sup>5</sup>

La doctrina ha abundado sobre los antecedentes históricos del principio de la distribución de funciones, y mientras algunos la remontan<sup>6</sup> hasta Polibio y el mismo Aristóteles, otros, como Jorge Carpizo,<sup>7</sup> piensan que en la Atenas clásica de la época del estagirita, “no era posible un poder sobrepuesto a los ciudadanos, ya que ellos eran el único poder posible”. Este último autor opina que ni Aristóteles, ni Polibio, ni Cicerón hicieron referencia a la división de poderes, puesto que ellos solamente hablaron de “una combinación de las diversas formas de gobierno”, y llegaron a la conclusión de que la mejor constitución es aquella que reúne los principios democráticos, aristocráticos y monárquicos.

En lo que la mayoría de los tratadistas concuerdan es en que John Locke inició la corriente doctrinaria que culminaría con la obra de Montesquieu.

La razón esencial que el autor del *Espíritu de las leyes* aduce para fundamentar su tesis, es la de proteger la libertad individual. Ferviente admirador del sistema constitucional inglés, al observar la realidad de éste, Montesquieu constituyó su esquema doctrinario.

Pero la idea encontró detractores desde su misma aparición, a pesar de lo cual en el artículo 16 de la romántica “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” que fue votada por la asamblea constituyente francesa en 1789, se proclamó que solamente existe constitución donde se establece y garantiza la separación de los poderes.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año xx, enero-agosto de 1967, núms. 58 y 59, pp. 63 y 64.

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 205 y 206.

<sup>7</sup> *La constitución mexicana de 1917*. UNAM, 2ª edición, 1973, p. 238.

<sup>8</sup> “Toute Société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution”, tomado de *Constitutions et documents politiques*, de Maurice Duverger, *Thémis*, Presses universitaires de France. París 1960, p. 4.

Parece lógico pensar que para controlar el poder, lo mejor que puede hacerse es dividirlo. Pero ante las recientes experiencias vividas por la humanidad, el asunto ha sido puesto en la picota del cuestionamiento.

La mitad del planeta vive bajo un sistema que proclama no tener las mismas aspiraciones que la sociedad occidental cristiana. Sobre basamentos ideológicos distintos se ha construido el sistema socialista de organización estatal.

Concebido como un instrumento transitorio necesario, el Estado es visto por los socialistas-marxistas como un medio de represión. Esta represión la ejerce el grupo que se encuentra en el poder: en los países capitalistas, los poseedores de la riqueza; y en los países socialistas, sólo transitoriamente, repetimos, el proletariado.

De acuerdo con estas ideas, la división de poderes que se da en los países capitalistas es simplemente un reparto de prerrogativas entre los integrantes de los diversos grupos que poseen la riqueza, sin que en el fondo constituya una forma real de hacer participar a las masas en el ejercicio del poder.

Por todo ello, desde ahora debemos precisar que cuando en lo sucesivo hagamos alusión a la división de poderes y sus ventajas o desventajas, a sus atributos y a sus defectos, conscientemente estaremos dejando de lado a la comunidad socialista, y que sólo analizaremos el problema con la óptica y con la escala axiológica de la llamada civilización occidental. Hacer otra cosa carecería de sentido, porque hablar de las cualidades o deficiencias de la distribución de funciones en los países socialistas, sería hablar de algo que no existe.

La división de poderes tiene como regla de oro, la que consiste en afirmar que en todo tipo de sociedad el grupo gobernante tiene encomendados tres tipos de tareas distintas entre sí:

1. Al establecerse y consolidarse, los gobernantes dictan las medidas generales conforme a las cuales habrán de realizar su labor conductora de la sociedad, es decir, que establecen su propio marco de acción, su campo de actividad, su esfera de competencia. Al hacerlo, por definición se supone que el grupo gobernante está recogiendo las mejores aspiraciones de la sociedad; y esa suposición parte de un hecho objetivo: el grupo que dicta esas medidas no sólo ha llegado al poder, sino que ha logrado consolidarse.<sup>9</sup> A esas medidas generales se las llama acto legislativo, porque mediante él se establecen las normas que van a regir a los componentes del Estado: tanto a los que mandan como a los que obedecen. Al dictarse estas disposiciones legislativas, se parte de varios supuestos necesarios: a) la norma requiere el lenguaje para materializarse; b) los destinatarios conocen ese lenguaje y son capaces de entenderlo y

<sup>9</sup> Este supuesto lógico es, en la realidad, altamente discutible. Sin embargo, es una hipótesis de trabajo de la que es necesario partir.

de comprender también los alcances de la norma; c) la autoridad que ha dictado esa norma es una autoridad legítima, porque tiene facultades para hacerlo. De esa legitimidad se deriva la obligación de obediencia del destinatario.

2. Luego de emitirse lo que Duguit llama “acto-regla”, se hace necesario concretar las medidas genéricas respecto de los particulares. Es decir, se producen los actos de administración o de ejecución, por medio de los cuales se aplican las leyes a los casos concretos, pero sin resolver conflictos de intereses jurídicamente tutelados. Mediante el acto administrativo, las que antes eran hipótesis normativas, se transforman en resoluciones que repercuten directamente sobre los gobernados. Ya no se trata de meras disposiciones impersonales, sino de medidas específicas que van a afectar a las personas. Por definición, el acto ejecutivo debe apegarse estrictamente a la ley, pues no es otra cosa que su aplicación. No se concibe un acto de administración fuera de su marco legal.

La ejecución de la ley da al acto administrativo la posibilidad de la utilización de la fuerza material, necesaria para obligar al destinatario a obedecer el mandato de la autoridad.

3. Por último, en la sociedad se presentan continuamente conflictos de intereses. Para resolverlos, la autoridad emite actos en los que se aplica la ley a los casos concretos, resolviendo conflictos de intereses tutelados por el derecho. Se trata también de actos específicos, concretos y personales en los que la ley se hace efectiva a quienes se colocaron en la hipótesis normativa. Dos elementos esenciales caracterizan al acto jurisdiccional: por una parte, se compone de una sucesiva serie de procedimientos relacionados entre sí, y, por otra parte, culmina con un acto solemne llamado sentencia.

