

MITOS Y REALIDADES DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

Enrique SERNA ELIZONDO

SUMARIO: I. *Los precursores.* 1. *La teoría de la separación de poderes.* 2. *Teorías intermedias.* 3. *Teorías modernas.* 4. *Importancia de la teoría.* II. *Los sistemas de separación de poderes.* 1. *El régimen parlamentario.* 2. *El régimen presidencialista.* 3. *El régimen de asamblea.* III. *La separación de poderes en México.* 1. *Relaciones entre los poderes de la Unión.* 2. *La preponderancia del presidente de la República.* 3. *El control político parlamentario.* 4. *Matices parlamentarios de nuestro régimen presidencialista.* IV. *Las columnas del sistema mexicano.* 1. *Eje de estabilidad.* 2. *La fórmula mágica.* 3. *El presidencialismo mexicano.* 4. *La personalización del poder.* V. *Conclusiones.*

Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución.

Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

Es para mí un señalado honor participar en este Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, con el tema relativo a la división de poderes; para ello hemos escogido hablar de los mitos y realidades de la división de poderes en México, cómo la teoría choca con la realidad; sin embargo, esto no se debe a que no exista una constitución, o que ésta no sea respetada, sino a que la teoría clásica de la separación de poderes es desbordada por la práctica.

Esta teoría preconizada por Locke en el siglo xvii y por Montesquieu en el siglo xviii, fue puesta en práctica en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y en otras constituciones progresistas hasta quedar inscritas en las mexicanas de 1824, 1857 y 1917, con distintas modalidades.

Después que la teoría fue elevada al rango de principio, nos señala Burdeau, el desarrollo material de las actividades del Estado, ha sido tal que se convirtió imposible de repartir en el marco simplista que pudo ser válido en el siglo xvii, se llegó a preguntar si la separación es

otra cosa más que un "modelo", un concepto de referencia más que una realidad observable, en resumen, un mito.¹

La separación de poderes tiene esencialmente por objeto el evitar los abusos de un detentador único que pusiera en peligro las libertades públicas; por ello, la Declaración de Derechos del Hombre, proclamaría que toda sociedad en la cual la separación no está determinada, carece de constitución.

En este contexto, la teoría de la separación de poderes ha contrastado con la realidad y esto no quiere decir que se haya caído en el autoritarismo; así, tenemos que si bien hay un país de tradición democrática (Gran Bretaña) en donde no existe una gran concentración de poderes, no obstante, sin atacar las libertades, esta concentración no se encuentra en los órganos de las funciones de legislar, ejecutar y aplicar las leyes, sino en un sistema bipartidista.

En realidad, en Inglaterra quien tiene la mayoría controla a los diferentes órganos; la razón es que la separación de poderes dejó de ser un mito para convertirse en una realidad en donde los partidos políticos son los que se reparten el poder.

Así, la verdadera división no es entre el poder de hacer la ley y el que la ejecuta, sino entre el poder gubernamental de decidir y de actuar y la libertad que tienen las asambleas parlamentarias de controlar y criticar.²

En México existen mitos y realidades en torno a la separación de poderes, que buscamos explicar a través de dos pilares que, desde nuestro punto de vista, sostienen al sistema político jurídico del Estado mexicano y al Partido Revolucionario Institucional, y que en última instancia sostienen la real división de poderes: que existe una monarquía republicana,³ en donde se elige al príncipe, o por otro lado, que hay una monarquía absolutista, comparable con las más poderosas de la historia,⁴ que lo envuelve en un aura casi imperial,⁵ lo cual desde nuestro punto de vista tiene fallas y denota una falta de profundidad en el análisis; por eso es que me ha parecido importante retomar este tema en estos momentos. Para ello, presento debidamente el trabajo en cuatro partes: I. Los precursores; II. Los sistemas de separación de

¹ Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, 3ª ed., Paris, L.G.D.J., 1985, t. V, "Les regimes politiques", p. 314.

² Pactet, Pierre, *Droit Constitutionnel Institutions Politiques*, 3ª ed., Paris, Masson et Cie, 1974, p. 32.

³ Duverger, Maurice, *La Monarchie Republicaine*, Ed. Robert Laffont, 1974, p. 6. 1974, p. 6.

⁴ Wyrna, Tadeuz, *Le Mexique*, Paris, L.G.D.J., 1969, p. 303.

⁵ Rading, Allan, *Vecinos distantes, un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1985, p. 85.

poderes; III. La separación de poderes en México; IV. Las columnas del sistema mexicano.

I. LOS PRECURSORES

Para hablar de la división de poderes, quiero empezar por señalar que el término lo tomamos de los franceses, pero ellos no hablan de división sino de separación de poderes, lo cual significa que hay una mala interpretación del término división, porque dividir significa cortar, y aquí, en este caso, no se trata de un corte sino más bien de una separación de funciones, pero en última instancia de un solo poder como lo establece la Constitución Política de 1917; por ello, en este punto de antecedentes nada más justo que hablar de los grandes precursores de la separación de poderes.

1. *La teoría de la separación de poderes*

Es conveniente analizar las distintas doctrinas existentes respecto a la división de poderes a través de la historia. En el mundo griego antiguo de la *polis*, los filósofos políticos, como Aristóteles, ya hablaban de la distribución de funciones.

Dentro de todas las Constituciones [nos dice el pensador de Estagira], hay tres elementos que deben tomarse en consideración: El legislador diligente, el que conviene a cada régimen, pero delibera sobre los negocios comunes; el segundo, es el de los Magistrados, es decir, el que determina las esferas de competencia y establece la manera por la cual se procede a las elecciones; y el tercer elemento, es el Poder Judicial.⁶

Es importante mencionar que ya en la Grecia antigua se distinguían tres elementos distintos. En la cita de *Roma*, Polibio, mediante la deducción y la observación de las varias formas que descubrió en la carta fundamental de Roma, consiguió precisar que había una forma mixta de gobierno.⁷ Aurora Arnaiz, por su parte, afirma que en aquella época el Estado se estructuraba con una base de derecho público, con la idea de evitar el abuso del poder político. Lo mencionado se realizó en tiempos de Polibio y Cicerón; por consiguiente, la fuente

⁶ Aristóteles, *Política*, México, FCE, 1963, pp. 130 y 131.

