

295
291

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO



**EL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE PODERES
Y SU RELACION EN LA LEGISLACION
CONSTITUCIONAL MEXICANA.**

TESIS PROFESIONAL

JAIME A. GARCIA SOTO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO. 1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N T R O D U C C I O N

El estudio que se presenta tiene el propósito de hacer una exposición del fenómeno histórico del poder político, por el que la humanidad debe pasar antes de constituirse en una sociedad organizada en la que prevalezca la justicia y el bien. Así también, se analizan brevemente las más importantes teorías de la separación de los poderes y sus principales exponentes, en las cuales se han basado la mayoría de las legislaciones constitucionales, mismas que están encaminadas al establecimiento del orden público en los países que se precian de vivir dentro de un régimen democrático, entre los que se encuentra el caso de México.

Por otra parte, dicho estudio implica el análisis de los factores socio-jurídicos que intervienen en el principio de la división o separación de poderes que establece nuestra Carta Fundamental, además de la relación lógica que existe entre estos poderes, sin excluir las excepciones previstas en nuestra Constitución, como son las que se establecen específicamente en los artículos 29 y 49 de la misma.

Por último, hacemos mención de otras excepciones previstas en nuestra Ley Suprema, debido a las relaciones jurídico-políticas que existen entre las diversas clases de órganos del Estado, que suelen denominarse de supraordinación y que suponen una interdependencia entre dichos órganos, que de no existir, sería difícil el establecimiento de la vida institucional en el Estado Mexicano.

Para finalizar, un punto de vista muy personal del tema, aunque modesto, con la mejor intención para los estudiosos de la materia.

CAPITULO I

EL PODER POLITICO Y EL DERECHO

1.1. QUE ES EL PODER

En su significado más general, la palabra "poder" proviene del latín "potere", que significa tener la facultad o el medio de hacer una cosa, y puede ser referida ya sea a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza. Entendido en sentido específicamente social, o sea en relación con la vida del hombre en sociedad, el poder se precisa y se convierte de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre, y se manifiesta como el poder del hombre sobre el hombre. El hombre no sólo es el sujeto sino también el objeto del poder social. Es poder social la capacidad de un padre de impartir órdenes a los hijos o la de un gobierno de impartir órdenes a los ciudadanos; mientras no lo es la capacidad del hombre de controlar la naturaleza y servirse de sus recursos. Desde luego que existen relaciones significativas entre el poder sobre el hombre y el poder sobre la naturaleza, abarcando las cosas inanimadas. (1)

Como fenómeno social, el poder es una relación entre hombres, y para definir un cierto poder, no basta especificar la persona o el grupo al que están sometidos. Los modos de ejercicio del poder son múltiples: desde la persuasión hasta

(1) Cfr. Bobbio, Norberto. Diccionario de Política, Tomo II Editorial Grijalbo. México - 1986 p. 1217

la manipulación; desde la amenaza de un castigo hasta la promesa de una recompensa. Algunos autores prefieren hablar de poder sólo cuando la determinación de los comportamientos ajenos se funda en la coerción. En este sentido, se distingue a veces entre poder e influencia.

El fenómeno del poder, es uno de los más difundidos en la vida social. Se puede decir que no existe prácticamente relación social en la cual no esté presente de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo. Por ello, no debe causar sorpresa el hecho de que el concepto de poder haya sido empleado para interpretar los más diversos aspectos de la sociedad: desde los pequeños grupos hasta la empresa productiva; desde la familia hasta las relaciones entre las clases sociales. Sin embargo, el campo en el cual el poder adquiere el papel más importante es el de la política; y en relación a los fenómenos políticos, el poder ha sido investigado y analizado con la mayor continuidad y con la mayor riqueza de métodos y de resultados.

Max Weber considera que el poder necesita ser estudiado en su más amplio sentido a fin de que por ese medio se logre una penetración mayor. El autor conceptúa al poder como la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena. "El sentido general del poder -dice- sólo es aprehensible acudiendo a la categoría científica de la dominación, la que -de acuerdo con su particular punto de vista- es un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta del

'dominador' o de los 'dominadores' influye sobre los actos de otros, de tal suerte que en un grado socialmente relevante, estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máximo de su obrar, el contenido del mandato".. (2)

"El concepto de dominación es por consiguiente, según se desprende de sus elementos, la categoría científica mediante la cual se legitima toda forma de representación del poder social. La validez, lo mismo que su reconocimiento, es una consecuencia de la relación psicológica o consenso social que priva entre los miembros de la comunidad a quienes se dirige, de tal forma que la obediencia, lo mismo que el contenido del mandato, guardan entre sí un sentido de relación causal originado por un estado de aceptación general de la conducta." (3)

El poder social con base en lo expuesto, se plasma en una forma de dominación cuya representación ha sido catalogada de acuerdo con Max Weber, dentro de los tipos puros de dominación legítima. La legitimación, según conceptos emitidos por este célebre tratadista, se establece como una probabilidad de obediencia a un mandato determinado, es decir, aluden a los tipos ideales de dominación o principios de legitimidad, los que en forma totalmente pura, enlazan una estructura sociológica, fundamentalmente distinta del cuerpo y de los medios administrativos.

(2) Weber, Max. Economía y Sociedad.-F.C.E. México - 1964 p. 699

(3) Recasens Siches, Luis. Sociología.-Porrúa, México - 1965 p. 595

Los fundamentos o motivos sobre los cuales descansa la legitimidad del poder, y que Max Weber conceptúa como tipos puros de dominación, los encontramos según el propio autor, en: la dominación racional; en la dominación tradicional y en la dominación carismática.

El tipo puro de dominación racional, lo basa en la creencia de las ordenaciones legales, objetivas, impersonales e incondicionalmente estatuidas, que definen expresamente el papel del detentador del poder. La fuente del poder es pues "la ley", a la cual obedecen no sólo quienes prestan obediencia (los "ciudadanos" o los "asociados"), sino también el que manda. El aparato administrativo del poder es el de la burocracia, con su estructura jerárquica de superiores y de subordinados, en la cual las órdenes son impartidas por "funcionarios" dotados de competencias específicas. Este tipo de poder es especialmente característico de la sociedad moderna.

El tipo puro de dominación tradicional, se basa en la creencia del carácter sacro del poder existente "desde siempre". La fuente del poder es entonces, "la tradición", que impone también vínculos en el contenido de los mandatos que el "señor" está impartiendo a los "súbditos". En el modelo más puro del poder tradicional el aparato administrativo es de tipo patriarcal, y está compuesto de "servidores" ligados personalmente al "señor".

Finalmente, el tipo puro de dominación carismática, lo radica en la devoción afectiva a la persona del jefe y al

carácter sacro, la fuerza heroica, el valor ejemplar o la potencia del espíritu y del discurso, que lo distinguen de una manera excepcional. La fuente del poder se relaciona con lo que es nuevo, que no ha existido jamás y por ello, el poder tiende a no soportar vínculos predeterminados. El que manda es típicamente el gafa; por ejemplo: el profeta, el héroe guerrero, el gran demagogo. Y aquellos que le prestan obediencia son los "discípulos". El aparato administrativo es escogido sobre la base del carisma y de la entrega personal, y no constituye por ello ni una burocracia ni un aparato de servidores. (4)

Max Weber considera que la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado, se finca en el concepto de selección social. Lo que es lo mismo, la existencia de determinados tipos de conducta y de cualidades personales que al reunirse en los individuos concede mayores oportunidades de ingreso a una relación social concreta. (5)

C. Wright Mills, precisa que el poder en materia humana, debe entenderse como el desplazamiento y reordenamiento racionalizado del hombre, y agrega que en el pináculo de las decisiones políticas y de mando, los puestos de autoridad son ocupados por élites que adquieren su más firme consolidación en el hecho de intercambio de posiciones de los órdenes

(4) Cfr. Weber, Max. op. cit. p. 171

(5) Cfr. Sánchez Azcona, Jorge. Introducción a la Sociología de Max Weber.-Porrúa, 2a. Ed., México - 1962 p. 113

institucionales dominantes y fundamentalmente por el conocimiento que corresponde a un mismo tipo social. (6)

Otro tratadista, Bertrand Russell, arguye como sustento de su tesis, "la desigualdad en la distribución del poder, como consecuencia de la diferenciación en el orden psicológico y fisiológico del individuo." Sobre este respecto, manifiesta que el poder individual que confiere la categoría de caudillos, se presenta excepcionalmente cuando concurren atributos y cualidades de gran valía, "lo que yaciendo en el subconsciente de la persona inculcan a ésta, merced a la experiencia, habilidad, decisión, dictado de medidas justas, situación de mando hereditario, además de seguridad y confianza." (7)

Otra teoría que por su contenido altamente revolucionario en los sistemas sociopolíticos tradicionales, creemos conveniente mencionar, la constituye la filosofía política de Hegel. Esta corriente ideológica al tratar sobre el poder, imbuje dos elementos de gran importancia: la dialéctica, que expone un método capaz de producir conclusiones nuevas; y una teoría del Estado Nacional, como encarnación del poder político. En su primera fase, la dialéctica del poder político sin clases y posteriormente reformulada como la interpretación materialista o económica. La obra política de Hegel reclama la construcción de Estados Nacionales sobre

(6) Cfr. Mills, C.Wright. La Elite del Poder. 4a. Ed. F.C.E.-México - 1963 p. 22

(7) Russell, Bertrand. El poder en los Hombres y en los Pueblos.-Ed. Losada. B. Aires, Argentina - 1953 p. 13

la base de la voluntad común de la nación. El Estado, de acuerdo con Hegel, es el poder de facto de unidad nacional y una aspiración nacional por el autogobierno; pero fundamentalmente el poder para hacer que la voluntad nacional sea efectiva dentro y fuera de un ámbito territorial. Este autor, según se aprecia, identificaba el Estado con el poder. La importancia de su teoría política consistió principalmente, en resolver la dualidad que planteaba la naturaleza de la persona individual y la interrelación psicológica y ética, con el fin social. (8)

La comprensión sociológica sobre este fenómeno en el que grupos minoritarios o personas físicas han alcanzado un índice máximo de relevancia dentro de los niveles decisorios del poder, nos ha llevado a tratar aunque en forma breve, algunas de las múltiples teorías que al respecto se han elaborado.