Hasta aquí hemos reseñado brevemente las instituciones que doctrinariamente se consideran adecuadas para contener el ejercicio del poder en los países occidentales.

## CAPÍTULO II

### *La situación de México*

#### *A. La precolonia*

Organizados con base en principios radicalmente distintos a los que servían de fundamento a los países occidentales de su época, los pueblos precoloniales no pueden ser medidos con el mismo rasero. Aunque en términos generales todos ellos tenían un grado de desarrollo económico similar, su situación era diferente. Sin embargo, podemos establecer como enunciado genérico, el que tales pueblos habían salido de la etapa de la

comunidad gentilicia y se encontraban en el estado de desarrollo que la terminología marxista denomina “asiático”.

Algunos estudiosos de nuestro pasado histórico han tratado de encontrar en el sistema economicopolítico de los pueblos precoloniales un modelo que seguir. Estiman que es necesario volver a las fuentes de la cultura indígena para encontrar en ellas una forma de convivencia justa y humana.

Quienes así piensan, además de colocarse entre el engranaje de la historia pretendiendo detenerlo, olvidan que en las sociedades precoloniales existía una marcada división clasista y, como consecuencia, una despiadada explotación de los poderosos (nobles, guerreros, sacerdotes y gobernantes) sobre la inmensa masa de los trabajadores o *macehualtin*. Hacen a un lado la circunstancia histórica probada de que los habitantes de los pueblos prehispánicos consideraban la guerra y la rapiña como títulos jurídicos de dominio y de adquisición de la propiedad. Ignoran que la estratificación en clases de la sociedad, determinó la existencia de unas escuelas exclusivas para los privilegiados (*calmécac*) y otras para los desposeídos (*telpochcalli*). Existía también la reducción a la esclavitud por deuda o por la comisión de determinados actos antisociales entre los cuales se encontraban seguramente las manifestaciones de rebelión o de disidencia política.

La organización del Estado precolonial<sup>10</sup> no contempló una distribución de las funciones a la manera en que fue después concebida en Occidente. El máximo poder se concentraba en el *Tlatoani*, gobernante vitalicio con poder político judicial, militar y religioso superior al de cualquier otro funcionario del *Tlatocáyotl* representante de la divinidad y ejecutor de sus designios. Lo elegían los funcionarios, sacerdotes y militares más importantes, tomando en cuenta la capacidad y los méritos de los candidatos. No se trataba de una trasmisión del poder por razón de familia, sino por razón de pertenecer a una casta privilegiada: los *pipiltzin*.

Como todos los pueblos de la antigüedad, justificaban el ejercicio del poder en bases de carácter religioso, al grado de que:

Las ceremonias de elevación al poder de un *Tlatoani* y los honores que muchos alcanzaron, muestran la creencia de que los ritos producían una superación de la simple naturaleza humana y que el *Tlatoani* tenía tales facultades que era responsable aún de la salud de sus súbditos, de la abundancia de las mieses y de la frecuencia de las lluvias.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Con toda intención hemos utilizado el término Estado, aunque es sabido que tal concepto tiene un origen relativamente moderno. Con mayor pureza debe hablarse de *tlatocáyotl* cuando se trate de una organización política individualizada y de *Huei-tlatocáyotl*, en los casos en que nos refiramos a las endebles alianzas que se establecieron entre los primeros.

<sup>11</sup> López Austin, Alfredo, “Organización política en el Altiplano Central de México durante el Posclásico”, *Historia Mexicana*, revista del Colegio de México, abril-junio

Llevados por una concepción dicotomista del universo que dividía el cielo en un masculino predominante —el sol—, y un femenino inferior pero indispensable —la luna—, se estableció, al lado del *Tlatoani*, un funcionario que desempeñaba el papel femenino en el gobierno: el *cihuacóatl*. Éste se encargaba de tareas menos importantes que las que desempeñaba el *Tlatoani*, aun cuando su importancia no era poca, ya que lo suplía temporalmente en caso de ausencia o muerte; jefaturaba al ejército cuando aquél estaba impedido de hacerlo, realizaba algunas funciones hacendarias y culturales y presidía el tribunal superior de justicia, compuesto por 13 jueces.

Prácticamente, la autoridad del *Tlatoani* estaba sólo limitada por los grupos de presión que componían la clase dominante. En la práctica, era imposible que él privara de sus bienes a los sacerdotes, a los guerreros y a los nobles. En cierta medida, también le convenía mantener los privilegios de los *pochtecah* que integraban la clase comerciante en ascenso.

Debido a la preponderancia que tenía la agricultura sobre otras actividades productivas, la sociedad prehispánica dependía del suelo y tuvo que desarrollar sistemas adecuados de riego.

Importante labor desempeñaban los encargados de las construcciones de los mencionados sistemas.

La agricultura estaba ya desarrollada de tal manera que permitía la existencia de excedentes para sostener una clase gobernante que disfrutaba de inúmeros privilegios.

El papel del *Tlatoani* era de gran importancia, porque no sólo dirigía las tareas del *cihuacóatl*, sino también las de los guerreros, los constructores, los jueces y, lo que tenía mayor trascendencia, las de los recaudadores de tributos. Era así el coordinador de todo un gran aparato administrativo.

Los tributos provenían no solamente del pueblo trabajador, sino también de los aliados (generalmente obligados por la fuerza o por el temor) y de los enemigos, a los que se había derrotado en la guerra.

Gobierno, pues, unipersonal y absolutista, puede ser considerado el de los pueblos de la precolonia mexicana.