⁷ Polibio, *Historia de Roma*, libro VI, cap. II.

directa de Montesquieu y del Estado moderno fue Polibio y no Aristóteles.⁸

Por su parte, Aristóteles tuvo el mérito de señalar tres elementos distintos: la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el Cuerpo Judicial. Es por lo tanto deducible que al estar divididas las tres funciones fundamentales, un elemento puede frenar a otro evitando de esta manera el abuso del poder.

Lo importante de las teorías expuestas en los párrafos anteriores es que los pensadores que las originaron llevaron a la teoría cuestiones prácticas basadas en su experiencia personal.

2. Teorías intermedias

Respecto del poder, otros autores dieron su punto de vista, como Jean Bodin en Francia, quien establece cinco tipos de soberanía que dependían del cuerpo legislativo en su obra *Les six livres de la republique*,⁹ editado en 1576 y Puffendorf que habla de siete fuerzas *Summi Imperi*, basándose en el estudio del Estado alemán.¹⁰ Cabe hacer notar que la división de atribuciones del Estado no tuvo durante la Edad Media mayor relevancia, toda vez que no era como Estado moderno, puesto que por su estructura misma ya estaba dividido. Ahora bien, el sistema feudal otorgaba al emperador facultades de mayor importancia que las de los señores feudales, quienes se sometían a su rey rindiéndole vasallaje y pleitesía.

Hobbes, por su parte, defiende la monarquía absolutista; en su obra *Leviatán*, sostiene la existencia de un poder supremo sobre los otros poderes políticos.¹¹

A este respecto, Bodin, justifica también la monarquía absolutista y la concepción de soberanía como poder principal y, si por un lado se señala la división de funciones, ésta es para desarrollar los fines del Estado.¹²

Podemos concluir que es en esta época cuando se llega a la aberración de establecer *L'état c'est moi* (el Estado soy yo).

3. Teorías modernas

El cambio del Estado absolutista al Estado moderno es una transi-

⁸ Arnaiz Amigo, Aurora, *Ciencia del estado*, p. 192.

⁹ Bodin, Jean, *Les six livres de la Republique*.

¹⁰ Puffendorf, *Jus nature*, libro VII, cap. IV.

¹¹ Hobbes, Tomas, *Leviatán*.

¹² Tena Ramirez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, varias ed., pp. 1 y 2.

ción donde la teoría de división de poderes, tiene un papel preponderante.

Siguiendo la misma metodología, sobre todo en lo que se refiere a la realidad constitucional de Inglaterra, Locke y Montesquieu llegan a nutrir a las instituciones políticas modernas, aportando nuevos fundamentos a la teoría; los conceptos de estos doctrinarios constituyeron un certero golpe contra el absolutismo de aquella época; sus ideas chocaron contra la noción de poder aceptada en el siglo XVI, pues en este lapso el poder se atribuía al monarca absolutista.

En la teoría defendida por Locke y Montesquieu surge un nuevo elemento que es la limitación de poder, porque hasta entonces, la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especificar las actividades, esto es, a una mera división de trabajo, mas nunca para limitar el poder del gobernante.

John Locke, de quien Voltaire expresó que nunca hubo un espíritu más sabio que el suyo, establece una nueva teoría basada en limitar el poder, en separarlo para que éste se autocontrole, para evitar el abuso del poder.

Enuncia que en una sociedad heredera de los hombres libres del estado de la naturaleza, posee, a su vez, dos poderes esenciales; uno es el Legislativo, que regula cómo las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y la de cada uno de sus miembros, y el otro, es el Ejecutivo, que asegura la ejecución de las leyes positivas en el interior, además Locke indica que en cuanto al exterior, los tratados sobre la paz y la guerra constituyen un tercer poder, ligado con los demás, normalmente el Ejecutivo y al que él llamó federativo.¹³

El autor del ensayo sobre el gobierno civil expresa del abuso del poder:

Para la fragilidad humana, la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas, porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.¹⁴

¹³ Chevallier, J.J., *Les Grandes Ouvres Politiques de Machiavel a nos jour*, Paris; existe traducción al español: *Los grandes textos políticos de Maquiavelo a nuestros días*, México, 1970.

¹⁴ Cit. por Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 12, p. 192.

En síntesis, la aportación principal de Locke es limitar el poder, a través de su separación.

Locke y el acta de establecimiento de 1701 en Inglaterra que estipuló la libertad de los jueces, son el material en el cual Montesquieu encontró las raíces para su teoría. A estas bases el teórico francés, nos señala Jorge Carpizo, añadió su gran imaginación y su anhelo de libertad.¹⁵

Carlos de Secondat, joven inquieto a quien el mundo conoció bajo el nombre de Barón de Montesquieu, a través de su obra: *El espíritu de las leyes*, busca los principios, motivos, impulsos y tendencias según los cuales se orientan las leyes, una de sus frases célebres es aquella en la que al salir del colegio expresó: "Se me pusieron en las manos libros de derecho y yo busqué su espíritu."¹⁶ Este pensador, nacido en Gasconia, reflexiona acerca de la división de poderes y de las libertades del gobernado al afirmar:

Quando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de Magistrados, no hay libertad, ni tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo, todo estaría perdido si el mismo cuerpo de notables, aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres Poderes.¹⁷

Podemos concluir que el progreso que Montesquieu imprime a la teoría, reside en que aporta el elemento: "Que el poder contenga al poder."¹⁸

Por su parte, Carré de Malberg opina que el rasgo esencial de esta doctrina, consiste en que Montesquieu descompone y secciona el poder del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres tipos de titulares, constituyendo ellos mismos dentro del Estado tres autoridades primordiales e independientes a la unidad del poderío absoluto del titular primitivo.¹⁹

La teoría fue duramente criticada, entre otros, por Bentham, Rousseau y Carré de Malberg, quien señaló que "haber creído posible arreglar el juego de los poderes públicos por medio de una separación

¹⁵ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, p. 198.

¹⁶ Cit. por Chevallier, J.J., *op. cit.*, nota 13, p. 102.

¹⁷ Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, Paris, 1949.

¹⁸ Serna Elizondo, Enrique, *Le Président du Mexique et le Président de la Va République Française (Etude comparative)* Paris, Th., 1976.