Para finalizar con el primer punto, materia de este estudio, hemos de señalar que la función que específicamente las élites cumplen en el proceso de estructuración de los centros decisorios del poder, está por decirlo así, reservada de manera especial a aquellos que teniendo acceso a los distintos niveles del quehacer humano, participan en el manejo de la opinión pública y que ejerciendo control sobre los distintos medios militares, económicos, religiosos, jurídicos, educacionales y de otra índole, influyen considerablemente

(8) Cfr. Heller, Hermann. Teoría del Estado.-F.C.E. - 1971
p. 80

al establecimiento múltiple de las estructuras sociales. Por supuesto que los detentadores del poder, racionalizan su situación mediante un sistema integrado de ideologías y doctrinas que explican la naturaleza hegemónica del sistema, creando un consenso social aprobatorio del mismo.

1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PODER POLITICO (Dominación)

Explicar las pautas sociales que el poder político ha venido experimentando a través del tiempo, equivale a examinar las diferentes formas sociales que la humanidad ha constituido en el transcurso de la historia.

El modelo de sociedad con la que iniciamos, comprende a los individuos que teniendo como base económica la recolección de alimentos, la caza o la pesca, observaron un espíritu asociativo y de coparticipación. (9)

En este estudio de la sociedad humana, el poder político aparece en forma incipiente, pudiéndose notar que el control ejercido sobre las decisiones legítimas operantes dentro de un ámbito específico, son fundamentalmente resultado de actitudes solidarias y de cooperación, que tomando como base un consenso confiable, se realizan en un campo de poder principal y vago.

Esta situación, debido al debilitamiento que producen los lazos de la familia totémica, determina que las decisiones

(9) Cfr. Schermerhorn, Richard A. El Poder y la Sociedad. Ed. Paidós. B. Aires, Argentina - 1963 p. 37

de carácter político, trasciendan a la mayoría de los miembros adultos, quienes en su calidad de participantes en el poder, contribuyen en forma general al fortalecimiento de las decisiones cotidianas. Este tipo de sociedad revela por la clase de interacción que practica, una importancia mínima o insignificante respecto al poder individual. Aquí, cualquier miembro puede poseer mayores cualidades que otros; pero ésto no lo hace superior a ningún otro miembro del grupo, en el que todos son libres y teóricamente iguales. La posición que cada uno de los integrantes guarda, no concede a nadie mayor participación en la provisión total de sus bienes. La razón es obvia, no hay excedentes. En consecuencia, cada quien es un líder más que gobernante y hace efectiva la autoridad que teóricamente posea antes que su personalidad por su control de los recursos tribales. (10)

Grupos de esta naturaleza alcanzaron un estado de igualdad social máximo. Tales grupos produjeron un grado humano con una conciencia clara de los valores y sentimientos del grupo. Tal vez, y dados los estudios antropológicos, ni siquiera se conciba la organización formal; las disputas o conflictos de intereses, se sospecha que hayan sido resueltos de manera informal y rápida para impedir una ruptura de la unidad que pudiera predisponerlos contra amenazas externas. En esta atmósfera de todos para uno y uno para todos, la tradición y el consenso están altamente desarrollados y el poder

(10) Cfr. Sabine, George H. Historia de La Teoría Política.- F.C.E. México - 1968 p. 114

se difunde a través del grupo en conjunto.

La preeminencia de las cualidades individuales sólo son advertidas en situaciones de crisis o de emergencias. Ta les contingencias requieren de personas con atributos personales excepcionales que la comunidad estima; pero que satisfecha la crisis, ésta las considera cotidianas. La sociedad participante distribuye el poder de manera imparcial entre todos sus miembros, permitiendo sólo las excepciones cuando procuren un beneficio general. (11)

El psiquismo colectivo en esta fase del desenvolvimiento humano, una nota diferencial, que aun no teniendo sustantividad propia, existe como un proceso integrado por el influjo recíproco de las psiques individuales, que identificadas en un mismo propósito, se unen para hacer frente común a un destino político. (12)

Esto último se precisa en el pensamiento de Max Weber, cuando al investigar sobre las causas que originan la conciencia tribal, dice: "...El hecho de que la conciencia tribal sea de un modo general condicionada primariamente por un destino político común y no por el origen, debió ser, a tenor de lo dicho, una fuente muy frecuente de la creencia en una misma ascendencia 'étnica'. No la única, pues la homogeneidad de 'las costumbres', puede tener las más distintas

(11) Cfr. Schermerhorn, Richard A. Op. cit. p. 39

(12) Cfr. Sánchez Azcona, Jorge. Derecho, Poder y Marxismo.- Porrúa. México - 1979 p. 37

fuentes y procede en alto grado de la adaptación a las condiciones naturales exteriores y de la imitación en el círculo de la 'conciencia tribal', suele significar algo específicamente político; es decir, que en caso de amenaza de guerra del exterior, o de un propio ímpetu guerrero, nace con facilidad una actuación política colectiva sobre esta base; es decir, sobre los que se creen subjetivamente 'parientes' de tribu o de pueblo..." (13)

"El fuerte espíritu de parentesco -agrega Rosinski-, persistió hondamente hasta bien entrada la fase agrícola del desarrollo del hombre. Así como las tribus nómadas, en las duras condiciones del desierto, sólo podían mantener la paz y la solidaridad a través de una inexorable aplicación de leyes complementarias de solidaridad y de venganza por razones de sangre, con frecuencia vemos en las hordas nórdicas comparar el muro defensivo de los parientes con las estacas de un vallado, todas las cuales se vinculan y se unen entre sí. Si uno de los miembros del grupo era dañado o eliminado, todos sufrían por igual, quizá fatalmente. La paz entre los integrantes de un grupo de parentesco, la completa supresión de la violencia dentro de él, se convirtieron en el interés social fundamental, al cual se subordinan implacablemente todo otro compromiso; toda consideración de interés individual, incluso la afirmación de la dignidad individual..." (14)

(13) Weber, Max. Op. cit. p. 323

(14) Rosinski, Herbert. El Poder y el Destino Humano.- Ed. Paidós.- B. Aires, Argentina - 1967 p. 196

Esta estructura, por lo que podemos apreciar, se caracteriza fundamentalmente por un alto sentido de cohesión y dinamicidad política, principalmente por perdurar en ella rasgos que son esenciales a las sociedades participantes, entre los cuales anotamos: un consenso confiable, concurrencia de valores cooperativos, ausencia de instituciones separadas, predominio del todo social sobre sus miembros, existencia de sanciones mínimas, preferencia de los fines sobre los medios y relativa estratificación social. Todas estas características subsumidas dentro de un campo de poder principal y difuso, obviamente la nota más común en este tipo de sociedades.

(15)

En las sociedades más complejas, las características antes apuntadas, desaparecen gradualmente y el desplazamiento hacia una economía pastoril, agrícola o mixta, propician la multiplicación de otras. En este tipo de sociedad, es imposible sostener una población más grande, a menos de que exista una mayor regularidad en el suministro de alimentos controlables por el hombre. El aumento del grupo puede ocurrir por el simple crecimiento de la población o bien por la conquista que tiene entre otros objetivos, la expansión territorial y demográfica. El aumento de la población en esta fase que se analiza, presupone una mayor dificultad en la comunicación, la que debilita el mantenimiento del consenso. Aquí puede apreciarse tangiblemente el aminoramiento de la

presión social, en su tendencia a lograr el igualamiento de la participación.

Los cambios que operan son consecuencia de la complejidad con que la sociedad se manifiesta, por lo que ostensiblemente se advierte en el poder político, permitiendo que aparezcan los centros segmentarios o estructuras de poder. En otros términos, los individuos o familias que tengan aptitudes especiales para los recursos del poder, único acceso a ellos, serán empleados cada vez más, erigiendo de esta manera campos de influencia que necesariamente los eleva por sobre sus congéneres. (16)

El funcionamiento de este proceso, puede advertirse en este tipo de sociedad, cuanto ante la inminencia de un problema o amenaza bélica o de otro género, algunos hombres adquieren por su habilidad, tacto o temperamento, manifiesta notabilidad pública. Después de una victoria, es muy probable que un líder del tipo que sea, adquiera privilegios especiales, los cuales por circunstancias exclusivas y naturales, formarán irremisiblemente un centro de interés de perpetuación continua.

Un interés puede catalogarse como una pauta de demandas y expectativas que se originan en virtud a una posición social determinada, mismas que sirven para sostener o hacer extensivo el poder al individuo o grupo.

(16) Cfr. Mills, C. Wright. Op. cit. p. 12

El conocimiento especial de lo sobrenatural, es también en este tipo de sociedad más desarrollada, un elemento prominente en el acrecentamiento de los intereses, por lo que quienes utilizaron la magia para invocar enfermedades, producir mejores u óptimas cosechas o también ocasionar victorias militares, pudieron convertirse en centros decisorios del poder político.

Las cualidades inherentes a la persona humana representan para este sistema social, elementos básicos para conceder a los individuos y grupos, mayor capacidad y mayores elementos para intervenir en los asuntos de interés colectivo.

Las demandas y expectativas elaboradas en torno de la problemática social, al menos en su parte esencial, se convierten en una actividad dirigida y planificada por minorías selectas que en calidad de élites gobernantes, participan dinámicamente en las decisiones cotidianas. La existencia de élites suele determinarse de este modo, en una característica más para este tipo de sociedad, que a diferencia de las sociedades participantes, se distingue por incrementar el desarrollo múltiple de estructuras segmentarias de poder.

Históricamente podremos decir, que siempre ha perdurado el criterio de élites gobernantes, que estando vinculadas estrechamente a los intereses preponderantes de la época, han intervenido decisivamente en el manejo y control del poder político.

Así, durante la época de la antigua Grecia, particular

mente en Atenas, el poder político estaba dirigido a la Asamblea Pública, la cual alteraba su política de acuerdo con las exigencias circunstanciales que le imponía el medio, optando por elegir funcionarios militares, cuando la supremacía era militar, y cuando las finanzas se transformaron en un problema grave, se elegían a los funcionarios financieros principales. Los cambios periódicos del predominio militar al económico, tenían carácter recurrente, convirtiéndose el Estado democrático ateniense, en algunas ocasiones en instrumentos al servicio de las estructuras segmentarias del poder, y en otras, en un mediador de las mismas.

Durante el feudalismo europeo, el poder político estaba representado por quienes constituían los diversos centros decisivos del poder: la corte y el soberano; la nobleza con sus diferentes graduaciones jerárquicas; el clero y los centros comerciales urbanos. Las relaciones que privaban entre señores y vasallos, eran de índole generalmente ambiguas, pudiéndose observar que las obligaciones, prestaciones y servicios de estos últimos, estaban determinados preferentemente por los intereses primordiales del "señor"; la nobleza por su parte, disponía de facultades para ejercitar toda clase de actos sobre el territorio que tenían en feudo, a cambio de un mínimo de lealtad, servicio militar o tributo al "señor". La superioridad del monarca fue de esta forma, frecuentemente nominal, dado el natural desafío y anulación de su poder, motivados por las presiones que le infligían los nobles, la Iglesia y las clases comerciales. La Iglesia, no dependía

únicamente de las sanciones sobrenaturales, sino que además, disfrutaba de poder temporal, mediante el uso y disposición de fuerzas militares y vastas posesiones que convertían a los arzobispados en pequeños reinos, ocasionando que el poder político tuviera en estas condiciones, que luchar incesantemente contra el poder religioso para conservar su autonomía.