Los habitantes de los pueblos indígenas de nuestro país carecían por completo de lo que la moderna literatura constitucional llama derechos fundamentales. No tenían ni la mínima posibilidad de oponerse a las decisiones que tomaran los gobernantes. Eran, cuando mucho, tomados en cuenta en las ocasiones en que era necesario incrementar el proceso productivo o, mejor dicho, la productividad de las tierras. En la política únicamente participaban las clases privilegiadas, que ya hemos dicho que

de 1974, vol. xxiii, núm. 4, p. 536. Curiosamente, en nuestros días, se sigue considerando al presidente como el dispensador de todos los bienes y el autor de todos los males.

eran la nobleza, los sacerdotes y los guerreros. Aunque en estricto sentido no existió la propiedad privada,<sup>12</sup> sí puede afirmarse que en general el cultivo de la tierra beneficiaba a quienes tenían en su poder la posibilidad de determinar los destinos de la comunidad.

No existían, por supuesto, agrupaciones populares de participación política, de manera que la disidencia debe haber sido sumamente limitada y, cuando se presentó, su aparición fue seguramente a nivel individual o bien de pueblo a pueblo. Tampoco existieron organizaciones de tipo gremial que agruparan, en atención a sus intereses, a los integrantes de las clases sociales. Las decisiones de todo género eran tomadas de arriba abajo y sin la consulta de quienes iban a resultar afectados por las mismas.

El poder del monarca, similar al de las satrapías orientales, era ejercido sin cortapisas, pero siempre en beneficio de las clases que sustentaban el poder del propio monarca. Éste entendía que su permanencia en el ejercicio del cargo dependía de un grupo muy significado de gentes, por lo que a ellos tendían a beneficiar las medidas que tomaba. Así, por ejemplo, las obras monumentales que se conservan hasta nuestros días, servían para confirmar esos privilegios de las clases altas, ya que o bien eran santuarios dedicados al culto, con lo que se beneficiaba a la clase sacerdotal, o bien lugares de descanso para los guerreros o los sacerdotes retirados. Las obras de beneficio social únicamente aparecieron cuando de ellas dependía la subsistencia de todo el aparato así organizado: es el caso de las obras de riego que eran como las venas de todo el cuerpo social.

Entre los privilegiados y los trabajadores estaban los comerciantes, cuya aparición significó el surgimiento de las primeras formas de apropiación de capital, ya no estrictamente en manos del Estado, sino de individuos en lo particular. Estos comerciantes tenían un campo de acción tan amplio como lo fueran las conquistas del grupo guerrero; de manera que esencialmente seguían dependiendo de éste. En la medida en que aumentaba el territorio conquistado por un Estado, se incrementaban las posibilidades de actuación de estos comerciantes.

<sup>12</sup> En contra de esta idea, Diego G. López Rosado escribe: "...originalmente las tierras y cargos obtenidos por los guerreros distinguidos caían nuevamente, después de su muerte, en poder del señor, quien volvía a repartirlos entre otros guerreros. La clase que detentaba el poder quería ahora que sus propiedades y dignidades fueran transmitidas a sus descendientes. Esto contradecía totalmente la antigua concepción de la tribu; de allí que en un principio, no se diera una sucesión hereditaria directa, sino una indirecta; oficialmente la tierra del *tecuhtli* no era hereditaria, pero, como señala Zurita, sus hijos eran preferidos, 'si eran dignos de ello', a cualquier otro. Esta es la primera forma de herencia. La tierra de los mayeques, que correspondía originalmente a la clase en el poder a causa de sus funciones, la transforma en una propiedad privada plena." *Historia y pensamiento económico de México. Clases sociales. Partidos políticos*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1ª edición, 1974, p. 211, t. vi.

El poder del monarca bien podía asimilarse al de un líder, cacique o jefe, ya que atendía a la circunstancia de que el *Tlatoani* podía conducir eficientemente a los ejércitos en sus tareas de conquista (tratándose de los pueblos dominantes) o de defensa (en el caso de los pueblos dominados).

El predominio de éste, que podríamos considerar el titular del ejecutivo, se debió fundamentalmente a que la tarea principal de la sociedad era la de extender sus dominios si se trataba de un pueblo conquistador, o la de defender sus posesiones si se trataba de un pueblo conquistable. La actividad más importante era entonces la de la lucha, por lo que resultaba natural que el mejor luchador tuviese la posibilidad de mandar u ordenar. Por la composición misma de la sociedad no cabía la posibilidad de que alguien distinto al mejor guerrero la condujese y la gobernase. Quien mejor pudiera dirigir a los ejércitos, debía ser el líder de la sociedad entera.

El hecho de que haya sido precisamente el *Tlatoani* quien ejerciera el poder ilimitado, no obedece entonces a otra cosa que a la forma de organización misma de la sociedad. Algunos han querido ver en el *Huitlatocáyotl* cierta forma de federación.<sup>13</sup> Esto resultaba inadmisibles, porque sabido es que la federación se integra con entidades soberanas, que al federarse pierden esa soberanía, pero conservan su autonomía interior; y que tiene características especiales que la hacen un género único dentro de las diversas formas de organización del Estado.

El bajo pueblo carecía de hecho de posibilidades reales de organización política.<sup>14</sup> Ni siquiera podía hacerlo para apoyar a los grupos gobernantes, mucho menos para manifestar su disidencia o su inconformidad con las decisiones tomadas por aquéllos. No existió, claro está, ni una sola forma de organización que hiciera pensar en la existencia de grupos políticos organizados.

En conclusión, la forma de gobierno que imperó en los pueblos de la precolonia fue estrictamente unipersonal y esencialmente antidemocrática, porque una minoría privilegiada impuso siempre sus decisiones desde arriba a las mayorías que se encontraban en condiciones económicas desfavorables. Ni por asomo podemos considerar que existiera siquiera un barrunto de división de poderes.

<sup>13</sup> Sobre esta forma de organización política, López Rosado expresa: "Su organización corresponde a un orden constitucional consuetudinario de carácter federal, similar en cuanto al fondo al sistema inglés, y en cierta forma parecido al romano, en cuanto a la superposición de uno o varios regímenes municipales, sobre todo un país." *Op. cit.*, p. 215.