¹⁹ Carré de Malberg, R., *Contribution a la theorie générale de L'état*, 1^o reimp., Paris, C.N.R.S., 1922, vol. II, p. 20.

mecánica y en cierta forma matemática; era tal como considerar que los problemas de la organización del Estado fueran susceptibles de ser resueltos por procedimientos de tal rigor y precisión".²⁰

En la actualidad, nuestra opinión sobre el particular es que en lugar de una verdadera separación de poderes nos encontramos generalmente a un polo de poder que eclipsa a los demás en la realidad, gracias al sistema de partido, por ejemplo, no se puede hablar de un Poder Judicial sino de una autoridad judicial independiente políticamente de los demás poderes.²¹

Sin embargo, el sistema de frenos y contrapesos lo encontramos en los dos únicos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, cuyas relaciones son muy estrechas.

4. *Importancia de la teoría*

La teoría descrita en los párrafos anteriores ha sido transmitida hasta nuestros días y ha resultado de vital importancia, porque ha logrado más o menos plasmarse en las constituciones occidentales, su espíritu ha sido interpretado convenientemente por distintos países; por ejemplo, en la joven República Federal de Alemania, se aplicó, en 1949, buscando nuevos mecanismos constitucionales, para que no pueda llegar a acontecer el hecho insólito que ni los mismos alemanes se pueden explicar, cómo Hitler pudo concentrar tanto poder en su persona.

La recomendación de los pensamientos de Locke, para evitar "La fragilidad humana" de llegar a cometer abusos terribles, es interpretada por Burdeau al afirmar que deben existir tres elementos que limiten el poder en las democracias gobernantes: el federalismo, el bicameralismo y la división de poderes.²²

Existen países en donde la práctica de la teoría sirve solamente para garantizar la independencia del Poder Judicial, pues hay colaboración estrecha entre el Ejecutivo y el Legislativo.

II. LOS SISTEMAS DE SEPARACIÓN DE PODERES

Aquí conviene hacer una franca clasificación de los sistemas, en función de la separación de poderes y para ello vamos a hablar de tres tipos: parlamentarios, presidencialistas, y de asamblea. Para poder después acercarnos al sistema mexicano de separación de poderes.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Serna Elizondo, Enrique, *Manual de instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1979, p. 183.

²² Burdeau, Georges, *Instituciones políticas*, Universidad de París, 1976.

1. *El régimen parlamentario*

Este régimen tiende a buscar una colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, que el régimen presidencialista separa ortodoxamente y que el régimen de asamblea confunde; este régimen parlamentario es calificado de sistema de pesos y contrapesos, ya que un equilibrio de fuerzas existe entre los dos poderes.²³

Se distingue el parlamentarismo del presidencialismo y del régimen de asamblea, porque el Ejecutivo es dual o bicéfalo, ya que se entrega a dos órganos diferentes en funciones: el jefe de Estado y el jefe de gobierno.

Al jefe de Estado se le designa por un lapso prolongado, puede ser un rey o un presidente de la República, que desempeña un papel esencialmente honorífico y es políticamente irresponsable; aunque formalmente se le atribuyen decisiones de gran importancia, tales decisiones deben de estar de acuerdo con el parecer del primer ministro y su gabinete, por lo cual el jefe de Estado sólo resulta ser "una especie de máquina de firmar que no puede rehusar nunca su firma".²⁴

El jefe de Gobierno, denominado primer ministro, dirige efectivamente el gobierno y la administración del país,²⁵ se le elige por el Parlamento, donde su partido debe contar con la mayoría de los escaños, y cuenta para desarrollar su función con el auxilio del gabinete, integrado por ministros a cuyo cargo están las diversas tareas estatales; mediante el gabinete se establece la colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Reunidos los miembros del gabinete en una sesión de consejo, detentan la realidad del poder gubernamental, participando en la toma de decisiones y defendiéndolas delante del Parlamento. Las reglas principales que rigen a los ministros son las siguientes:

Los ministros surgen regularmente del Parlamento; tienen acceso a él; son solidariamente responsables delante del mismo.²⁶

Entre el gobierno y el Parlamento existe "un control recíproco en la acción".²⁷ El gobierno debe contar con la confianza del Parlamento en su gestión, si la pierde está obligado a dimitir; esta pérdida se da a través de un voto de censura o de una moción de desconfianza; por

²³ Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, París, Ed. Ariel, 1976.

²⁴ Duverger, Maurice, *Institution Politiques et Droit Constitutionnel*, p. 243.

²⁵ Hamon, Leo, *Une République Présidentielle Institutions et vie politique de la France actuelle*, París, Ed. Bordas, 1975, t. I, p. 149.

²⁶ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 23, p. 113.

²⁷ Sobre el tema, conviene ver el interesante artículo de Denis Levy, "Les élections a la Présidence de la République Filandese", *Revue Française de Science Politique*, París, H.S.S., 1959, IV, p. 115.

su parte, cuando el gobierno considera que el Parlamento obstruye su actividad, tiene el derecho de disolver la asamblea legislativa y convocar a elecciones, en ambos casos el pueblo como árbitro decide la política a seguir según se incline por un partido u otro en las elecciones.

El nacimiento del sistema parlamentario se ubica en Inglaterra,²⁸ con posterioridad ha tenido éxito entre los dominios británicos, entre otros: Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Unión Sudafricana. En la Europa del norte se han sumado a él, los países escandinavos, los Países Bajos y Bélgica; recientemente, la República Federal de Alemania, Italia, Turquía y el Japón se han dirigido por el mismo camino; por último, Francia, bajo la III y IV República y en cierta medida la V República, pero que se ha ido alejando de éste.

Características del parlamentarismo (resumen)

En líneas generales, hay una mayor colaboración entre los poderes, Loewenstein nos señala seis principales:

a) Los miembros del gabinete son también miembros del Parlamento, ejemplo: Inglaterra.

b) El gabinete está formado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la mayoría parlamentaria.

c) El gobierno tiene a la cabeza un líder denominado, generalmente, primer ministro.

d) El gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del Parlamento.

e) La función de determinar la decisión política está distribuida entre gobierno y Parlamento, existiendo colaboración. La administración será confiada al gobierno, sometido, sin embargo, a la constante supervisión del Parlamento.

f) El gobierno será responsable ante el Parlamento, teniendo éste la posibilidad de la moción de censura o negar la confianza que el gobierno solicita; en los dos casos, el gobierno puede dimitir o disolver el Parlamento y entonces quedará al arbitrio del pueblo.²⁹

Para Georges Burdeau, en el régimen parlamentario la dirección de los asuntos públicos pertenece conjuntamente al Parlamento y al jefe de Estado, por intermediación de un gabinete responsable frente al Parlamento.

