

# EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA EN IBEROAMÉRICA

Ricardo DE LOS RÍOS GARCÍA

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *La división del poder como una forma de restringir su ejercicio*. III. *La situación de México*. 1. *La precolonia*. 2. *La situación durante la Colonia*. 3. *El México independiente*.

## I. PRESENTACIÓN

Uno de los problemas que más inquieta 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: ¡Qué el poder detenga al poder!, el tema comenzó a ser apasionante.

Y 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 sí, 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 tomaron cuanto creyeron lo que debía servir de ejemplo en la política. Así llegaron hasta nosotros los principios de democracia, de representación, de organización federal y republicana. También por aires provenientes 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. No 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. Esa es la hipótesis básica del presente estudio.

## II. 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 convenientes. 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.

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

Así lo reconoce Bertrand Rusell, quien afirma:

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.

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 estricta 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 transmite, 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, sino *a posteriori*. El derecho a la revolución se convierte en derecho positivo cuando es reconocido como tal por el pueblo, expresa o tácitamente."

g) El sistema federal, en el que se realiza una distribución de competencias entre varias entidades jurídicopolíticas 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, 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 juridicopolítica 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 primacía, 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...

La doctrina ha abundado sobre los antecedentes históricos del prin-

cipio de la distribución de funciones, y mientras algunos la remontan hasta Polibio y el mismo Aristóteles, otros, como Jorge Carpizo, 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 de *El 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 su 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.

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 des-

ventajas, a sus atributos y a sus defectos, conscientemente está dejando de lado a la comunidad socialista, y que sólo analiza el problema con la visión y con la escala axiológica de la Ilustración y de la civilización occidental. Hacer otra cosa carecería de sentido, y hablar de las cualidades o deficiencias de la distribución de funciones en los países socialistas sería hablar de alguno o 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 que encomendarse a 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 como representantes de la sociedad, es decir, que establecen su propio marco de actividad, su campo de actividad, su esfera de competencia. Al hacerlo, por definición se supone que el grupo de gobernantes 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 alcanzado el poder, sino que ha logrado consolidarse. A esas medidas generales se les 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 debe estar en el lenguaje para materializarse; *b)* los destinatarios conocen ese lenguaje y son capaces de entenderlo y de comprender también los alcances de la norma; *c)* la autoridad que ha dictado esa norma es la 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, 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 consiguiente, el acto ejecutivo debe apegarse estrictamente a la ley, pues 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 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.

### III. LA SITUACIÓN DE MÉXICO

#### 1. *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 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 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 transmisión 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 sobre bases de carácter religioso, al grado 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 aun de la salud de sus súbditos, de la abundancia de las mieses y de la frecuencia de las lluvias.

Llevados por una concepción dicotomista del universo que dividía el ciclo 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 trece 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 regadío.



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 *tlatoni* 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 eran la nobleza, los sacerdotes y los guerreros. Aunque en estricto sentido no existió la propiedad privada, 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 a 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 tendía a beneficiar las medidas que tomaba. Así por ejemplo, las obras monumentales que se conser-

van 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 de guerreros; 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.

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. Esto resultaba inadmisibile 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. Ni siquiera podía hacerlo para apoyar a los grupos gobernantes, mucho menos para manifestar su disidencia o su incon-

formidad 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.

## 2. *La situación durante la Colonia*

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

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

Aun técnicamente no fue una colonia de España ni de Castilla, sino el dominio ultramarino del monarca castellano reinante. Esta circunstancia no alteró en lo 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 pasarse en las llamadas "capitulaciones", en opinión de A. René Barbosa Ramírez, era 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.

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 explotar a altos niveles la minería, de tal manera que con ella la economía mexicana entró a la fase del capitalismo incipiente.

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 XVII con el advenimiento de la dinastía borbónica, reinante también en Francia, e individualmente, esta 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 considera 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 representante del rey de España en sus colonias. Este funcionario desempeñaba a un tiempo las tareas de aplicar las leyes y resolver las contiendas jurídicas o judiciales. Era, pues, un órgano único depositario del poder, limitado solamente por los grupos de presión que pertenecían a 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 canónicos, obispos y arzobispos de Nueva España. Eran también 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.