<sup>14</sup> Diego López Rosado expresa: "La base de la división política estaba en el *calpulli* o barrio administrado por el Estado, que carecía de fuerza política externa y estaba bajo la influencia del poder político supremo." *Historia y pensamiento económico de México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1ª edición, p. 215, vol. vi.

## B. La situación durante la Colonia

Naturalmente que siendo las provincias de América colonias de las potencias europeas que las conquistaron, en aquéllas regía el orden jurídico y político de estas últimas.

Es así como en la Nueva España, la máxima autoridad era el monarca español,<sup>15</sup> y sabido es que ni con mucho puede hablarse de una división de poderes tratándose de un régimen monárquico absolutista.

Aunque técnicamente México no fue una colonia de España ni de Castilla, sino el dominio ultramarino del monarca castellano reinante,<sup>16</sup> esta circunstancia no alteró en absoluto la situación de dependencia de estas tierras.

Recién efectuada la conquista y durante el periodo de colonización, el gobierno fue ejercido en la Nueva España y en las demás provincias como la Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo León, por los capitanes generales de los ejércitos, aun cuando éstos dieron a la situación un cariz de legalidad al establecer ayuntamientos en las ciudades que iban fundando y al basarse en las llamadas “capitulaciones”, que en opinión de A. René Barbosa Ramírez,<sup>17</sup> eran una “verdadera carta municipal en la que se fijan los privilegios del adelantado —jefe o capitán de la empresa”.

Con posterioridad vendría la acción directa de la corona española en el nombramiento de los funcionarios encargados de los altos cargos civiles y eclesiásticos.<sup>18</sup>

La estructura económica no fue inmediatamente modificada, pues durante la precolonia ya se producían excedentes para mantener a una clase parasitaria, integrante de la aristocracia social y religiosa.

La modificación se produjo cuando comenzó a explotarse a altos niveles la minería, de tal manera que con ella la economía mexicana entró a la fase del capitalismo incipiente.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> No ignoramos, sin embargo, que más que una nación, al momento de la conquista española, era una unidad dinástica.

<sup>16</sup> Bradley Benedict, “El Estado en México en la época de los Habsburgo”, en la revista *Historia Mexicana. El Estado político mexicano*. El Colegio de México, vol. xxiii abril-junio, 1974, núm. 4, p. 552.

<sup>17</sup> *La estructura económica de la Nueva España, 1519/1810*. Siglo XXI, Editores, S. A., 2ª edición. México, 1973, p. 38.

<sup>18</sup> La definitiva confusión que se dio entre ambos tipos de poderes —el civil y el eclesiástico— se basó ideológicamente en el OSTIENSIS, “según el cual en el momento de venir sobre la tierra, Cristo asume todos los poderes, tanto espirituales como temporales. Habiendo conferido esos poderes al Papa, éste tenía toda la autoridad necesaria para decidir en ambos dominios”. Barbosa-Ramírez, *op. cit.*, p. 41.

<sup>19</sup> Bradley Benedict, *op. cit.*, p. 561. En este mismo trabajo se informa que los envíos de plata a España, tanto públicos como privados, pudieron haber ascendido, entre 1521 y 1660, a ciento setenta y cinco millones de pesos.

Sabido es que durante más de un siglo España permaneció cerrada al exterior por designio de sus gobernantes; y que ese apartamiento terminaría al comenzar el siglo XVIII con el advenimiento de la dinastía borbónica, reinante también en Francia,<sup>20</sup> e indudablemente, esa situación influyó en sus dominios de ultramar. Si la metrópoli estaba cerrada al contacto con el resto de Europa, resultaba obvio que la misma situación prevaleciera en la Nueva España. Otro factor importante que considerar es la gran influencia que tuvo la religión católica en el desarrollo de la sociedad colonial, que determinó que en ciertos momentos fuese más importante la jerarquía eclesiástica que la del gobierno.

En todo este contexto se movía el virrey que, como su nombre lo indica, era el representante del rey de España en sus colonias. Este funcionario desempeñaba a un tiempo las tareas de aplicar las leyes y resolver las contiendas judiciales. Era, pues, un órgano único depositario del poder, limitado solamente por los grupos de presión de las clases privilegiadas: los integrantes del clero, que disfrutaban de fuero; los peninsulares que habían sido nombrados funcionarios por el rey de España; los militares que habían participado en la conquista y, en menor medida, los comerciantes y artesanos. Sin embargo, este virrey era designado libremente por el monarca español y no tenía una temporalidad fija en el cargo.

Al lado del poder civil se desarrolló enormemente el poder religioso:

Gracias al patronato real, los reyes españoles designaban a los canónigos, obispos y arzobispos de Nueva España. También eran ellos los autorizados para precisar el número de las diócesis y sus límites, así como la cantidad y ubicación de las iglesias, conventos, hospitales e instituciones piadosas... ninguna disposición papal se acataba en el virreinato sin previa aprobación del Consejo de Indias.<sup>21</sup>

Siendo el poder civil y religioso controlado por el monarca, fue debido a la gran habilidad y a las enormes ambiciones del alto clero lo que determinó que se planteara el secular conflicto en México entre la Iglesia y el Estado.

El rey de España ejercía su poder por medio del Consejo Real y Supremo de Indias, que actuaba siempre a nombre de aquél. En él estaban entremezclados todos los poderes.

Por otro lado, el virrey tenía facultades administrativas y judiciales que variaban según su propia habilidad y conforme a la fuerza que tenían los grupos de presión interna, misma que, a su vez, dependía de lo cercano que pudieran estar al monarca español.

<sup>20</sup> Miranda, José, *Vida colonial y albores de la independencia*, núm. 56 de la colección Sep-setentas, 1ª edición, México, 1972, p. 199.

<sup>21</sup> López Gallo, Manuel, *Economía y política en la historia de México*. Ed. "El Caballito", S. A., 10ª edición. México, 1975, p. 39.