²⁸ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 23, p. 113.

²⁹ *Idem*, pp. 105 y 107.

Este régimen se basa en tres principios: 1) Igualdad entre los poderes: Legislativo y Ejecutivo. 2) Colaboración entre los dos poderes. 3) Existencia de medios de acción recíproca de cada uno de los poderes sobre el otro.³⁰

Nosotros podríamos agregar, bicefalismo en el Ejecutivo.³¹

2. *El régimen presidencialista*

En el régimen presidencial,³² la separación de poderes³³ está rigurosamente aplicada desde el ángulo teórico,³⁴ el Ejecutivo y el Legislativo son independientes, cada uno actúa dentro de la esfera de competencia que le ha sido asignada por la constitución, pero ambos están obligados a cooperar en ciertos puntos estratégicos del proceso político, de ahí que Loewenstein nos indique que el régimen presidencialista se sujeta al principio de la "interdependencia por coordinación". En el presidencialismo, el Legislativo y el Ejecutivo están condenados a vivir separados, pero también³⁵ a marchar de acuerdo; el Legislativo no puede derrocar al Ejecutivo y éste, a su vez, no puede disolver al Legislativo.

De la sola autoridad del presidente dependen los titulares de los departamentos administrativos, que no forman un órgano colectivo denominado gabinete, como en el parlamentarismo, ni tampoco tienen por qué responder ante el órgano Legislativo.

Para marcar aún más esta sujeción, se les llama "ministros", pero ellos son simplemente los "secretarios" del presidente; el origen lo encontramos en los Estados Unidos de América, que son el ejemplo más clásico de este régimen político.

Se ha implantado el presidencialismo en los países subdesarrollados. América Latina ha copiado, salvo raras y generalmente breves excepciones, al régimen presidencialista estadounidense.

Muchos países de Asia y de África han acogido también ese régimen.

Características del presidencialismo (resumen)

Georges Burdeau nos dice que el régimen presidencialista asegura al

³⁰ Burdeau, Georges, *Dr. Const Etc. Inst. Pol., op. cit.*, pp. 141 y 142.

³¹ Véase mi tesis, *op. cit.*, 2ª parte.

³² Algunos autores utilizan los términos presidencia, presidencialista, presidencialismo, para designar una mayor preponderancia del Ejecutivo.

³³ Sobre este tema, ver Corwin, *El poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Omeba, 1959; y Tunc, André, *Les Etats Unies, Comment ils sont gouvernés*, 3ª ed., Paris. L.G.D.J.; Mathiot, André, *La vie politique aux Etats Unis, les cours de Droit*, 1970.

³⁴ *Supra*, Montesquieu, cap. 1.

³⁵ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 23, p. 140.

máximo la independencia de los poderes³⁶ y está revestido de tres características esenciales:

a) El jefe del Estado (presidente de la República electo por la nación).

b) Los poderes carecen de un instrumento de presión, el Parlamento no puede hacer dimitir al gobierno ni éste disolver al Parlamento.

c) Las competencias están estrictamente distribuidas de tal manera que la legislación está reservada a las cámaras y la ejecución al presidente.³⁷

3. *El régimen de asamblea*

En este régimen existe "confusión" de poderes en beneficio del órgano Legislativo, pues es la asamblea la que encarna en plenitud la autoridad, en consecuencia, el Ejecutivo es un "delegado", un agente de la asamblea, que está a merced de los representantes legislativos que lo nombran o revocan cuando les parece adecuado. Son las omnipotentes cámaras representativas las que atraen la suma de competencias estatales; se priva al Ejecutivo de toda autonomía, pues debe decidir de acuerdo con el parecer de aquéllas y no puede presionar sobre los legisladores. Los jefes de los departamentos ministeriales están subordinados al órgano encargado de hacer la ley, se rechaza aquí deliberadamente el principio de la división de poderes, ya que el poder se encuentra fundido en un grupo, aunque el régimen de asamblea, también llamado "convencional", es siempre deformado en la realidad, pues no es posible técnicamente que una asamblea ejerza por sí todas las funciones, sino que se ve forzada a crear un órgano Ejecutivo, comité o individuo, al cual confía las tareas gubernamentales. Es cierto que el Ejecutivo amenazado por la asamblea puede ser revocado por ésta en cualquier momento, pero en la práctica se vuelve independiente y siempre ha llegado a dominar el escenario político.

Históricamente, este tipo de gobierno cuenta con varios antecedentes; así, observamos que la primera aparición se produjo con el Parlamento largo de Inglaterra (1640-1649), que dominó hasta que fue sometido por Cromwell y el ejército, más tarde se adopta en Francia, durante la Revolución de 1789; en efecto, la Convención se decidió por el gobierno de asamblea en su Constitución del 14 de junio de 1793, basada en un proyecto de Condorcet, de ahí viene la mala reputación de que goza, pues aquel Legislativo efectivamente dominado por

³⁶ Esto no quiere decir que sea absoluta esa separación.

³⁷ Burdeau, Georges, *op. cit.*, pp. 156 y 157.

los comités, desataron una sangrienta ola de terror que terminó con los principales revolucionarios.

Hoy día las constituciones de Suiza y de la Unión Soviética, son ejemplos del gobierno de asambleas, pero sólo desde un punto de vista meramente teórico.

III. LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

1. *Relación entre los poderes de la Unión*

De acuerdo con el contenido del artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará: "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", quien tiene una marcada preponderancia sobre los otros poderes de la Unión.

2. *La preponderancia del presidente de la República*

Considerando que uno de los principios fundamentales del presidencialismo en México es el equilibrio de poderes que supuestamente existe en el país, actualmente no sucede así, ya que nos encontramos ante la manifestación de un desequilibrio de poderes, tanto jurídicos como políticos, en favor del Poder Ejecutivo, tal vez debido a un pragmatismo que deja materialmente en su totalidad la conducción del país en manos del presidente de la República.

3. *El control político parlamentario*

En este apartado nos referiremos someramente al tipo de control político que ejerce el presidente de la República sobre el Congreso de la Unión.