La flexible organización de la sociedad medieval, demostró ser tan inestable que posteriormente fue sustituida por un control monárquico más centralizado. La nobleza impuso restricciones al príncipe, a sus consejeros y ejecutivos. Esta hostilidad por la supremacía irresuelta y extremadamente compleja, tuvo por consecuencia, la gradual reconstrucción del gobierno central, cimentado en instituciones representativas de los grupos dominantes, que equivalía a los elementos económicamente más fuertes y privilegiados de la sociedad. (17)

En el periodo del liberalismo, especialmente a raíz del advenimiento de las modernas sociedades democráticas, imperó un estado de desconfianza por la concentración de poder en el Estado, produciendo como consecuencia, que dichas sociedades desplegaran actividades tendientes a restringir las funciones del gobierno, y a que los múltiples centros de poder disfrutaran de amplia libertad para formarse y reagruparse mediante cambios en la estructura asociativa, acompañada de un margen considerable de movilidad. (18)

(17) Cfr. Schermerhorn, Richard A. Op. cit. p. 71

(18) Cfr. Russell, Bertrand. Libertad, Democracia y Economía. Rev. Panoramas N° 9 - 1964 p. 22

En la actualidad, son las estructuras económicas las que, representando los intereses más preponderantes de la época, han participado más directamente en la configuración del poder. Los sistemas básicos de producción alternando con el desarrollo de las modernas sociedades industriales, han determinado juntamente con el crecimiento múltiple de élites burocráticas e industriales que les sirven de control, un marcado intervencionismo y sometimiento del poder político. Esta situación, no obstante lo paradójico que resulta a la fundamentación sociológica y jurídica del poder, es una realidad que se introduce cada vez más en los diferentes sistemas sociales contemporáneos. El predominio de las estructuras económicas en los niveles de decisión legítima, se realiza a través del control y centralismo oligárquico de la plutocracia, especialmente empleando formas y métodos sutiles y autoritarios de dominación, de efectos letárgicos para la libre autodeterminación política, inherente a toda organización humana.

El fenómeno de la decisión política, presenta una situación extremadamente compleja que, para actualizarse y dilucidarse fehacientemente, necesita responder a las demandas que plantea y exige el interés público y el bien común de la sociedad. La ponderación y ecuanimidad de los detentadores del poder público, se convierte por este hecho en una realidad ética de importante significado para el devenir histórico político. El aspecto moral en las relaciones sociales de poder, es en este sentido, un requisito indispensable que

acompaña las actuaciones públicas de los gobernantes, distinguiéndose de la conducta que sigue el hombre común en sus relaciones cotidianas. Weber nos dice que: "El enfoque moral del individuo puede verse desde dos planos típicos ideales diferentes: u obedece a sus convicciones íntimas -moral de la convicción-, sin importarle las consecuencias de su acti- tud, o bien tiene que responder de sus actos ante los demás, -moral de la responsabilidad-, a pesar de que en un momento se vea obligado a actuar aún en contra de sus convicciones personales. Es el dilema entre el hombre cotidiano y el po- lítico; este último tiene que comprometerse frente a los de- más. Lo que hace típica a la ética de la responsabilidad es su medio específico: el monopolizar la violencia legítima, aceptando las consecuencias que se derivan de esto. Es por ello que muchas de las actitudes del político no pueden mani- festarse a la luz pública. El fin es conocido: obtener el poder o influir en su distribución; pero los medios para lo- grar ésto, en muchas ocasiones deben permanecer cubiertos, pues se oponen a la moralidad de la convicción que predomina en el hombre cotidiano..." (19)

Esta descripción del ilustre tratadista, encuadra per- fectamente dentro de los marcos realistas del poder, tal co- mo la conciben autores como Morgenthau, distante de toda conceptuación ideológica, sobre todo, considerando que: "...el poder es esencialmente fruto de las diversas estructuras

(19) Weber, Max. Op. cit. p. 149

predominantes, y no la imagen o representación cotidiana que comúnmente suelen forjarse las personas". (20)

El estudio acerca del poder, corresponde en estas condiciones efectuarse tomando en cuenta la peculiaridad histórica y cultural que guardan las estructuras.

El poder político, de acuerdo con lo que hemos expuesto, aunque tal vez incipiente e imperfectamente, vemos que ha tenido por consiguiente, imperancia desde las primeras formas evolutivas de la sociedad. Es aquí donde debemos recordar a Darwin, el famoso naturalista que al referirse a la evolución de las especies, externa una posición de carácter biológico, que considera como base esencial de su tesis, la teoría del más fuerte, pues según este notable hombre de ciencia, son los individuos quienes mejor pueden sobrevivir en la lucha por la existencia. (21)

La manifestación de la sociedad, además de irse perfeccionando, ha sido esencialmente producto de la convivencia continuada y permanente de todos los miembros pertenecientes a una misma colectividad sobre un territorio.

"Las relaciones políticas de voluntad, -dice Hermann Heller- que reunidas forman la unidad de asociación, son esencialmente relaciones de dominación; no quiere decir esto que en el hecho de la dominación se agote lo que es esencial del

(20) Morgenthau, Hans. La Lucha por el Poder y por La Paz.- Ed. Sudamericana. B. Aires, Argentina - 1963 p. 14

(21) Cfr. Morris, Enrique M. La Biblia y la ciencia Moderna.- Ed. Moody - 1978 p. 38

Estado, sino que la existencia de estas relaciones es de tal suerte necesaria a aquél, que sin ellas no podría ser pensado. El Estado tiene poder de mando, y mandar, dominar, significa tener la capacidad de poder hacer ejecutar incondicionalmente su voluntad a otras voluntades". (22)

También Hermann Heller, precisa que debe establecerse una diferencia entre el poder de Estado y el poder político. Al respecto, afirma que el poder político no lo ejerce únicamente el Estado, sino que intervienen también asociaciones políticas diversas como iglesias, asociaciones de empresas, sindicatos, etc., que no tienen una función política específica. Sobre lo mismo, agrega que no todo poder político en cuanto tal, es poder estatal. Por lo menos, a vista de los beneficiarios, todo poder político es potencialmente poder del Estado. El medio único por el cual una minoría puede ser capaz de imponer su voluntad al resto de la comunidad, es por el logro de lo fundamental. El poder estatal sobresale por sobre cualquier otro tipo de poder ejercido por agrupaciones pluralistas, debido al control que ejerce al sistema legal establecido; pero el poder del Estado surge en el momento que el núcleo de poder realiza su propia comunidad de voluntad y de valores frente a los adherentes y opositores mediante la persuasión o la coacción; sin embargo, aún en los casos más primitivos de dominación, el poder del Estado no aparece condicionado solamente por el núcleo de poder, sino por todas

las relaciones de las fuerzas políticas internas y externas.
(23)

El pretender, siguiendo al idealismo hegeliano del Estado, que este poder del Estado es la expresión de una conciencia de Estado general, de una voluntad de Estado común, o de un interés común, implica cuando menos engañarse a sí mismo. De tal suerte que todo miembro del Estado haya de ver en el poder del Estado su "verdadero yo". Tal solidaridad de una "comunidad" del pueblo, del Estado, no ha existido nunca ni podrá existir a causa de la estructura necesariamente antagónica de la sociedad. Esta pretendida comunidad de voluntades y valores del Estado, en su totalidad es aplicable únicamente a la solidaridad del grupo que constituye el núcleo de poder del Estado. Este grupo es una comunidad casi homogénea que vive bajo condiciones naturales y culturales similares, que profesa sensiblemente las mismas ideas políticas y, en parte, también tiene los mismos intereses comunes.

El poder político, conforme a lo anterior, es el poder ejercido por el Estado, o el de una estructura segmentaria de poder, que procura incorporarse a la acción del Estado. El proceso de desarrollo del Estado se advierte por un movimiento de politización respecto a las más importantes actividades de poder.

En el transcurso del devenir histórico, llega el momento en que la colectividad alcanzó a rechazar la idea del

poder como hecho, por lo que tuvo que buscar una justificación adecuada y un fundamento para él; así se dieron como base los valores de justicia y del bien común.

Así concluimos el estudio sobre el proceso que ha experimentado el poder en las diferentes etapas de su evolución. En el siguiente punto emprenderemos su fundamentación jurídica, lo que constituye un complemento a lo anteriormente expuesto, un tema que reviste gran importancia y que por ningún motivo debe excluirse.

1.3. LEGALIDAD, LEGITIMACION, ESTRUCTURACION Y LIMITACION DEL PODER POLITICO

Una de las disciplinas con que guarda más estrecha relación el poder político, es el Derecho; y es tan íntimo este vínculo que se puede afirmar que son términos correlativos. El derecho constituye todo un sistema de ordenaciones jurídicas que regulan la conducta social; su validez no puede concebirse separada de la naturaleza propia del poder político en virtud de los principios de legitimidad que entre ellos existe.

Para que el poder político como forma ideal de dominación, según el significado que Max Weber da a este concepto, pueda tener permanencia, es imperativo que exista un sistema de normas jurídicas que lo garantice de forma y estructura. La organización del poder político, lo mismo que su observancia, sólo encuentra en el Derecho su máxima garantía, pues sólo de esta manera puede pugnarse por el prevailecimiento de la justicia y del orden.

Existe pues, entre el poder político y el Derecho una dialéctica conjuntiva, en la que la formación del poder por el Derecho y el Derecho por el poder, guardan una estrecha relación. Este fenómeno es una consecuencia natural y cultural para garantizar la permanencia de la unidad estatal. Al afirmar que el Estado es una unidad, deseamos significar que aquél, lo mismo que cualquier otro tipo de organización, es preferentemente una conexión real de efectividad, de ahí que el poder sea fundamentalmente una unidad que actúa en relación con motivos o causas. Las causas por las cuales se determina dicha unidad, se explican por la cooperación de todos los miembros que integran la sociedad, pues la esencia de todo poder se atribuye en última instancia a las actividades de los gobernados, y en la actualización de esas actividades acumuladas por los gobernantes. La sola pretensión de conducirse conforme a un orden o escala valorativa de conducta, es lo que en estricto sentido sirve para legitimar y preservar la hegemonía y unidad del poder. El concepto de legitimación, cuya naturaleza describimos según Max Weber, como una estructura de dominio, fundada en el reconocimiento de fines y valores, tiene de acuerdo con el enfoque que venimos señalando, realización extensiva al poder y al orden normativo que se establece. Entre ambos, la legitimación actúa interactivamente.