Como la sangría producida por la explotación de la riqueza a la península los colocaba en situación difícil, los virreyes vendían los cargos públicos, algunos temporalmente y otros a perpetuidad.

La Iglesia, por otro lado, ejercía un monopolio en cuestiones educativas, de servicio social y de préstamos.

En tal situación, la eficacia del virrey dependía de su habilidad para maniobrar dentro de una extensa burocracia y dentro de grupos con intereses particulares. Tenía que ser un agente de unificación y de equilibrio, por lo que le quedaba poco tiempo para procurar el bienestar de los miembros de la sociedad.<sup>22</sup>

Durante el desarrollo de la Colonia, la minería y el comercio fueron convirtiéndose en los medios principales para el ascenso económico y fueron controlados por los peninsulares,<sup>23</sup> lo que generaría más tarde el resentimiento de los criollos, que produciría luego la Independencia.

Hasta las reformas borbónicas del siglo XVIII, la corona española dependía de unos cuantos oficiales y funcionarios para gobernar el imperio americano. La burocracia judicial de toda la Nueva España, es decir, los miembros asalariados de las audiencias de México y Guadalajara, estaba constituida por 20 personas. Igualmente escasa era la burocracia fiscal, pues "... la Tesorería y la Corte de Auditoría no contaban con más de 60 empleados".<sup>24</sup>

Con posterioridad, el aparato burocrático tuvo una mejor organización, pero siempre con la tendencia a excluir a los criollos de los puestos públicos, tendencia que fue modificándose con el tiempo, sobre todo con la venta de tales puestos.<sup>25</sup>

Durante el reinado de Carlos III, el gobierno se apoyó en los instrumentos clásicos del absolutismo monárquico: el soldado y el recaudador de impuestos.

A nuestro tema interesa volver sobre la división de poderes y concluir que:

El virrey representaba a la persona del monarca español. Tenía a su cargo el poder Ejecutivo, como virrey; y, la jefatura del ejército, por su título de capitán general; también poseía el nombramiento de Pre-

<sup>22</sup> Bradley Benedict, *op. cit.*, p. 580.

<sup>23</sup> Brading A., David, "El gobierno y élite en el México colonial durante el siglo XVIII", en la revista *Historia Mexicana*, vol. XXIII, núm. 4, abril-junio, 1974, p. 617.

<sup>24</sup> Brading, David A., *op. cit.*, pp. 624 y 625.

<sup>25</sup> Brading considera que esa venta de los puestos públicos abría las puertas a cierto tipo de gobierno representativo. Olvida decir que en todo caso sería representativo de los económicamente privilegiados, pues como él mismo afirma posteriormente: "Hacia 1770 la mayoría de las audiencias americanas representaban a las familias ricas y poderosas en sus provincias respectivas."

sidente de la Audiencia. En muchas ocasiones el Arzobispo de México ostentó la denominación de virrey.<sup>26</sup>

El campo para la independencia de México fue propicio, debido a la exclusión de los criollos de los cargos públicos. Entre estos criollos se encontraban los integrantes del bajo clero, a quienes se había negado el acceso a los puestos más lucrativos. El fermento estaba dado: el ejercicio del gobierno era despótico y arbitrario y no tuvo siquiera el control de la ley, pues las que existieron nunca fueron cumplidas.

De la participación del indio en los asuntos públicos ni qué hablar. Estaba sujeto a la famosa encomienda<sup>27</sup> que, partiendo de la base de que era un ser inferior, no fue en el fondo sino una forma disfrazada (debido a prejuicios religiosos) de explotación inhumana del trabajo ajeno; y eso que tal institución —la encomienda— trató de ser un progreso en el trato al indígena.

En conclusión, nada autoriza a pensar que durante la Colonia el poder se dividía para limitarlo.

### C. *El México independiente*

Poco menos de 300 años después de la llegada de Cortés y sus tropas a territorio americano, en 1810, se levanta en la Nueva España el grupo de los insurgentes encabezados por Miguel Hidalgo y Costilla. Aunque el movimiento no tuvo la fortuna de realizar los anhelos del caudillo, ya que fue aprehendido y fusilado por el gobierno virreinal en la ciudad de Chihuahua, sí realizó actos importantes entre los que puede destacarse la abolición de la esclavitud, aunque ésta oficialmente no existía. En sus proclamas, se trataba de que Fernando VII, depuesto del trono español por la usurpación francesa, volviera a gobernar tanto a España como a sus colonias. Fue, pues, un planteamiento paradójico: por una parte pro-

<sup>26</sup> López Gallo, Manuel, *op. cit.*, p. 38.

<sup>27</sup> No ignoramos que algunas personas, entre las que estaba Bartolomé de las Casas, pugnaron porque se considerara al indígena como un ser igual en derechos al español. Incluso algunos frailes franciscanos que participaron en el III Concilio Provincial Mexicano de 1585, recomendaron: “Más se debe entender y mirar en estas Indias al bien común de los indios de que los españoles, porque los indios son los propios y naturales de ellas, y los españoles, advenedizos . . .” Sin embargo, como Magnus Morner reconoce, la encomienda “implicaba, como se sabe, la distribución de los indios entre españoles, quienes, a cambio de protección y promoción de la cristianización de los indios, recibirían la tributación y diversos servicios de ellos”. Véase *Estado, razas y cambio social en la Hispanoamérica colonial*, Colección Sep-sentenas, N° 128, 1ª edición. México, 1974, pp. 8 a 11. Por cierto, Magnus Morner sostiene la curiosa tesis de que, a pesar de grandes obstáculos, el Estado español procuró establecer una sociedad “justa” y “racional” en América.

clama la Independencia y, por la otra, expresaba sumisión al rey de España.

Pero el movimiento de Morelos fue de mayor envergadura y de mayor importancia. Éste, que era un genio militar y un gran estadista, concibió un importante documento conocido como *Los sentimientos de la nación*, que influiría grandemente en el primer texto constitucional de nuestro país: la Constitución de Apatzingán.