Consideramos que a México no corresponde un régimen presidencial a la americana, pues si bien se plasmaron en la Constitución las técnicas de los *cheks and balances* (pesos y contrapesos), el desequilibrio de los poderes es evidente, porque el Ejecutivo mexicano —que es electo por el pueblo— es apoyado y sostenido por un partido oficial, el cual, además de detentar la plenitud del Poder Ejecutivo, es no sólo irresponsable ante el Congreso, sino que es capaz, por su derecho de veto, de paralizar su acción; por otro lado, es el líder del partido, y gracias a la disciplina partidista posee la concentración del poder.³⁸

³⁸ Serna Elizondo, Enrique, *op. cit.*, p. 238.

Por el desequilibrio en beneficio del Ejecutivo, podemos denominarlo presidencialista.

La vieja fórmula de Montesquieu: "Que el Poder contenga al Poder", queda disfrazada por el sistema presidencialista, derivado o imperfecto como lo llama André Mathiot.³⁹

Tenemos que admitir que el Poder Ejecutivo eclipsa, utilizando un término eufemístico con el que designamos este desequilibrio de fuerzas, al Poder Legislativo. Sin embargo, esta situación existe en función del sistema de partidos.

Entre los medios de acción que legalmente tiene el presidente de la República, figura el veto que, sin duda, es el más importante; por otra parte, el Congreso jurídicamente tiene muy pocos medios de acción, y en la práctica ninguno.

Si bien es cierto que el Congreso no puede hacer dimitir a un secretario de Estado, la desaprobación de su reporte o informe puede provocar la renuncia de éste, haciendo presión moral en el presidente de la República para que se lo solicite.

El artículo 74 constitucional menciona, en su fracción IV, que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, así como la revisión de la cuenta pública del año anterior.

El mismo artículo 74, en su fracción V, establece como facultad exclusiva de la Cámara declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito.

En materia internacional, la aprobación de ciertos actos o tratados del presidente de la República por una o ambas cámaras; como es el caso del artículo 88, que determina que el titular del Ejecutivo no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso.

Finalmente, mencionaremos la influencia del Poder Ejecutivo sobre la autoridad Judicial federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano judicial supremo que está coordinado al Poder Ejecutivo, quien nombra a sus ministros, sin embargo, la justicia es independiente. El presidente de la República puede remover a los 21 ministros con la aprobación del Senado. Además, el Jefe del Ejecutivo como líder del partido no tendría, si se presentara el caso, ninguna dificultad para designar a cualquier persona. La justicia queda fuera

³⁹ Mathiot, André, *Le Pouvoir exécutif dans les pays occidentaux cours de droit*, Paris, 1971, pp. 252 y 253.

de la política, su tarea es más bien técnica, entonces el presidente escogerá prestigiados especialistas en derecho.⁴⁰

En México, la Suprema Corte de Justicia se encargará del control constitucional de las leyes y actos a través del juicio de amparo, por lo que cualquier acto del Poder Ejecutivo o cualquier ley, son o pueden llegar a ser sancionados por este órgano jurisdiccional supremo.

4. *Matices parlamentarios de nuestro régimen presidencialista*

México se aparta de la tradición presidencial americana, teniendo su sistema algunos matices parlamentarios. Salvador Valencia Carmona afirma: "pero si nuestro Régimen Presidencial acusa una notable influencia norteamericana, la imitación de ninguna manera debe ser vil; es falso que las leyes fundamentales latinoamericanas estén vaciadas en el molde de la Constitución Estadounidense". Existieron también influencias derivadas del pensamiento europeo y de nuestra propia tradición política.⁴¹ Asimismo se recibió influencia francesa manifestada en los derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

Entre los matices parlamentarios de nuestro régimen presidencialista se pueden mencionar:

a) El derecho de iniciativa que tiene el jefe del Estado y del cual carece, por ejemplo, su colega norteamericano.⁴²

b) El refrendo ministerial propio de los ministros en un régimen parlamentario (artículo 92).

c) La obligación expresa de los secretarios de Estado de presentarse ante el Congreso (artículo 93 constitucional).⁴³

d) La irresponsabilidad política del presidente de la República.

e) Y últimamente a partir del gobierno del licenciado José López Portillo, el Consejo de Ministros que establece el segundo párrafo del artículo 6º de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala:

El presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública.

⁴⁰ Serna Elizondo, Enrique, *op. cit.*, pp. 295 y ss.

⁴¹ Valencia Carmona, Salvador, *Poder ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979.

⁴² Ver Tunc, André, *op. cit.*, nota 33, p. 128.

⁴³ Ellos son irresponsables a pesar de presentarse.

En la práctica se han utilizado "gabinete económico" y la "Comisión Gasto-Financiamiento".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se conformaba con enunciar quienes formaban el Consejo de Ministros para los efectos del artículo 29 constitucional, además de exigir la concurrencia de las dos terceras partes de los funcionarios.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, establece en el primer párrafo de su artículo 6º:

Para los efectos del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de Ministros se integrará con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República, presidido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Se pueden señalar dos casos menos importantes de matices parlamentarios:

1. Cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo en la fecha de clausura de sus sesiones ordinarias, intervendrá el Ejecutivo para hacerlo.

2. Cuando en caso de falta absoluta del presidente de la República, el Congreso designa al que debe reemplazarlo, lo que es semejante al gabinete nombrado por un Parlamento.

Sin embargo, nuestro régimen político toma definitivamente la forma presidencialista, inclusive con preponderancia del jefe del Ejecutivo. Si por un lado se aleja del modelo norteamericano, por otro no llega a ser Parlamentario, aunque pueda en un momento dado, tener más características parlamentarias, en determinadas materias que en un régimen parlamentario especial como es el de Francia de la V República, donde el jefe de Estado (que no es el jefe de gobierno), tenga actos propios que no requieran refrendo, en tanto que en el nuestro, según el artículo 92, todos lo necesitan.

Existen características esenciales que acercan nuestro sistema al presidencialismo, como son el unicefalismo, es decir, que el presidente sea:

1. Jefe de Estado, de gobierno y de la administración.

2. Él es el único que detenta el Poder Ejecutivo; sus secretarios son tan solo auxiliares, pero irresponsables ante el Congreso.