El Derecho, por cuanto representa un orden normativo de la conducta, fruto de la objetivación y el equilibrio estructural de las más variadas y dinámicas fuerzas sociales,

constituye de acuerdo con esto, la forma técnica más perfecta de dominación legítima; su función con base en los presupuestos axiológicos establecidos de su fuente y contenido, sirve primordialmente para legalizar, legitimar, estructurar y limitar el ejercicio del poder político. Dicha función se genera en virtud del vínculo estrecho que sobre el concepto del valor de justicia que tienen los integrantes de la comunidad, la que según Kelsen, consiste en un valor relativo tendiente a proporcionar un máximo de felicidad posible a un número mayor posible. Felicidad que de acuerdo con este autor, se entiende por la satisfacción de ciertas necesidades reconocidas por la autoridad social o legislativa. (24)

La realización de la justicia, como principio de legitimación del orden político-social, es lo que el Derecho en sentido axiológico confiere su expresión normativa. Poder y orden jurídico dentro del ámbito social, son conceptos que se integran recíprocamente; el Derecho organiza y confirma al poder y éste a su vez, le concede su apoyo. Dicho de otra forma, si una política no está provista de ordenamientos jurídicos, sería tan frágil en la práctica como inadmisibles un Derecho falto de organización política.

La legitimidad con que el Derecho funda su expresión normativa, sirve para restringir y estructurar la competencia y funciones inherentes al ejercicio del poder político.

(24) Cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado.-Ed. Labor. México - 1969 p. 326

Esta circunscripción y estructuración que las normas jurídicas fijan al poder, tienden, independientemente de la eficacia que se logra en el desempeño de las funciones públicas, preservar de la anarquía y el despotismo, lo mismo que a restablecer el equilibrio continuamente inestable que presenta correlativamente el orden jurídico y la realidad social. El Derecho, por su propia naturaleza es un orden normativo que se sitúa como término medio entre la anarquía y el despotismo, procurando crear y mantener un equilibrio entre esas dos formas extremas de la vida social. "Para precisar su concepto, -señala Max Weber- es conveniente diferenciarlo, tanto desde el punto de vista jurídico como del punto de vista sociológico. Ambos campos de investigación, comprenden acepciones distintas: Jurídicamente, el Derecho se cataloga como el sentido normativo lógicamente correcto que debe corresponder a una formación verbal que se presenta como norma jurídica. Sociológicamente, el Derecho es un sistema de normas, que amparadas en la existencia de un cuadro coactivo, regulan de hecho la conducta de los individuos. El cuadro coactivo sostenido por una o varias personas encargadas de dar cumplimiento a los ordenamientos respectivos aun empleando medios físicos, es lo que confiere a las normas desde el punto de vista de la Sociología, su carácter jurídico". (25)

El Derecho según esto, nos dice Weber: ... "es un orden con ciertas garantías específicas respecto a la probabilidad

de su validez empírica, y se ha de entender por 'Derecho objetivo garantizado', el caso en que las garantías consistan en la existencia de un 'aparato coactivo', según el sentido que ya definimos; es decir, que se estructura para imponer el orden por medio de medidas coactivas, especialmente previstas para ello". (26)

Completando el anterior concepto, Hans Kelsen agrega: ..."Para que haya norma jurídica, es preciso que haya también una instancia de imposición coercitiva de la misma, por que de lo contrario, no tendríamos una norma de Derecho, sino otra clase de norma. Ahora bien, esta trabazón entre la conducta preceptuada en la norma y la imposición coercitiva de la misma, es lo que constituye la estructura lógica esencial del Derecho"... (27) El autor de la Teoría pura del Derecho, reconoce como fuente única del mismo a la ley, situación criticable, por ser ésta producto esencialmente histórico de las fuerzas sociales.

Las afirmaciones procedentes en estricto sentido sociológico, aluden la existencia de un cuadro coactivo como determinante en la selección de las normas jurídicas. La coactividad en estas circunstancias, corresponde determinarse por la influencia o presión de medios físicos y psicológicos, que partiendo del reconocimiento de validez, que invariablemente es el orden jurídico, es por consiguiente lo que

(26) Idem. p. 37

(27) Kelsen, Hans. Op. cit. p. 9

real y positivamente define la naturaleza del Derecho; las instancias coercitivas, no obstante coadyuvan en la vigencia de las normas jurídicas; no son de ninguna forma esenciales a su concepto. La igualdad del orden jurídico se finca de acuerdo con esto, en el reconocimiento que respecto a ciertos y determinados requisitos otorga el consenso social.

El Derecho por lo que hace a estos términos, se define como un orden legítimo; como una ciencia mutable; como un hecho objetivo en interdependencia con toda una serie de fenómenos sociales, de tal forma que cuando cambia el curso de las fuerzas sociales que le dieron vida, el Derecho cambia también; su finalidad es: "...la elevación de los poderes humanos a su máximo desarrollo y al máximo del control humano sobre la naturaleza externa e interna..." (28) Este fenómeno se realiza en virtud de la proyección que adquieren las fuerzas sociales que objetivan el hecho constituyente del orden normativo, lo cual provoca que siendo característica del contorno social su dinámica, el orden jurídico establecido, esté en continuo proceso de reelaboración. Las exigencias y expectativas que reiteradamente demanda la sociedad, deben en estas circunstancias, estar en directa consonancia sin el contenido del orden jurídico establecido. La sociedad es la fuerza creadora del Derecho; las distintas presiones sociales ejercidas sobre el poder como consecuencia de las necesidades sociales, sirven para determinar el contenido del

(28) Recasens Siches, Luis. Op. cit. p. 618

orden jurídico.

"El Derecho, para mantener el equilibrio y estabilidad social que se requiere para una armónica convivencia y a fin de no alterar las relaciones fundamentales del poder, es preciso atender las estructuras sociales que lo crean en estricto sentido sociológico. Su validez debe tener fidedigna correspondencia con las exigencias que plantea la realidad social, lo que el orden jurídico sea preponderantemente producto del reconocimiento, aspiraciones y convicción ética de los miembros que forman la comunidad. Sólo así, -afirma Max Weber- el Derecho estará en posibilidad de garantizar los más diversos intereses sociales desde el más elemental, como la protección de la seguridad personal, hasta los valores como el honor y los poderes. Además, garantizar situaciones sociales de la más variada índole: autoridad política, familiar, eclesíástica o de otra clase, y por lo común, situaciones sociales privilegiadas, las que cualquiera que sea su realización dentro de la esfera económica, en sí misma no corresponde a este sector y tampoco son anheladas por motivos exclusivamente económicos". (29)

La sociedad, para sostener y consolidar sus intereses y aspiraciones dentro de los límites socialmente tolerables, precisa del orden normativo, que como modelo del actuar humano, sintetice la dinámica de las fuerzas sociales y las encauce en un marco restrictivo de orden y disciplina.

(29) Weber, Max. Op. cit. p. 269

"Lo que llamamos civilización, es en concordancia a lo antes señalado, suma de las reacciones automáticas de los miembros de una sociedad respecto a las reglas de conducta, por lo que esa sociedad procura que los integrantes se ajusten a ciertas normas, con el propósito de alcanzar por medios legítimos, un máximo de seguridad que les permita realizarse y proyectarse históricamente". (30)

La estructuración del poder, así como su legitimidad y limitación, se funda en el reconocimiento formal del mismo, más que la expresión real de la opinión pública.

Para alcanzar la libertad política, es menester la existencia de un gobierno moderado en el que los poderes se combinen a fin de que se regulen y atemperen; esto es, ponerlos en condiciones de resistir a los demás. La libertad política es el poder de las leyes, no del pueblo, y el poder de las leyes es la libertad del pueblo.

"El poder está sujeto a limitaciones, en interés de toda la sociedad y en interés de sus miembros, quienes no son el resultado del mecanismo de la lucha por el poder, sino que se sobreponen a esa lucha en forma de normas o reglas de conducta por la voluntad misma de los integrantes de la sociedad. Y para evitar el abuso del poder, es necesario fragmentarlo, distribuirlo y separarlo, ya que el poder define al poder". (31)

(30) Duverger, Maurice. Introducción a la Política.- Ed. Ariel. Barcelona, España - 1964 p. 233

(31) Morgenthau, Hans. Op. cit. p. 306

El Estado condensa un esfuerzo de varios siglos encaminados a encontrar una fórmula de vida social, que se resume en el ideal de todo ser civilizado de hacer del mundo un lugar decente para vivir, al amparo de los más elementales derechos y frente a una vida social más acorde con la cultura.

El cuadro imperfecto de las sociedades humanas deja mucho que desear por el desamparo del individuo frente al Estado y ante la propia sociedad, que da la impresión de una enorme indiferencia frente a la angustia colectiva.

La convicción de que estamos actuando como es debido, es lo que determina nuestra adherencia al orden jurídico, pues partiendo de la base de que las normas jurídicas no constituyen por sí solas preceptos ideales de conducta, sino más bien representaciones mentales que las personas se forman; la validez que de ellas estriba en la creencia de los valores que el orden normativo encierra.

No obstante la brevedad del presente ensayo, nos permite analizar el poder tanto en su aspecto jurídico como en su aspecto sociológico, objetivo de nuestro estudio, en su parte sustancial.

CAPITULO II

TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

2.1. ARISTOTELES

La doctrina de la separación de poderes es muy antigua y se remonta hasta el ilustre filósofo griego llamado Aristóteles, a quien se le reconoce la primacía de haber distinguido tres funciones en la sociedad y de la cual provino la célebre división de los tres poderes o potencias, la que más tarde quedó mejor precisada por otros tratadistas, de los que después tendremos oportunidad de mencionar.

Aristóteles sostiene que el Estado es una entidad necesaria, ya que el hombre forzosamente nace, se desenvuelve y muere dentro de él, llegando a afirmar que fuera del Estado sólo pueden concebirse los seres irracionales o los dioses. Es bastante conocida la idea del reconocido filósofo estagirita de que la esclavitud es una situación natural de algunos grupos humanos por la ineptitud cultural y la incapacidad intelectual de sus miembros desde el punto de vista de su mentalidad natural. Aristóteles pretende justificar la esclavitud mediante la consideración de que existe la necesidad dentro de la vida comunitaria para que haya hombres que la sirvan y hombres que la dirijan. El pensamiento aristotélico anticipa ya la soberanía del Estado al hablar de la "autarquía" de la polis, o sea, el poder y la capacidad que ésta tiene para darse la organización que más le convenga sin la intervención, interferencia o hegemonía de potencias ajenas

o extrañas. Respecto a las "formas de gobierno" que pueden adoptar el Estado o la Polis, el discípulo de Platón distingue la "monarquía", la "aristocracia" y la "democracia" como regímenes puros, los cuales, mediante procesos degenerativos, se convierten respectivamente en "tiranía", "oligarquía" y "demagogia".