Morelos convocó a un Congreso Constituyente el cual, debido a las persecuciones de que era objeto, no tenía un lugar fijo de residencia; su lugar de estancia dependía de los triunfos del ejército insurgente.

Ese Congreso llamado de Anáhuac, en el Acta de Independencia de Chilpancingo, declaró que rota “para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español”, la soberanía y, consecuentemente todos los actos de gobierno, quedaban en manos del citado Congreso.

Ya en *Los sentimientos de la nación* de Morelos, en el punto 5º, se habla de una división de poderes:

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

En este punto se aprecia que el insurgente tenía claras ideas sobre la división del poder, sobre la elección, sobre la representación por medio de la elección popular de los gobernantes, sobre la soberanía popular y también sobre los requisitos esenciales que deben satisfacer los funcionarios públicos.

El 22 de octubre de 1814 fue sancionado en Apatzingán el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido en nuestra tradición constitucional como Constitución de Apatzingán, que aunque de hecho ninguna vigencia tuvo, en virtud de que Morelos fue al igual que Hidalgo derrotado y fusilado por el ejército virreinal es, sin embargo, un documento valioso para nuestro desenvolvimiento histórico.

Entre las cosas más importantes que encontramos en este documento, está la declaración de que el título de conquista no es suficiente para legitimar los actos de fuerza y para autorizar el uso de las armas a fin de obligar a un pueblo a respetar el derecho convencional de las naciones. Estableció también la división de poderes y tuvo la característica de que el ejecutivo lo depositó en un órgano colegiado: el supremo gobierno, compuesto de tres individuos. La orientación general de esta Constitución no fue del tipo presidencialista que ya para entonces regía en los Estados Unidos de América. No sería sino hasta la Constitución de 1824 cuando se haría esa adopción.

En el supremo gobierno los tres individuos serían iguales en autoridad y se alternarían en la presidencia cada cuatrimestre, saliendo uno de ellos cada año, por suerte. No podían ser reelectos. Se previó la existencia de tres secretarías de Estado: la de Gobierno, la de Guerra y la de Hacienda, cuyos titulares serían cambiados cada 4 años. Repetimos que en la realidad no tuvo vigencia, pero creemos que aun cuando la hubiera tenido, en las condiciones en que fue planeada no habría funcionado la forma de organización del ejecutivo.

A la declaración de Independencia (21 de septiembre de 1821), que fue obra de los criollos españoles descontentos con las autoridades peninsulares más que de nuestros insurgentes, que por entonces se encontraban reducidos casi a la impotencia, ya que sólo quedaba en armas Vicente Guerrero, diezmado y casi liquidado, se convoca a un Congreso Constituyente.<sup>28</sup>

Importante papel, aunque nefasto, ocupa en la historia de esos días el astuto y vivaz criollo Agustín de Iturbide, y con esa astucia y viveza —aunadas al apoyo del clero y de los ricos mexicanos— se hace coronar emperador e implanta el primer imperio mexicano, de efímera y ridícula duración. Lo destacado del caso es que Iturbide controló el Congreso y lo hizo que aprobara su nombramiento de emperador. Luego ese Congreso nombró un triunvirato para que se encargara del poder ejecutivo, integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, y como los dos últimos estuvieron ausentes, fueron sustituidos por Mariano Michelena y Miguel Domínguez. Este supremo poder ejecutivo convocó al nuevo Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de 1823.<sup>29</sup>

Cuánta y qué tan determinante sería la influencia que en ella ejerció la Constitución norteamericana, que hasta el nombre del país le imitamos: Estados Unidos Mexicanos. No entendemos por qué razón se le sigue conservando hasta nuestros días, si el nombre que tiene nuestro país es tan sonoro y bello: México.

En cuanto al ejecutivo, éste se depositó en un solo individuo denomi-

<sup>28</sup> Después, entre 1910 y 1911, escribiría Emilio Rabasa: “En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones...” *La Constitución y la dictadura*, 4ª edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1968, p. 3. Esta movilidad política de México puede servir para explicar por qué somos aún un pueblo acostumbrado a desobedecer la ley.

<sup>29</sup> *Compendio de historia de México. La revolución de independencia y México independiente*, Alfonso Toro, vigésimasegunda edición. Editorial Patria, 1969, pp. 277 a 279.

nado presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se estableció un vicepresidente, en quien recaerían las facultades y prerrogativas de aquél en los casos en que estuviese impedido “física o moralmente”.

Se estableció la relección intermitente o discontinua, al decir que el presidente sólo podría reelegirse al cuarto año después de haber cesado en sus funciones. La obligatoriedad en el desempeño del cargo se fijó al establecer que el que fuera electo como presidente preferiría ese cargo a cualquier otro. Se siguió, en franca imitación al sistema norteamericano el sistema de elección indirecta, o sea que el pueblo sólo elegía a sus electores, los que a su vez elegían al presidente y éste al vicepresidente. Ambos duraban en su respectivo cargo cuatro años y entraban en funciones el 1º de abril del año correspondiente. En caso de que por cualquier motivo no entraran en funciones, se autorizaba el nombramiento de un presidente interino, el cual era designado por la Cámara de Diputados votando por Estados; y si no estuviera el Congreso reunido, el cargo era ocupado por el presidente de la Corte Suprema de Justicia y otros dos elementos electos a pluralidad absoluta de votos por el Consejo de Gobierno, que actuaba en receso de aquél.

Después del infausto experimento de centralismo que trajo la Constitución de 1836, conocida como “Las 7 Leyes Constitucionales” y las Bases Orgánicas de 1843, del cual se derivó la separación de Texas y, momentáneamente, la de Yucatán, se reúne la asamblea más brillante que ha conocido nuestra historia: el Congreso Constituyente de 1856-57 que produjera la Constitución de este último año. A influjo de las corrientes liberales que entonces dominaban por el mundo y que estuvieron brillantemente representados en nuestro país por hombres como Juárez, el más grande de los mexicanos, Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, el ilustre potosino Ponciano Arriaga, José María Mata, Ignacio Ramírez, el eminente duranguense Francisco Zarco, periodista y cronista del Congreso, y tantos otros que dan lustre a nuestra patria.