3. Es el poseedor del derecho de veto.

4. Carente del derecho de disolución del Congreso; por su parte, el Congreso no cuenta con el voto de censura o de confianza para remover al Ejecutivo.

Por todos estos factores, es determinantemente presidencialista el sistema político mexicano.

Jorge Carpizo, respecto del sistema presidencial mexicano afirma que su existencia constituye, con la de un partido político predominante, una de las dos fuerzas más importantes del propio sistema político, el que, con todos sus defectos, vicios e injusticias, ha dado a nuestro país varias décadas de estabilidad política, un gobierno civil, cierto número de libertades y algunas posibilidades para la realización personal.⁴⁴

IV. LAS COLUMNAS DEL SISTEMA MEXICANO

La formación del sistema semicompetitivo de partidos:

1. *Eje de estabilidad*

La crisis se originó por el vacío que representó la ausencia del caudillo para un sistema político organizado en torno al poder personal; la gravedad de la misma obligó a la élite revolucionaria a establecer nuevos mecanismos de cohesión y control político para conservarse en el poder.⁴⁵

Las circunstancias favorecían la formación del sistema de partido semicompetitivo; en esta época se acentuó el fenómeno del ejercicio personal del poder. El presidente de la República concentraba tantas funciones gracias a las facultades políticas que le otorga la Constitución, que se manifestaban en la personalización del poder.

Calles no pudo ignorar al poder militar y tuvo que aglutinarlo; sin embargo, lo supo controlar, situación que fue seguida por el general Cárdenas y el general Ávila Camacho, quienes durante sus respectivos periodos presidenciales logran disciplinar la belicosidad del sector castrense, limitando su participación a las necesidades particulares de cada gobierno.

2. *La fórmula mágica*

Después de haber buscado un modelo de sistema que garantizara la estabilidad política que nos permitiera un desarrollo político adecuado, se encontró la fórmula mágica que consistió en un presidente de la República que fuera poderoso y un partido nacional del Estado, que consiguiera captar las principales demandas políticas del país.

En su informe presidencial del 1º de septiembre de 1928, Calles hizo

⁴⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., Siglo XXI.

⁴⁵ Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979, p. 7.

un llamado en favor de la creación de verdaderas instituciones democráticas en estos términos:

Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del general Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia.⁴⁶

Como vemos, no se creó un partido para conquistar el orden, sino que surgió a iniciativa del Estado para crear un orden institucional.

Hasta esta época habían 8,000 partidos, diseminados por todo el país debido al arcaísmo de la vida política y al personalismo, limitación del juego a una clase política muy reducida, urgencia del sistema de los jefes políticos del siglo pasado.⁴⁷

La dispersión política motivó la creación del PNR, con el fin de unificar a las diferentes facciones, esto significaba canalizar su fuerza política en una sola entidad, ampliándose con ello la posibilidad de ejercer un mayor control sobre la vida política del país.

El Partido Nacional Revolucionario (hoy PRI), terminaría con el pretorianismo; es decir, el caudillismo reinante para dar paso a la etapa de las instituciones. A dos hombres se debe la estabilidad del sistema político durante tantos años: al general Plutarco Elías Calles, quien creó el PNR y al general Lázaro Cárdenas, quien lo transformó de un partido de masas en un partido de corporaciones, ya que impulsó el movimiento para luego aglutinarlo en sectores que fueron la milicia, los obreros, los campesinos y el sector popular. El PNR se transforma en PRM con Ávila Camacho y desaparece el sector militar al fusionarse con el popular.

El establecimiento de un partido oficial poderoso, que controlaba a las principales corrientes ideológicas y políticas emanadas de la Revolución y el surgimiento de un Ejecutivo federal con amplios poderes, pero limitado en cuanto al periodo de un mandato constitucional, constituyen el fundamento de la fórmula mágica que ha proporcionado estabilidad política al país por más de medio siglo, lo que significa un verdadero logro en nuestro medio tan propicio para las asonadas y convulsiones políticas.

⁴⁶ Murillo Soberanis, Manlio Fabio, *La reforma política mexicana y el sistema pluripartidista*, México, Diana, 1977, p. 57.

⁴⁷ Meyer, Jean, "Estado y sociedad con Calles", *Historia de la Revolución mexicana, Periodo 1924-1928*, México, Colegio de México, 1977, t. II, p. 97.

Al lado del Ejecutivo poderoso, surgió el principio de la "No reelección" y el sufragio universal directo como una respuesta a las necesidades de una sociedad dinámica que busca la democracia, no como una forma de gobierno, sino como un sistema de vida encaminado al mejoramiento continuo o permanente del pueblo en lo económico, en lo cultural y en lo social.

El cambio social produjo un Poder Ejecutivo fuerte con extraordinarios poderes, excepto uno: el reelegirse, y un sistema semicompetitivo con una alta eficiencia de control político, sobre todo a partir de 1938, en que se crearon los sectores del partido oficial.

En la época posrevolucionaria que siguió a la Constitución del 17, no existió un cambio radical en el sistema de producción, por tanto la estructura que determinaba las clases sociales, impuso como necesidad la búsqueda de controles políticos que se refleja en la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, y que junto con el Ejecutivo fuerte constituyen los elementos que han mantenido al sistema mexicano, lográndose un proceso de institucionalización creciente.⁴⁸

Del caudillismo se pasa violentamente a la época de las instituciones, actuando el Partido Nacional Revolucionario como un eje del sistema que apoya al presidencialismo mexicano.

El sistema había encontrado al fin una solución: pasar de un pretorianismo, producto de una ausencia de instituciones, al bonapartismo mexicano, que descansa en dos instituciones: el partido oficial y el presidente de la República, que surgen de la modernización política, y que logran la concentración del poder necesario para establecer las reformas sociales y la cooptación de los grupos.

El antiguo sistema, débil y ausente de instituciones, que prevaleció hasta antes de la Revolución, en el que predominaban los intereses personales y las organizaciones dispersas, fue reemplazado por un sistema político muy complejo, autónomo, coherente y flexible, con vida propia y capacidad para combinar la concentración y la expansión del poder en una apertura que permitió la captación de más grupos al sistema político.⁴⁹

Al haber aumentado el Estado mexicano la eficiencia del control político, se pasa a la época de las instituciones políticas estables y permanentes, la cual condujo, en líneas generales, a un crecimiento económico sostenido relativamente alto.