La monarquía, como lo indica la palabra, es el gobierno de un solo hombre dirigido hacia la consecución del bien común y a la protección de los intereses generales de la comunidad y de todos y cada uno de sus elementos componentes; pero cuando estas finalidades se pervierten y la actividad gubernativa no las procura, sino que se proyecta hacia la opresión de la sociedad en beneficio personal del monarca, dicho régimen se prostituye y se convierte en tiranía.

La aristocracia entraña el gobierno ejercido por los mejores hombres de la comunidad y tiene también como objetivo las mismas finalidades enunciadas, a lo que agrega Aristóteles que cuando la conducta pública del grupo dirigente aristocrático se desvía hacia los intereses particulares de sus componentes, degenera a su vez en oligarquía.

Por lo que se refiere a la democracia, Aristóteles define que ésta es, conforme al concepto respectivo derivado de la vida política de las ciudades griegas, el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos, con la modalidad de que debe perseguir el bienestar colectivo, esto es, la felicidad de todos los sectores

integrantes de la población. Si los gobernantes de extracción popular sólo atienden a los intereses de ciertos grupos sociales, sin proveer al bienestar de toda la comunidad, se convierten en demagogos.

Sobre lo anteriormente expuesto, Aristóteles lo expresaba así: "Llamamos al gobierno de uno, que va encaminado a la común utilidad, reino; pero al de pocos, que ya son más de uno, aristocracia, que significa señorío de buenos, o por que va interesado el gobierno a lo que es bueno para la ciudad y para los que de ella participan. Pero cuando la comunidad rigiere, encaminada a la común utilidad, llámase a aquél gobierno del nombre que es común a todos los gobiernos: público gobierno. Las quiebras y viciosos gobiernos que a los ya dichos corresponde, son: al reino, la tiranía; a la aristocracia, la oligarquía y al gobierno público (democracia), la demagogia. Porque la tiranía es señorío de uno encaminado a la utilidad del que es señor; y la oligarquía es señorío encaminado al provecho de ricos y poderosos; y la demagogia es señorío enderezado al provecho de los más necesitados y gente popular; pero ninguno de ellos se dirige a lo que conviene a todos comúnmente". (1)

2.2. MARSILIO DE PADUA

La teoría de este autor, es una de las más notables creaciones del pensamiento político medieval, y por primera

(1) Aristóteles. La Política.-Instituto de Estudios Políticos.-Madrid - 1951 pp. 70, 71 y 72

vez mostró las consecuencias subversivas a que podía llevar lógicamente una interpretación completamente naturalista de Aristóteles. Marsilio en su teoría, alcanza un alto grado de consistencia lógica y comprende muchos elementos que en aquella época (S. XIV), sólo guardaban una validez relativa; pero, al paso del tiempo alcanzaron su plena importancia.

Su libro titulado "Defensor Pacis" (El Defensor De La Paz), está dirigido a Luis de Baviera, aunque su teoría no se relaciona en especial con Alemania ni con el Imperio, pues se comenta que esta teoría del gobierno secular, se basaba directamente en la práctica y las concepciones de las ciudades-estados italianas, y que las discusiones de los problemas prácticos en su obra contenidas, se refieren por lo general, a los problemas de esa forma de gobierno.

La base filosófica de su teoría derivaba de Aristóteles. De la introducción del libro, se deduce que Marsilio consideraba su obra como un suplemento a aquella parte de la "Política", que estudia las causas de las revoluciones y las discordias civiles. En efecto, había una causa que necesariamente era desconocida para Aristóteles, a saber -decía Marsilio-, las pretensiones del papa a ejercer un poder supremo sobre los gobernantes y de modo especial las sostenidas por los papas recientes, que habían llenado a toda Europa, y especialmente a Italia, de luchas.

El "Defensor Pacis" está dividido en dos partes principales. La primera es una exposición de los principios

aristotélicos, aunque difícilmente puede calificársele de estudio completo y sistemático de todos los aspectos de la filosofía política. Su finalidad es poner los cimientos de la segunda parte, en la que Marsilio saca sus conclusiones acerca de la iglesia, las funciones de los sacerdotes, su relación con la autoridad civil y los males que surgen de un mal entendimiento de estas cuestiones. Hay también una tercera parte muy breve, en la que expone cuarenta y dos tesis o conclusiones sacadas de las teorías desarrolladas en las dos primeras.

Siguiendo a Aristóteles, Marsilio define al Estado como una especie de "ser vivo", compuesto de partes que desarrollan las funciones necesarias para su vida. Su "salud" o paz, consiste en el ordenado funcionamiento de cada una de sus partes, y la lucha surge cuando alguna de ellas funciona mal o provoca interferencias en la labor de otras. También afirma que la ciudad es una "comunidad perfecta", o sea, una comunidad capaz de subvenir a todo lo necesario para una vida buena; pero la expresión "vida buena" tiene un doble significado; quiere decir lo bueno en esta vida y también en la vida futura. Siendo lo primero materia de la filosofía, que la estudia por medio de la razón; el conocimiento de lo segundo se basa en la revelación y procede únicamente de la fe. La razón muestra la necesidad de gobierno civil como medio de paz y de orden; pero hay también una necesidad de religión que tiene sus usos en esta vida, constituyendo el medio

de salvación en la venidera. (2)

El filósofo italiano enumera las partes que contribuyen a formar una sociedad, basándose en Aristóteles también: Hay labradores y artesanos que proporcionan bienes materiales y los ingresos necesarios para el gobierno; y están los soldados, magistrados y sacerdotes que constituyen el Estado en sentido estricto. Siendo el clero la que provoca la mayor dificultad, y su lugar en la sociedad ha sido motivo especial de diferencias de opinión. Debido a la doble finalidad de la religión y la razón ultraterrena, no puede ser comprendida por la reflexión. Sin embargo, todos los hombres, tanto cristianos como paganos, están de acuerdo en que tiene que haber una clase especial dedicada al culto. Marsilio se propone frenar las incursiones de la autoridad espiritual en los asuntos de la comunidad autárquica y así poner al desnudo la principal causa de las luchas civiles y los desórdenes que no había experimentado Aristóteles.

Para Marsilio de Padua, el poder temporal no tiene restricciones ni taxativas de ningún género: "Donde quiera que el poder del príncipe encuentra materia para ejercerse sobre el territorio sometido a su jurisdicción, no debe tener ninguna traba", lo cual no impide que esté sujeto a la ley, que "es la expresión de la justicia y del bien convenientes a la vida del Estado". Esta ley no es obra ni disposición del

(2) Cfr. Sabine, George. Historia de la Teoría Política.- Editorial F.C.E. - 1984 p. 219

príncipe, que encarna el poder ejecutivo, sino del pueblo, que es el legislador en el seno del Estado.

Acerca de la facultad del pueblo para dictar las leyes, el autor establece que: "el legislador no puede ser otro que el pueblo, es decir, la totalidad de los ciudadanos o la mayoría de ellos, que expresan su elección o su voluntad en el seno de la asamblea general de los ciudadanos".

He aquí pues, al pueblo convertido en el dueño de su destino, puesto que es él mismo el que ha de resolver acerca de "la justicia y el bien" que le convienen. La facultad de legislar, a él imputada, lo coloca en la cúspide del Estado, y así Marsilio de Padua, viene a postular una tesis eminentemente democrática. (3)

2.3. JOHN LOCKE

Es a partir de Locke que se trata no sólo de dividir al poder, sino de limitarlo; por ello él afirmó: "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 a su interés privado, haciéndolas y ejecutándolas 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". (4)

(3) Cfr. Salazar Mallén, Rubén. Desarrollo Histórico del Pensamiento Político. Tomo I. U.N.A.M. México - 1984 p. 98

(4) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.-Porrúa. México - 1958 p. 194

Este pensador afirma que el "estado de naturaleza" en que los hombres se encontraban antes de la formación de la sociedad civil, se caracterizaba por el "orden y la razón" que regían en él las relaciones humanas en sus condiciones primitivas, es decir, por el "derecho natural", antecedente del derecho positivo. La vida, la libertad y la propiedad, decía, son derechos humanos "naturales" que siempre están en riesgo de ser quebrantados en dicho "estado de naturaleza", pues aún no existe ningún poder que los haga respetar coactivamente. Por ello, los hombres decidieron formar la comunidad política mediante una especie de "pacto social", creando la autoridad para que ésta se haga cargo de imponer la observancia de tales derechos. Sin embargo, según Locke, este acto creativo no importaba el desplazamiento del poder comunitario hacia el órgano de gobierno, cuya actuación, afirmaba, se encuentra limitada por el derecho natural. El pacto o contrato por medio del cual se forma la sociedad política, debe provenir del consenso mayoritario, considerando sometidos a él a los grupos minoritarios. Conforme a su teoría, Locke distingue entre comunidad política o "Estado" y gobierno, ya que aquélla es una entidad convenida por los hombres que a todos abarca, en tanto que éste es el conjunto de órganos que la misma crea para su administración y dirección.