*La Constitución de 1857.* El 18 de febrero inició sus labores el Congreso Constituyente y, como expresa Cué Cánovas:

En el curso de nuestra historia jamás se había reunido una asamblea legislativa tan importante como la de 1856 en la que figuró un grupo de ciudadanos de gran dignidad humana, vasta preparación cultural, clara inteligencia, brillante elocuencia de vigoroso espíritu reformador, animados también por el más acendrado patriotismo, la honradez más prístina y la más firme sinceridad de convicciones políticas...<sup>30</sup>

Después de múltiples y brillantes debates que duraron casi un año, el

<sup>30</sup> Cué Cánovas, Agustín, “Constitución y liberalismo”. *Técnica y Ciencia*, núm. 9. Edición del Instituto de Capacitación del Magisterio, Secretaría de Educación Pública, México, 1963.

histórico 5 de febrero de 1857 la Constitución Federal fue firmada por los diputados y por el presidente de la República.<sup>31</sup>

Esta Constitución adoptó el principio de separación de poderes en su artículo 50.

El ejecutivo lo deposita en un solo individuo al que denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La elección de éste era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que posteriormente fijara la Ley Electoral. El presidente duraba 4 años en su cargo, al que entraba en posesión el 1º de diciembre. Suprimiendo al vicepresidente, estableció que las faltas temporales de aquél serían cubiertas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia; en caso de que la falta fuera absoluta, se procedía a nueva elección. Estableció que el cargo de presidente sólo sería renunciable por faltas graves calificadas por el Congreso, ante quien debía presentarse la renuncia correspondiente. También entraba en funciones el presidente de la Corte en el caso de que por cualquier motivo no se hubiese procedido a la elección del presidente de la República, cuando había fenecido el cargo del anterior. El Congreso quedó facultado para establecer el número de secretarías de Estado que fuesen necesarias para el despacho de los negocios.

No obstante las excelencias de la Constitución de 1857, su aplicación fue escasa,<sup>32</sup> además de que posteriormente vendría la dictadura del General Díaz, quien duró aproximadamente 34 años en el poder.<sup>33</sup>

Las enormes injusticias existentes durante el porfiriato dan lugar a la Revolución Mexicana, donde luego de múltiples vicisitudes, los revolucionarios auténticos, Villa y Zapata, son derrotados por el “constitucionalista” Carranza.<sup>34</sup> El grupo de éste, en el que destacan Heriberto Jara, Francisco J. Mújica, Monzón, Baca Calderón, Cándido Aguilar, Martínez Escobar y tantos otros que aportaron sus ideas para la configuración del nuevo texto constitucional, sesionan durante dos meses en el constituyente de Querétaro, y producen la Constitución que actualmente nos rige.

<sup>31</sup> Por entonces tendría lugar el curioso “fraude parlamentario” cometido por León Guzmán, al cual quitó del texto escrito de la Constitución, a pesar de que había sido ya aprobado por el constituyente, el jurado popular en el juicio de amparo, con lo que salvó del fracaso a esa gran institución jurídica.

<sup>32</sup> Como dice José María Calderón: “Los poderes extralegales del Ejecutivo fueron el rasgo fundamental de los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz.” *Génesis del presidencialismo en México*, ediciones El Caballito. México, 1972, p. 250.

<sup>33</sup> Daniel Cosío Villegas, al refutar a los más enconados enemigos de la Constitución de 1857, Justo Sierra y Emilio Rabasa —ambos ideólogos del régimen porfirista—, afirma: “. . . seguimos viviendo todavía, en la medida en que vivimos constitucionalmente, de la herencia de los Constituyentes del 56.” *La Constitución de 1857 y sus críticos*, Colección Sep-setentas, núm. 98, 2ª edición, México, 1973, p. 205.

<sup>34</sup> Algunos sostienen que el triunfo de Carranza se debió al apoyo del imperialismo norteamericano, véase, por ejemplo, *El PRI y el movimiento estudiantil de 1968*, de Salvador Hernández, ediciones El Caballito. México, 1971, p. 30.

La Constitución de 1917, intencionalmente estableció un ejecutivo fuerte.<sup>35</sup>

En ella se deposita el ejercicio del poder ejecutivo en un solo individuo, que es auxiliado por varios secretarios de Estado y por jefes de departamento, a los cuales él puede nombrar y remover libremente.

Es tal la cantidad de atribuciones que la Constitución otorga al presidente, que podemos afirmar que por virtud de lo establecido en el artículo 27 es la primera autoridad agraria del país en el 28 es la primera autoridad económica del país; en el 73 fracciones VII y XXIX, es la primera autoridad fiscal del país; en el 123, es la primera autoridad laboral del país; en el 3º es la primera autoridad educativa del país; y así podríamos ir confirmando la idea de que en realidad es el único depositario efectivo de poder en México. Puede incluso afirmarse con Calderón,<sup>36</sup> que lo que hizo la Constitución de 1917 fue constitucionalizar la dictadura y hacer del ejecutivo un dictador por los métodos de acción, que no por su prolongación en el poder, tal como habían sugerido Justo Sierra, Emilio Rabasa y Andrés Molina Enríquez.