⁴⁸ Diversos autores sostienen este punto de vista, entre ellos Cosío Villegas en el *Sistema político mexicano*, Arnaldo Córdoba en la *Transformación del PNR en PRM*, el Triunfo de Comparativismo en México, IV Congreso Internacional de Estudios Mexicanos, Santa Mónica, California.

⁴⁹ Brother, Dwight, Reuve of Vernon, Raymond, "The Dilemma of Mexico, and Public Sectors", *American Economic Review*, Vol. 54, marzo, 1964.

En este sentido, un estudio de Roger Hansen destaca la idea de que la estabilidad política del país es una condición crucial para el "milagro mexicano", ya que el comportamiento de la economía mexicana está íntimamente ligado a la estabilidad política que ha caracterizado a México desde 1930.⁵⁰

3. *El presidencialismo mexicano*

En México no se niega al presidente un permiso para salir al extranjero en visita oficial, ni el Senado cuestiona su política internacional, ni se rechazan sus propuestas para designar a los ministros de la Corte o a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y aunque en ocasiones se llama a los secretarios de Estado y jefe del Departamento Administrativo a informar de aspectos relacionados con sus respectivos cargos, la verdad es que ninguna de las cámaras se atreve a cuestionar, y mucho menos a criticar, la política del Ejecutivo federal en turno.

Sin embargo, es un mito que el presidente tenga la suma de los poderes Ejecutivo y Legislativo como lo expresa Wyrna Tadeusz.⁵¹

La realidad política nuestra es que por el sistema semicompetitivo el presidente de la República es el líder del partido en el poder, y en virtud de una estricta disciplina partidista, el apoyo a la política presidencial es completa.

En efecto, los poderes del presidente de la República son amplios, pero esto no es casual, ya que tiene su explicación histórica; durante el siglo pasado la inestabilidad y anarquía en que vivió el país obligó al Constituyente de 1856 a 1857 a fortalecer la figura presidencial, lo cual, aunado a un Congreso monocameral, propició que el sistema ideado por Montesquieu de pesos y contrapesos no funcionara en nuestro país.

Con la Constitución de 1917, el Constituyente de Querétaro planteó la necesidad de que un presidente fuerte dirigiera la acción política del país.

En México, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político, y tiene enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.⁵²

Aunque esta propuesta, provocó un violento debate por el temor de volver a tener un dictador al estilo porfirista.

Sin embargo, se fortaleció esta institución a través de ciertas medidas

⁵⁰ Hansen, Roger, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1971, p. 4.

⁵¹ Tadeusz, Wyrna, *Le Mexique*, Paris, LGDJ, 1969, p. 279..

⁵² Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 44, pp. 23, 24 y 27.

como la investidura popular directa, lo que le daba una legitimidad para hacer frente a un congreso hostil; otra medida fue que se disminuyó su responsabilidad política, aunque esto era un mito porque la realidad histórica en que se hacía no permitía que funcionara el sistema hasta que no se pasara a la época de la institucionalización del poder.

Es un mito que vivamos en un sistema competitivo, a juzgar por las elecciones presidenciales en los últimos 50 años en que el partido oficial obtiene más del 80% de votos. La realidad política muestra un sistema semicompetitivo, porque el Estado en lugar de oprimir a la oposición la alienta como lo ha demostrado con el último reconocimiento de los partidos políticos. La institución de la Presidencia de la República en México, si bien tiene su antecedente en su homólogo norteamericana, en su evolución se ha apartado fuertemente de aquélla, ya que, por ejemplo, ésta no tiene vicepresidencia, ni se puede reelegir; pero, en cambio, tiene el derecho de iniciativa de ley que no tiene la institución americana, y de hecho esta facultad del presidente de la República en nuestro país, lo convierte en el primer legislador, ya que más del 90% de las iniciativas que a través del proceso legislativo se convierten en leyes, son iniciativas presidenciales.⁵³

4. *La personalización del poder*

"El poder personal designa una realidad institucional, la personalización del poder es de otra naturaleza, ella concierne no solamente el campo institucional, sino el psicológico colectivo, un personaje simboliza la nación, el Estado o el partido. El Poder se encarna en él."⁵⁴

El licenciado Mario Moya Palencia señala tres etapas en que se fortaleció el presidencialismo mexicano, que son:

1) De 1917 a 1928, la del caudillismo y la reconstrucción nacional, caracterizada por la presencia de los caudillos revolucionarios, especialmente Venustiano Carranza, Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, quienes enriquecieron la institución presidencial.

2) La de la institucionalización iniciada en 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario, que luego se transforma en Partido de la Revolución Mexicana, el cual logra canalizar y unificar a distintos partidos y grupos regionales o locales de poder, y se organiza como un partido de masas.

3) La del civilismo y el desarrollo modernizador, superpuesta a la anterior, a partir de 1946 hasta la fecha, en que el poder presidencial

⁵³ González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1964, p. 31.

⁵⁴ Schwartzberg, Robert Gerard, *L'état Spectacle*, Paris, Ed. Flammarion, 1977, p. 8; véase también *La personnalisation du pouvoir puf*, Paris, 1961.

que primero fue de los caudillos y después de los generales, pasa naturalmente, sin estrujamientos ni convulsión alguna a los civiles, suprimiéndose el sector militar del propio organismo, que se transforma en Partido Revolucionario Institucional.⁵⁵

El presidente de la República en México, al llegar al cargo, deviene en jefe real del Partido Revolucionario Institucional y por tanto es el inspirador de la política de ese Partido y contribuye a definir su estrategia, aplicar su táctica y promover a sus cuadros dirigentes hacia puestos administrativos en el propio gobierno federal, en los locales y municipales, y hacia candidaturas para los puestos de elección popular en los mismos tres niveles.⁵⁶

Esto ha sucedido en México con el poder de cada presidente, ya que sin excepciones, y sobre todo a partir de Cárdenas, ha encarnado el poder mientras dura su mandato. Al finalizar éste, en general se ha retirado a la vida privada o cuando menos no ha ocupado cargos de tal envergadura que pudiera eclipsar la personalidad del presidente en turno.

La personalización del poder en México se manifiesta poco después de que el señor presidente toma el poder institucional a través de un adecuado manejo de su imagen, que se inicia desde la campaña política.