Siguiendo a Aristóteles, Locke clasifica a los gobiernos en monarquías, aristocracias y democracias, y antecediendo a Montesquieu, distingue, dentro de cualquiera de estas formas, dos poderes, el legislativo y el ejecutivo, en el que

coloca al judicial. El Órgano supremo del Estado para dicho pensador es la asamblea legislativa, a la cual están subordinadas las autoridades ejecutivas y judiciales, puesto que no hacen sino cumplir y aplicar las leyes. Esa "supremacía" no entraña sin embargo, que la comunidad política no pueda disolver la asamblea ni dejar de resistir los acuerdos tiránicos de ésta y demás Órganos de gobierno, ya que los gobernados tienen el "derecho a la revolución" cuando los actos del poder público lesionen sistemáticamente sus derechos naturales. Para Locke, el Estado debe permanecer separado de la autoridad eclesiástica, pues esta separación se deriva de la distinta naturaleza de ambas entidades, ya que la Iglesia es una "sociedad voluntaria" sin poder coactivo, en tanto que el Estado se implica en una comunidad política constituida por un pacto social en que los hombres deciden otorgarle el poder compulsorio indispensable para la defensa y protección en su favor, de la "ley natural" al través de sus Órganos de gobierno. (5)

2.4. MONTESQUIEU

Más que una teoría sobre el Estado, el pensamiento de Montesquieu en lo general y en el terreno político, se enfocaba hacia una concepción sobre el gobierno y sus sistemas. Su obra escrita, entre la que destaca su famoso libro "L'Esprit Des Lois" (El Espíritu De Las Leyes), publicado en 1748, es

(5) Cfr. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. 2a. Edición.-México - 1976 p. 194

fruto de su observación crítica y de la experiencia que tuvo durante su estancia en Inglaterra, cuyas costumbres y régimen gubernativo constituyeron para él una de las principales fuentes de inspiración, sin dejar de considerar que las ideas de Locke lograron una gran influencia en él. Este autor, recoge los postulados del Estado de Derecho, tal como aparecen en Locke; pero los presenta lo mismo que las demás formas de organización política, como condicionados por las características geográficas y climáticas del territorio y por el modo de vida, carácter, economía y religión de la población, acompañando además, para probar sus asertos, un rico material de observaciones concretas histórico-sociales. Es Montesquieu quien por primera vez realiza, al menos de un modo programático, el intento de explicar el Estado y la actividad política por la totalidad de las circunstancias concretas, naturales y sociales. (6)

Los temas jurídicos, políticos y filosóficos en torno a los cuales especula el autor, consisten en la "definición de la ley y de la justicia", en las "formas de gobierno" y en el "equilibrio entre los poderes del Estado". Para él, la ley, de la que emana todo derecho, es "una relación de convivencia que se encuentra entre dos objetos", y en esta relación descubre la justicia, cuya consecución debe ser la aspiración suprema del género humano. "Aún si no existiese Dios -dice el barón de la Brède-, deberíamos amar la justicia, o

(6) Cfr. Heller, Hermann. Op. cit. p. 35

sea, reunir nuestros esfuerzos para parecernos a ese Ser del que tenemos una tan brillante concepción y que, si existiese, sería forzosamente justo. Aunque estuviésemos libres del yugo de la religión, no deberíamos estarlo del yugo de la justicia. Todo ello me hace pensar que la justicia es eterna y no depende de las convenciones humanas". (7) Para que se logre la justicia, es decir, esa "relación de convivencia entre dos objetos", las leyes positivas, que deben derivar de la ley en general y que no es sino "la razón humana en tanto que gobierna a todos los pueblos de la tierra", deben tomar en cuenta un conjunto muy variado de factores y circunstancias propios del ambiente real en que vayan a regir. (8)

En cuanto a las "formas de gobierno", Montesquieu las clasifica en "despotismo", "monarquía" y "república", y cuyo régimen es susceptible de subdividirse en "aristocrático" y "democrático". Repudia enérgicamente el gobierno despótico, dentro del cual los destinos de la comunidad política y los bienes, vida, libertad y honra de los hombres se colocan bajo la voluntad arbitraria y tiránica de un solo individuo que no respeta las normas dictadas por el derecho natural. En semejante régimen, el gobernante tiene necesidad de emplear la violencia para mantenerse en el poder y hacerse obedecer, exponiéndose siempre a ser derrocado por el levantamiento cruento del pueblo, en quien desaparece el espíritu

(7) Cfr. Burgoa, Ignacio. p. 194

(8) Idem. p. 197

de obediencia. En tales condiciones, afirma Montesquieu: "Nada contiene ya a los súbditos; nada los vincula con el príncipe; retornan entonces a su libertad natural". (9) La monarquía es el gobierno en que la potestad superior se halla depositada en una sola persona; pero se encauza jurídicamente por leyes positivas y normas del derecho natural. En la república, el gobierno emana de la potestad soberana del pueblo como totalidad -democracia- o de ciertos grupos que lo componen -aristocracia-.

La tesis más importante en el pensamiento de Montesquieu, de la que ha ganado su fama en el mundo de las ideas político-jurídicas de la humanidad, es la que se refiere a la separación de poderes, que trata en su obra ya mencionada. La base de esa separación y la finalidad que le justifica es la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, independientemente del régimen de gobierno en que ésta se constituya. Para el referido autor, "la libertad no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y no en estar obligado a hacer lo que no se debe querer" y "en el derecho de hacer lo que las leyes permiten". En estos conceptos, dicho autor coloca en el mismo plano una especie de libertad ética y otra de carácter estrictamente legal, la que puede restringir o limitar a la primera. La libertad siempre está amenazada por el poder público y, específicamente, por los órganos de gobierno, de lo que se

(9) Idem. p. 195

desprende que dentro del Estado debe haber un sistema de equilibrio entre ellos de tal suerte que "el poder detenga al poder". (10) Esta última idea conduce el pensamiento de Montesquieu hacia su tesis de la separación de poderes, inspirada en el régimen jurídico público de Inglaterra que tanto admiró. "Hay una nación en el mundo -dice-, que tiene por objeto directo de su constitución la libertad política". Y para él, esa nación no era otra que el reino británico. La idea de "poder" en lo tocante a la expresada tesis, la emplea Montesquieu como equivalente a la de "Órgano de autoridad", y para lograr el equilibrio entre los diferentes órganos del Estado, adscribe separada o discriminadamente a cada una de las categorías en que se integran, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. "Hay en cada estado -asevera- tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última el 'poder de juzgar'; y la otra simplemente el 'poder ejecutivo' del Estado. Cuando en la misma persona o en el

(10) Idem. p. 196

mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares". (11)

Contrariamente a lo que suele suponerse, en el sentido de que la tesis de Montesquieu sobre la separación de poderes proclama una independencia entre ellos; su mismo propugrador ya hablaba de una especie de "interdependencia" recíproca, al aseverar que: "Estos tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial-, deberfan dar lugar al reposo o a la inacción; pero como el movimiento necesario de las cosas los obligaría a moverse, tendrán que marchar de acuerdo". (12)

Para concluir con este punto de nuestra exposición, es importante mencionar que la Doctrina de la separación de poderes desde su inicio ha sido siempre impugnada, para lo cual, me permito citar algunas opiniones de renombrados tratadistas de la materia:

En el Derecho Alemán, Jellinek advierte que la doctrina de Montesquieu "establece poderes separados, iguales entre

(11) Idem.

(12) Idem.

si, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros". (13)

En el Derecho Francés, Duguit asienta: "Teóricamente esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida; es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica pues, el concurso de todos los órganos que se constituyen la persona del Estado". (14)

En el Derecho Italiano, Groppali observa que esta concepción se contrapone a la dinámica de la vida estatal. (15)

En el Derecho Español, Posada dice: "Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de poderes, que por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ella la naturaleza de los Estados, organismos y no mecanismos, y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional". (16)

En el Derecho Norteamericano, Woodrow Wilson afirma: "El objeto de la Convención de 1787 parece haber sido simplemente realizar este funesto error (la separación de poderes). La

(13) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p. 197

(14) Idem.

(15) Idem.

(16) Idem.

teoría literaria de los frenos y contrapesos, ha resultado nociva en la medida en que ha pretendido aplicarlos a la realidad". (17)

De la Bigne de Villeneuve, no sólo pide el fin de la separación de poderes, sino la creación de la "colaboración de Poderes". (18)

Sostiene Lanz Duret al respecto: "el rasgo esencial de esta doctrina consiste en que Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes: es decir, a la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes". (19)

Por su parte, Carré de Malberg afirma: "En principio, la potestad del Estado es una. Consiste, de una manera invariable, en el poder que tiene el Estado de querer por sus órganos especiales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. Cualesquiera que sean el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejerce la potestad estatal, todos esos actos se reducen

(17) Idem.

(18) Idem.

(19) Cfr. Burgoa, Ignacio. Op. cit. p. 555

en definitiva a manifestaciones de la voluntad del Estado que es una e indivisible". (20)

A su vez, Karl Loewenstein asevera: "Lo que en realidad significa la así llamada 'separación de poderes', no es ni más ni menos que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones -el problema técnico de la división de trabajo- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el 'telos' ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente es en realidad la distribución de determinadas 'funciones' estatales, a diferentes órganos del Estado. El concepto de 'poderes', pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto, de una manera meramente figurativa". Y advierte que el descubrimiento o invención de la teoría de la separación de poderes estuvo determinado por el tiempo y las circunstancias, como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monárquico de los siglos XVII y XVIII. (21)

De acuerdo a lo anterior, debemos sumarnos a la tesis de que el principio de División de Poderes (o separación), no

(20) Idem.

(21) Idem.

debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes "soberanos", sino a "tres funciones o actividades" en que se manifiesta el poder público del Estado que es "uno e indivisible".

CAPITULO III

FACTORES SOCIO-JURIDICOS DEL PODER POLITICO EN EL ESTADO MEXICANO

Cuando el Gobierno juega un papel dominante en la sociedad, quienes acceden a la élite política al lograrlo, adquieren mucho poder, pues obtienen la oportunidad de tomar decisiones definitivas respecto a problemas básicos no sólo en el campo de la política, sino también en lo que se refiere a la asignación de recursos sociales y económicos. Si dicho Gobierno cuenta con una amplia base de legitimidad; un puesto político supone para quien lo ocupa, un prestigio considerable. Dependiendo de múltiples circunstancias, los cargos públicos también pueden significar ganancias económicas y enriquecimiento personal. Por supuesto que estos factores pueden variar de una época a otra, y de un lugar a otro.

3.1. GESTACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO

Con el fin de establecer un panorama histórico básico, este capítulo presenta algunos aspectos importantes relativos a las tendencias sociales, económicas y políticas que se han registrado en México desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad.

3.1.1 ETAPA PRE-REVOLUCIONARIA

México surgió a la vida independiente después de una década en la que privó el caos debido a los desórdenes y decadencia que saltaban a la vista. El grado de integración

económica era sumamente bajo, la tasa de desocupación era muy elevada, el capital escaso y las carreteras en un abandono casi total. Nos referimos a los años de 1810 a 1821. Tampoco existía un centro político fuerte. Entre 1821 y 1860, México tuvo cincuenta diferentes gobiernos, cuya duración promedio fue de menos de un año. La vía más socorrida para acceder al poder público era el golpe militar. La política caudillesca no era fuente ni de poder ni de prestigio, sino que era simplemente el refugio de mestizos que habían ascendido socialmente, frecuentemente se trataba de antiguos soldados. Los terratenientes criollos, que constituían la élite social, permanecían en sus haciendas dedicados a preservar y aumentar sus propiedades.