Siendo el poder civil y religioso controlado por el monarca, fue debido a la gran habilidad y 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.

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 préstamo.

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

Durante el desarrollo de la Colonia, la minería y el comercio fueron convirtiéndose en los medios principales para el escenso económico y fueron controlados por los peninsulares, lo que generaría más tarde el resentimiento de los criollos y se produciría luego la independencia.

Hasta la reforma burocrática del siglo xvii, 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 veinte personas. Igualmente era la burocracia fiscal, pues "...la Tesorería y la Corte de Auditoría no contaban con más de sesenta empleados".

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 las ventas de tales puestos.

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

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

El virrey representaba la persona del monarca español. Tenía a su cargo el Poder Ejecutivo, como el virrey, y la jefatura del ejército, por su título de capitán general; también poseía el nombramiento de la Audiencia. En muchas ocasiones el arzobispo de México ostentó la denominación de virrey.

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 habían 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 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 del indígena.

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

### 3. *El México independiente*

Poco menos de trescientos años después de la llegada de Cortés y sus tropas a territorio mexicano, 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 por la usurpación francesa, volviera a gobernar tanto a España como a sus colonias. Fue un planteamiento paradójico: por una parte proclama 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 *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.

El congreso llamado de Anáhuac, en el acta de independencia de Chilpancingo, declaró que rota "para siempre jamás disuelta la independencia 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 Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstas 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 la guerra y la de hacienda, cuyos titulares serían cambiados cuatro años después de entrado a su cargo. En la realidad no tuvo vigencia, pero creemos que aun cuando la hubiera tenido, en las condiciones en que fue planeado no habría funcionado la forma de organización del Ejecutivo.

La declaración de independencia (21 de septiembre de 1821) fue obra de los criollos españoles descontentos con las autoridades peninsulares más que de los insurgentes, que por entonces se encontraron reducidos casi a la impotencia, ya que sólo quedaba en armas Vicente Guerrero (diezmado y casi liquidado), quien convoca a un congreso constituyente.

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 —aunados 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.

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 (aun cuando recientemente algunos diputados han propuesto un cambio) si el nombre de nuestro país es tan sonoro y bello: México.

En cuanto al Ejecutivo, éste se depositó en un solo individuo denominado 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 reelección 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 establecerse que el que fuera electo presidente conferiría ese cargo a cualquier otro. Siguió, en franca imitación al sistema norteamericano, el sistema de elección indirecta, o sea que el pueblo sólo elegiría a sus electores, los que a su vez elegirían al presidente y éste al vicepresidente. Ambos duraban en su respectivo cargo cuatro años; 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 el 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 Suprema Corte 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 Siete Leyes Constitucionales y las Bases Orgánicas de 1843, de las cuales 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 1856-1857 que produjera la Constitución de este último año. A in-



flujo 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 del 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 pristina y la más firme sinceridad de convicciones políticas...

Después de múltiples y brillantes debates que duraron casi un año, el histórico 5 de febrero de 1857 la Constitución federal fue firmada por los diputados y por el presidente de la República.

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 cuatro 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 producía una 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 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.

La Constitución de 1917 intencionalmente estableció un Ejecutivo fuerte.

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 en el 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, 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.

Si al enorme cúmulo de atribuciones jurídicas agregamos las que en 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 jurisdiccional, ni los gobernadores, ni las legislaturas de los estados, ni mucho menos de las autoridades municipales, son capaces de contradecir los designios presidenciales.

Además de que, igual que en todo régimen presidencialista, en México el presidente es a la vez el 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 por 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 a través de un partido predominante, por medio del cual designa a los diputados y senadores federales, a los gobernadores de los estados, a los diputados locales y hasta los presidentes municipales. Por medio de este partido se controlan las organizaciones obreras, campesinas, burocráticas e incluso a los integrantes de 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 anteriormente.

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