El régimen constitucional al otorgar al presidente grandes poderes, lo faculta a efectuar reformas políticas y programas concretos; los partidos tienen un papel secundario, ya que, en general, éstos no luchan por ideales sino por individuos determinados; el culto a la personalidad magnetiza el voto por un individuo más que por un programa, ésta es una característica de esos partidos políticos.⁵⁷

A pesar de las grandes limitaciones y fallas, creemos que es alentador haber encontrado que el sistema político funciona, que ha comprobado ampliamente su validez y está dispuesto a sufrir una evolución, no una revolución, como algunos quisieran, si otro partido, distinto al que pertenece el primer mandatario, tuviera mayoría en el Congreso. Si ello ocurriera el sistema estaría a prueba y quizás sería el fin del régimen constitucional, tal como sucedió en Chile cuando Allende estuvo bloqueado por un Congreso hostil. En México, si bien es cierto que hace falta un Poder Legislativo que haga contrapeso y limite, en su

⁵⁵ Moya Palencia, Mario, "El sistema presidencial mexicano", ponencia presentada en el Coloquio de Derecho Constitucional en Roma, Italia, 26 de mayo de 1980, *Revista Mexicana de Justicia*, Procuraduría General de la República, vol. I, núm. 6 mayo-junio de 1980.

⁵⁶ *Idem*, pp. 15 y 16.

⁵⁷ Cerecera, Raúl, *Las instituciones políticas en América Latina*, Madrid, Doc. Latino-Americanos Feres, 1961, pp. 184 y ss.

caso, al Ejecutivo, también es cierto que no resulta saludable llegar al extremo de un Poder Legislativo que, por sistema, se oponga a las iniciativas de ley y a las políticas del Ejecutivo. Lo deseable es encontrar una relación de equilibrio entre ambos poderes, aunque esto de nada sirve si no existe un justo medio en la lucha de fuerzas políticas, como se ha propiciado en la última mitad del siglo con el presidencialismo mexicano.

La personalización del poder en México, con todas las deficiencias propias de un producto del poder ilimitado, ha obligado a los presidentes a asumirla activa y positivamente, como satisfactor de necesidades psicológicas colectivas y como instrumento para satisfacer las de índole nacional.⁵⁸

V. CONCLUSIONES

La teoría de la separación de poderes es un mito,⁵⁹ pues se contrapona a la realidad en todos los países.

Durante el siglo XVIII quizás tuvo validez en Estados Unidos o en una Francia que había sufrido una revolución, pero aun así en los dos casos fue duramente criticada por Bentham, Rousseau, Mirabeau y más recientemente por Carré de Malberg, De la Bigne de Villeneuve y Woodrow Wilson, cuando se refirió a la Constitución americana.⁶⁰ Sin embargo, debemos de admitir que como principio fundamental de las constituciones liberales, se encuentra en todas, aunque haya evolucionado, pues prácticamente en todas se admite la unidad del poder, ya que finalmente el poder institucionalizado es el Estado y éste tiene su sustento en una idea de derecho que está inscrita en la Constitución.⁶¹

Lo que sucede es que para ser ejercido, se distribuye en tres órganos distintos para legislar, ejecutar y aplicar las leyes.

La teoría que comentamos es valiosa porque nos ayuda a hacer una clasificación entre los tipos de regímenes políticos en relación a las funciones de cada uno.

En el Presidencial existe separación de funciones; ejemplo: Estados Unidos. En el parlamentario, existe colaboración; ejemplo: Gran

⁵⁸ González Llaca, Edmundo, "El presidencialismo o la personalización del poder", *Deslinda*, México, UNAM, núm. 69, 1975, p. 10.

⁵⁹ Burdeau, Georges, *op. cit.*, t. V, "El mito de la separación de poderes", p. 314.

⁶⁰ Véase Carpizo, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*.

⁶¹ Burdeau, Georges, *Tratado de ciencia política*, UNAM, ENEP-ACATLAN, 1982 y 1984, vol. 1, t. II "El orden social y la idea de derecho" y t. III "El poder".

Bretaña. Finalmente, en el de asamblea hay fusión de poderes; ejemplo: Suiza. Sin embargo, existen regímenes presidenciales con matices parlamentarios, como el nuestro, y también regímenes parlamentarios con fuertes matices presidenciales, como el francés, hasta el grado de denominarlo medio parlamentario, medio presidencial⁶² o híbrido.⁶³

No obstante lo anterior, todos los sistemas de separación de poderes van cambiando sus mecanismos y están determinados por el sistema de partidos.

En México, el mito de la separación de poderes es fuertemente contrastado por la realidad, apartándose del esquema del sistema presidencial que regula a otros países latinoamericanos.

Sin duda, como lo señala Burdeau, en términos de la Constitución, el poder de la Federación mexicana está compuesto por las tres ramas tradicionales; el texto especifica también que el Legislativo y el Ejecutivo, nunca podrán estar reunidos en una sola persona, excepto en el caso de delegación expresa decidida por el Congreso en beneficio del presidente.

Sin embargo, de hecho en la organización real del Estado mexicano, el presidente es la llave de toda la estructura política.⁶⁴

En síntesis, los mitos en torno a la separación de poderes son desbordados por las realidades de encontrar los dos pilares del sistema, un presidencialismo cuyo presidente es poderoso por ser el verdadero líder del PRI y un partido político que ha sido factor de estabilidad y desarrollo durante 56 años.

Los tiempos modernos requieren unidad de cambio, toma de decisiones rápidas para afrontar las crisis económicas, políticas y sociales que han surgido en el último cuarto de siglo.

Es un mito que la Constitución no se respeta, así como que el presidente es omnipotente, pues tiene limitaciones en el ejercicio del poder y prueba de ello es que no se puede reelegir.

La separación de poderes existe en el texto, pero se atenúa en la realidad por el liderazgo que ejerce el presidente de la República en la mayoría parlamentaria que lo apoya y sostiene.

En México encontramos que al mito de la separación de poderes lo sustituye la realidad de una estrecha colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, con la preeminencia del presidente de la República.

⁶² Así lo denominó Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, España, Ed. Ariel.

⁶³ Véase Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 23.

⁶⁴ Burdeau, Georges, *op. cit.*, nota 1, t. V, p. 338.