<sup>35</sup> José Ma. Calderón describe así el pensamiento del grupo carrancista al respecto: "La argumentación carrancista en contra del parlamentarismo fortaleció aún más su defensa a favor del sistema presidencialista. El sistema parlamentario buscaba 'nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión en su seno, denominada 'gabinete'. Esto equivalía a convertir al 'Presidente personal' en una simple 'figura decorativa'. Y lo que era más grave aún, la fuerza del gobierno desaparecería, puesto que el Parlamento, 'en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado'. México requería un gobierno personal, con una gran movilidad, con una amplia libertad de acción, incensurable en sus actos, ya que sería, por definición 'justo' en sus decisiones. ¿Por qué, pues, por imprudencia, se experimentaría un gobierno débil, cuando 'tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de Presidente personal, que nos dejaron los Constituyentes de 1857?' Además, el régimen parlamentario requiere necesariamente dos o más partidos políticos bien organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, de manera que, periódicamente, se distribuyan las funciones gubernamentales. Y México no tenía ni una ni otra condiciones. El régimen parlamentario tenía su origen en condiciones históricas muy diferentes a las nuestras. En los países de América Latina en que se había adoptado, había obtenido infelices resultados y, sobre todo, en los Estados Unidos, el régimen presidencial había tenido tanto éxito que no se le reconocía ningún 'valor práctico' al parlamentario. El régimen presidencial de México vendría a ser no otra cosa que la continuación de nuestros antecedentes políticos, y la garantía a todas las clases sociales del 'goce completo de sus derechos, y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual'. La 'iniciativa individual' de los buenos burgueses decimonónicos afloraba en Carranza con todo y el 'paraíso perdido' por 'culpa' del capitalismo monopolista: el bienestar social, producto del bienestar individual, que luego conduciría al progreso político. La única condición era que las libertades del individuo no lesionaran el derecho de los demás." *Op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, p. 253.

Si al enorme cúmulo de atribuciones jurídicas agregamos las que en la realidad se ha arrogado el ejecutivo, tendremos que concluir que el de nuestro país es el gobierno de un solo hombre. En efecto, ni el órgano legislativo, ni el órgano jurisdiccional, ni los gobernadores, ni las legislaturas de los Estados, ni mucho menos las autoridades municipales, son capaces de contradecir los designios presidenciales.<sup>37</sup>

Para algunos, como Fix-Zamudio,<sup>38</sup> el monopolio del poder por el ejecutivo no constituye un retroceso a la dictadura. En lo personal, no compartimos esa idea, porque pensamos que en un régimen que se dice de derecho, en un Estado que se presume sometido a la norma jurídica, por muchas razones técnicas y políticas que existen, los órganos de poder legislativo y judicial no deben estar sometidos al ejecutivo; ni, por supuesto, al contrario.

Al respecto, Daniel Cosío Villegas afirma:

... Y un cambio nuevo sobrevino también y de una importancia quizá mayor que ninguno otro: el del concepto de la autoridad, de lo que es un gobierno, de lo que puede y debe esperarse de él. Se le pide, por sobre todas las cosas y antes que todo, eficacia; eficacia para resolver los problemas del individuo, de la familia, del municipio, del Estado, de la Nación y del mundo. Y para ser eficaz, la autoridad o el gobierno tienen que moverse desembarazadamente y tropezar con un mínimo de limitaciones, obstáculos o inhibiciones; debe tener, en suma, un

<sup>37</sup> Ya en 1912 Rabasa decía: "Fuera del orden legal, el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse. El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso puede hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional y, por consiguiente, la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo." *Op. cit.*, p. 141.

<sup>38</sup> "Esta supremacía del Ejecutivo, particularmente de su titular, es decir, el presidente de la República, no constituye un retroceso hacia la dictadura, como a primera vista pudiera pensarse, sino el resultado de una serie de factores técnicos, económicos y de carácter sociopolítico, derivados de la creciente complicación de los problemas que deben resolver las autoridades públicas, especialmente en el campo económico, financiero y de la seguridad social, ya que el intervencionismo del Estado es cada vez mayor en estas materias y muchas otras que antes quedaban reservadas a los particulares, y el departamento del poder público que está más capacitado para resolver estas cuestiones tan complejas es el mismo ejecutivo, que además, es el único que cuenta con los medios para hacerlo." *Op. cit.*, p. 63.

poder grande y concentrado, y una amplitud casi infinita para usarlo. Esto ha traído como consecuencia inevitable un acercamiento de la fuerza, del prestigio y de las facultades de los órganos ejecutivos de gobierno y un debilitamiento paralelo de sus órganos deliberantes. Y a tal punto, que puede decirse que no hay un solo país en el mundo en que este fenómeno no haya ocurrido de manera acentuada. El problema, pues, del equilibrio de los poderes es hoy exactamente a la inversa de como lo entendió Rabasa: el Legislativo invasor, ligero, apasionado, cuya naturaleza misma lo inclina a la absorción de todo el poder y de todas las facultades y prerrogativas, es hoy el poder débil, que ha venido batiéndose en retirada de un modo continuo, en México y en el mundo entero . . . <sup>39</sup>

Además de que, igual que en todo régimen presidencialista, en México el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, en el caso de nuestro país se ha incrementado enormemente la intervención del Estado en la actividad económica. Eso dio lugar a que surgiera el llamado sector paraestatal de la administración pública, compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, fideicomisos celebrados por el gobierno federal y otras instituciones crediticias, cuyo potencial económico es igual o mayor que el del sector de la administración pública tradicional, compuesto por las secretarías de Estado y por el Departamento del Distrito Federal.

La vida política del país es manejada por el presidente por medio de un partido predominante, a través del cual designa a los diputados y senadores federales, a los gobernadores de los Estados, a los diputados locales y hasta a los presidentes municipales. Por medio de este partido se controlan las organizaciones obreras, campesinas, burocráticas e incluso a los integrantes de la pequeña burguesía.

El papel internacional de México está íntegramente en manos del presidente, quien determina libremente las medidas que a ese respecto deben tomarse.

La realidad política mexicana, encuadrada dentro de un marco económico de capitalismo dependiente, ha engendrado un sistema de gobierno de un solo hombre, en el que ni siquiera operan los sistemas tradicionales de frenos y contrapesos de poder que hemos descrito en el capítulo 1 de este trabajo.

La conclusión ineludible es ésta: en México el poder del presidente sólo es limitado por los grupos de presión.

<sup>39</sup> *Op. cit.*, pp. 204 y 205.