La humillación, la afrenta a la soberanía, y la pérdida ante Estados Unidos, que significaron primero la independencia de Texas y después la guerra de 1846-48, sumieron al país en una grave crisis política. A pesar de que compartían muchos puntos en común, los "conservadores" se lanzaron en un fuerte ataque contra los "liberales" que habían dominado casi todos los gobiernos que se formaron después de la independencia. Encabezados por Lucas Alamán, los conservadores criollos sostenían que México había roto con su propio pasado al tratar de emular los valores precisamente del vecino que lo había agredido. Invocando la tradición hispánica defendían la formación de una monarquía constitucional (en la persona de un príncipe extranjero), el mantenimiento de los ideales aristocráticos, y la protección jurídica de los

militares y de la Iglesia Católica, Apostólica Romana. (1)

A medida que las diferencias entre ambos grupos se acentuaban, los liberales respondieron a mediados de los años 1850 con una serie de medidas conocidas por el nombre de La Reforma, y con una nueva constitución que tendían a arrebatar el poder al ejército y a la Iglesia. En 1858 los conservadores contraatacaron y al hacerlo, precipitaron una tremenda guerra civil que duraría casi veinte años. De 1863 a 1867, respondiendo a las ilusiones de los conservadores, Maximiliano de Habsburgo vino de Austria a regir los destinos de un imperio efímero. Benito Juárez, a la sazón líder de los liberales, ordenó la captura y fusilamiento de Maximiliano. Juárez gobernó el país hasta su fallecimiento que ocurrió en 1872. Años más tarde, asumió el poder uno de sus correligionarios: el general Porfirio Díaz.

En el transcurso de los 35 años siguientes (de 1876 a 1911), Díaz demostró ser un político muy hábil, pues a pesar de que su base de apoyo era muy precaria, la que al principio consistía en su propio estado mayor; no obstante, logró crear una coalición amplia y duradera. Díaz estaba plenamente convencido de que la estabilidad política a cualquier precio era de suma importancia para la prosperidad del país, y la logró combinando la represión sistemática con el cuidado y la atención conscientes de un círculo selecto de incondicionales.

(1) Cfr. Smith, Peter H. Los Laberintos del Poder.
Editorial F.C.E. 2a. Edición - 1982 p. 38

Siempre dispuesto a evitar conflictos innecesarios, Díaz permitía que los caudillos regionales pelearan entre sí de modo que se debilitara su fuerza conjunta. Fomentó el desarrollo del ejército, y para mantener el orden en el campo creó el temible cuerpo de guardias rurales. Los orígenes de Díaz eran liberales, pero aunque no favoreció directamente a la Iglesia tampoco tomó medidas en su contra, y consintió a que su segunda esposa, devota católica, fuera el motivo de la reconciliación.

Con el tiempo, Díaz desarrolló una especie de grupo de expertos, formado por intelectuales positivistas, conocidos popularmente por el nombre de "científicos". Ajustándose a la fórmula de la Reforma al pie de la letra, aunque no del todo con apego a su espíritu, Díaz ordenó que la prohibición que pesaba sobre las corporaciones relativa a la posesión de tierras se aplicara a las comunidades indígenas, de tal forma que las tierras quedaron a disposición de especuladores, de rancheros y de favoritos políticos. Y en 1894 buscó congraciarse con los terratenientes, al decretar que las tierras que no estaban siendo utilizadas podían ser objeto de explotación privada. Díaz buscó y encontró el apoyo de un grupo nuevo, el de los inversionistas extranjeros, en su mayoría ingleses y estadounidenses, cuyo capital sería un estímulo para el progreso económico. Cabe señalar que para amortiguar los antagonismos nunca se haya proclamado dictador; simplemente se reformó la Constitución cuantas veces fue necesario para poder ser reelegido para presidente de la

República.

Podemos reconocer que sí hubo desarrollo. Pero después de los esfuerzos iniciales orientados a la construcción de ferrocarriles con fondos públicos, los cuales fueron insuficientes, a fines de 1880 Díaz tuvo que otorgar las concesiones correspondientes a empresarios extranjeros.

En cuatro años la extensión de las vías habían aumentado cinco veces; en 1910 México tenía cerca de 20 mil kilómetros de vías férreas, que en 1907 su mayoría pasaron a Ferrocarriles Nacionales, empresa administrada por el gobierno. También se vió incrementado el volumen de las exportaciones; pues se aumentó el número de productos tanto minerales como pecuarios, lo que significó que el gobierno de Díaz contara con un superávit presupuestario y durante el resto de su gestión mantuvo un presupuesto equilibrado. Pero todos estos avances, si es que lo eran, tuvieron un costo social muy grande. Mientras el círculo porfirista acumulaba riquezas y trataba de imitar a la aristocracia europea, la mayoría de los mexicanos, tanto los trabajadores urbanos como los campesinos, sufrían cada vez más apuros y estaban sometidos a una explotación cada día mayor. A pesar del crecimiento de la economía, los salarios reales (que nunca fueron altos) sufrieron una caída general. Mientras los explotadores enviaban productos nuevos al exterior, la producción de básicos (maíz, frijol y otros), decayó de 2.5 millones de toneladas en 1877 a menos de 2 millones de toneladas en 1910, lo cual significó

una baja de un 50% per cápita tomando en cuenta los efectos simultáneos del crecimiento demográfico. La mortalidad infantil era muy elevada y los niños que lograban sobrevivir corrían el riesgo de verse explotados en algún taller, de las seis de la mañana a seis de la tarde. Más de las tres cuartas partes de la población era analfabeta, y en 1910, apenas un 24% de la población en edad escolar asistía a la escuela primaria, por tanto, las oportunidades eran escasas.

(2)

No era de extrañar que el régimen de Díaz se tambaleara frente a una serie de desaffos populares. No pasaba año sin que se declarara alguna huelga, y la agitación obrera se aceleraba al paso del tiempo. Entre 1906 y 1908 se produjeron importantes estallidos de violencia, especialmente en el norte de la República, donde los trabajadores reaccionaron en contra de las preferencias salariales que la Cananea Copper Company otorgaba a los empleados norteamericanos; pero también hubo estallidos entre los trabajadores ferrocarrileros y en las fábricas textiles de Rfo Blanco. En algunas localidades como en Morelos, los campesinos resintieron amargamente la pérdida de tierras que se destinaron a la producción mecanizada del azúcar y de otros productos comerciales; en el norte de igual modo, protestaron contra la usurpación de tierras que sufrieron en aras de la construcción de ferrocarriles.

El régimen de Díaz, centralizó el poder político y fortaleció ampliamente el papel del Estado. Las decisiones claves se tomaban por lo general por el propio Díaz en la ciudad de México, y sin que intervinieran los caudillos locales o regionales. Esto ocasionó que en las altas esferas de la sociedad mexicana, el puesto político se convirtiera en objeto de envidia y de prestigio.

Hacia el final de su régimen, el propio Díaz expuso el siguiente razonamiento: "Fuimos duros. En ocasiones fuimos duros hasta el punto de la crueldad; pero esa dureza era entonces necesaria para la existencia y el progreso de la nación. Si hubo crueldad, los resultados la han justificado... La educación y la industria han continuado la tarea que inició el ejército." (3) Los opositores de Díaz percibieron claramente las implicaciones de estas palabras y también le atribuyeron una enorme importancia al ejercicio del poder central, aunque por diferentes motivos. La presión iba creciendo y a medida que Díaz y su camarilla de colaboradores envejecían, la explosión parecía cada vez más una mera cuestión de tiempo.

3.1.2 ETAPA REVOLUCIONARIA

El impulso original de la Revolución Mexicana no provino de los estratos oprimidos de la sociedad, sino más bien de las capas superiores. Francisco I. Madero, llamado el

(3) Idem. p. 40

apóstol de la democracia mexicana, nació en una de las familias más acaudaladas del país. Su abuelo Evaristo Madero, fue gobernador de Coahuila de 1880 a 1884 y su familia había cultivado una prolongada y estrecha amistad con el ministro de Hacienda de Díaz, José Yves Limantour. Madero tenía un carácter un tanto místico y desarrolló una fe inmovible en pro de la democracia política y del sistema de libre empresa. Profundamente apesadumbrado por los excesos y la rigidez que caracterizaron a los últimos años del porfiriato, Madero empezó a expresar su oposición al gobierno. Poco antes de las elecciones de 1910, en 1908, inició la redacción de un libro titulado "La Sucesión Presidencial". La intención de la obra era bien clara; México ya estaba preparado para ser una democracia liberal, y la fórmula que proponía era sencilla: el propio Díaz podría presentarse a las elecciones presidenciales de 1910, pero debería de escoger a su candidato a la vicepresidencia fuera del círculo de sus incondicionales. (4)

Como Díaz no tomó en cuenta su consejo, Madero se lanzó a la campaña de 1910 como candidato del Partido Antirreeleccionista y cuando el primero se declaró triunfador, Madero, que había sido encarcelado con 5 mil de sus partidarios, se rehusó a reconocer el resultado de la elección y en su célebre Plan de San Luis Potosí, hizo un llamamiento a la resistencia armada. El movimiento creció rápidamente, las

(4) Idem. p. 41

tropas maderistas tomaron Ciudad Juárez, y Díaz capituló y abandonó el país en mayo de 1911. Tras un gobierno interino, Madero resultó victorioso en una nueva elección, y en 1912 se convirtió en el presidente de la nación ante la multitud que lo aclamaba en la ciudad de México. La democracia, al parecer, estaba en marcha.

Para el mes de noviembre de 1911, Emiliano Zapata y sus seguidores en Morelos acusaban a Madero de ignorar la necesidad de una reforma agraria. Los zapatistas señalaban en su Plan de Ayala que: Sin más propósito que el de satisfacer sus ambiciones personales, sus desmedidos instintos de tirano y su profundo desacato a la Constitución de 1857, Madero no había llevado a feliz término la Revolución que había iniciado gloriosamente con la ayuda de Dios y del pueblo. Madero no había desmantelado el aparato político del porfiriato y se había olvidado de la situación y de las necesidades del pueblo. A los campesinos no les quedaba otra alternativa que la acción directa.

El zapatismo era un movimiento local que gozaba del apoyo de los campesinos de los estados vecinos de Morelos. Los zapatistas querían recuperar sus tierras y como Madero no respondió a sus demandas, entonces rompieron con él. Así comenzó el largo conflicto entre el movimiento zapatista y los sucesivos gobiernos, el cual se prolongó aún después del asesinato del propio Zapata, en 1919.

Madero titubeó para eliminar a la oposición y eso le

habría de costar la vida. A principios de 1913, el jefe de su estado mayor, Victoriano Huerta (general de alto rango bajo la administración de Díaz), lo traicionó, lo asesinó, y usurpó el poder. Huerta buscaba establecer un régimen neoporfiriano y exigió el reconocimiento de las autoridades políticas de todo el país. Algunos se negaron y entonces comenzó la resistencia armada contra el usurpador. Fue entonces que se inició el movimiento de la Revolución Mexicana (la fase auténticamente "revolucionaria").

Uno de los centros de resistencia a Huerta más poderosos fue el estado de Chihuahua, que estaba bajo el control de Pancho Villa. A diferencia del zapatismo, este movimiento no representaba una rebelión campesina. Las fuerzas villistas, al menos en principio, estaban constituidas por pequeños rancheros, desempleados y vaqueros; hombres que demandaban en principio trabajo y no pequeñas parcelas de tierra. De modo que cuando en diciembre de 1913 Villa se pronunció por la reforma agraria, lo que exigía era la confiscación de las grandes haciendas y no la subdivisión en parcelas. Según su propuesta, las haciendas debían estar administradas por el Estado para que siguieran produciendo cosechas comerciales que financiaran el aparato militar villista. Tal propuesta creó grandes problemas administrativos; pero también consiguió el objetivo que se proponía: fluyeron fondos financieros, se obtuvieron armas y provisiones (principalmente de Estados Unidos), y el ejército de Villa, conocido como la División del Norte, adquirió un inmenso poder. De tal forma,

el ejército se convirtió en la principal fuente de trabajo de los villistas, y en el proceso desarrolló las cualidades de un destacamento mercenario.

Otro movimiento contra Huerta surgió en Coahuila, el estado natal de Madero, donde el gobernador Venunstiano Carranza organizó un poderoso movimiento de resistencia. Al igual que Madero, Carranza era hijo ilustre de la clase alta porfirista. También terrateniente acaudalado. Carranza había sido un político activo a nivel local y nacional; durante la administración de Díaz llegó a senador y en 1908 había sido gobernador interino. En 1910 apoyó la candidatura de Bernardo Reyes para la presidencia, y luego se pasó al bando "anti-reeleccionista". En pago por su apoyo, Madero lo recompensó con el gobierno constitucional de Coahuila.

En su fase inicial, el movimiento de Carranza no tenía ningún compromiso ideológico. El Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, repudió las pretensiones de legitimidad de Huerta, declarando en cambio, que Carranza debería ser reconocido como "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista". Investido con esta autoridad, Carranza convocaría a nuevas elecciones tan pronto como fuera posible y los resultados serían justos. En un primer momento, otros estados del norte apoyaron el movimiento carrancista, principalmente Sonora; pero en general estaba formado por un grupo básicamente de origen rural, que carecía de cohesión social, o de claridad de propósitos, a no ser por la determinación de arrebatarse el poder a Huerta.

En 1914, la oposición combinada de Zapata, de Villa y de Carranza condujo al derrocamiento de Huerta, y se inició entonces una lucha triangular por la supremacía. Representantes de los tres grupos se reunieron en Aguascalientes con la esperanza de formar un gobierno de coalición, pero Carranza sospechando una alianza entre Villa y Zapata, se retiró de la reunión y se negó a reconocer al gobierno "Convencionista" y proclamó la formación de su propio régimen en Veracruz. Mientras tanto, continuaba la guerra. Estaban en juego la orientación, el control y el resultado final de la revolución.

Fue entonces que la lucha de Carranza adquirió un contenido social. En diciembre de 1914, prometió que se legislaría "para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y en general, de las clases proletarias." En enero de 1915, ya en la ciudad de México, publicó un manifiesto sobre la reforma agraria que autorizaba la restitución o creación de poblados agrícolas o ejidos; al mismo tiempo que se definían los procedimientos para la reclamación de títulos y que se establecía una Comisión Nacional Agraria. En febrero firmó un pacto con la Casa Del Obrero Mundial, que estaba dominada por una tendencia anarco-sindicalista; el acuerdo consistía en que a cambio de una legislación laboral favorable, los trabajadores formarían los Batallones Rojos, que estarían al servicio de la causa constitucionalista (donde desempeñarían un papel clave en la lucha contra Villa). El pacto no duró más de un año, a consecuencia de las represalias que

tomó Carranza cuando para combatir una huelga ferrocarrilera, reclutó por la fuerza a todos los huelguistas en el ejército.

El movimiento carrancista triunfó a pesar de sus debilidades internas. Los zapatistas, se retiraron al estado de Morelos. Villa siguió luchando, no pudo desarrollar el apoyo de una base popular en el centro del país, donde los campesinos querían tierra en lugar de empleos, y a mediados de 1915 fue derrotado por un brillante comandante militar carrancista, Alvaro Obregón, originario de Sonora. Después de ese golpe Villa se retiró a la sierra de Chihuahua donde, comprometido en una guerra de guerrillas, dejó de ser una amenaza nacional. Una vez que sus principales enemigos habían sido dominados, Carranza sintió suficiente confianza como para convocar a una convención constitucional a fines de 1916. Meses más tarde, en mayo de 1917, se convertía en presidente de México. Sin embargo, las divisiones persistieron y se agravaron. Los delegados a la convención constitucional rechazaron el proyecto que él mismo les cambió y redactaron, en cambio, una de las constituciones más progresistas del mundo occidental. El artículo 27 establecía las bases para la distribución de la tierra; el 123 consagraba los derechos de los trabajadores; y otros artículos, en especial el 130, limitaban en términos muy estrictos el poder de la Iglesia. Los delegados se dividían entre "moderados" y "jacobinos" y los temas que debatieron se referían más a las relaciones entre el poder central, la política social y el orden político, que a la deseabilidad de un cambio socioeconómico profundo, con lo

cual revelaban ya la que habia de ser una de las principales consecuencias de la revoluci3n. La movilizaci3n de las masas que habia sido capitalizada por necesidades militares, habia por otro lado alterado radicalmente las bases del juego pol3tico. Desde entonces, todos aquellos que pudieran seriamente aspirar al poder, tendrían que adoptar una postura persuasiva en favor de los obreros y de los campesinos de México.

Este imperativo ret3rico, sumado a la escalada de violencia de la lucha, cuyo resultado probable fue de un mill3n de muertos, ha llevado a aceptar el status "revolucionario" de la revoluci3n mexicana. En mi opini3n, estas caracteristicas responden efectivamente a la definici3n de la revoluci3n: la toma ilegal del poder pol3tico, a trav3s de la amenaza o del uso de la fuerza, con el objeto de llevar a cabo un cambio estructural en la distribuci3n del poder pol3tico, social o econ3mico. Cabe tambi3n se1alar que la revoluci3n fue todo menos monol3tica, que unas facciones eran m3s revolucionarias que otras y que triunf3 el ala moderada. Carranza (y Madero antes que 3l), se habia comprometido a modificar sustancialmente los procedimientos de distribuci3n del poder pol3tico, y el principio de la "no reelecci3n" es prueba de su compromiso. En 1914 Carranza demostr3 ser un nacionalista cuando se opuso decididamente a la intervenci3n de Estados Unidos en la lucha contra Huerta. Zapata y Villa fueron menos nacionalistas, estaban m3s comprometidos con el cambio social y econ3mico pero cada cual a su manera.

Fueron precisamente estos dos grupos, cuyas motivaciones estaban dominadas por consideraciones de carácter socioeconómico, los que finalmente fueron derrotados. Dentro de las filas carrancistas había algunos revolucionarios que se sentían auténticamente comprometidos con una transformación socioeconómica, pero no eran de ninguna manera figuras dominantes.

De hecho, durante mucho tiempo la preocupación central de los líderes mexicanos era más el poder y la estabilidad que la transformación estructural. El fin de la lucha armada generalizada dio paso a una lucha política que se convirtió en una guerra de desgaste. En 1919 tropas carrancistas asesinaron a Zapata; Villa fue asesinado en 1923. En 1920, cuando Carranza intentó imponer a un personaje casi desconocido, Ignacio Bonillas, en la presidencia de la República, Alvaro Obregón inició una insurrección que culminó con la muerte de Carranza y con el advenimiento del propio Obregón al poder. En 1923 un íntimo colaborador de Obregón, Adolfo de la Huerta, promovió otra revuelta y terminó en el exilio. Durante su régimen presidencial (1924-1928), Plutarco Elías Calles le declaró la guerra a la rebelión proclerical de los cristeros, y en 1927, aplastó otra tentativa de golpe de estado. En 1928 Obregón se lanzó a una nueva campaña presidencial basándose en una interpretación muy amplia del principio de la "no reelección", y obtuvo un triunfo relativamente fácil, pero fue asesinado por un fanático religioso días antes de la toma de posesión.

El magnicidio de Obregón sumió al país en una crisis política y constitucional, pero Calles se apresuró a estabilizar la situación. A petición suya los jefes de diferentes grupos políticos que actuaban en todo el país, convinieron en que debería convocarse a una nueva elección para el año siguiente, pero el resultado más importante de ese acuerdo fue la fundación de un partido oficial de unidad, el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Durante varios años Calles, como Jefe Máximo de la Revolución, controló un inmenso poder, mientras una serie de presidentes -Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, y Abelardo L. Rodríguez- ostentaban formalmente y por periodos muy breves el poder (periodo que se conoce como el maximato), de 1928 a 1934. En 1934, Lázaro Cárdenas tomó posesión como presidente de la República; en 1935 rompió con Calles y en 1938 reorganizó el partido conforme a las líneas corporativistas y le dió un nuevo nombre, el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el cual descansaba sobre cuatro grupos funcionales distintos: el sector agrario (campesino), el sector obrero, el sector militar, y como una especie de categoría residual, el sector "popular", formado por miembros de la clase media.

3.1.3 ETAPA POSTREVOLUCIONARIA

En la década de los cuarenta desapareció el sector del partido que formalmente constituían los militares; posteriormente en 1946, Miguel Alemán reorganizó otra vez el partido, que entonces se convirtió en Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde esa fecha el partido adquirió la forma

que aún mantiene, de partido oficial absolutamente dominante, formado por tres sectores (campesino, obrero y popular), responsable en gran parte de la unidad y estabilidad que han llegado a ser considerados el sello del sistema político mexicano.

La estructura política formal del Estado Mexicano, contiene las características teóricas de un sistema democrático representativo que se resume de la manera siguiente:

- a) Una Constitución Política tendiente a regular el ejercicio de las libertades públicas, que señala las limitaciones de las relaciones entre gobernantes y gobernados;
- b) Un sistema de equilibrio y atribuciones específicas de controles y contrapesos recíprocos que se advierte a través de la división tripartita del poder;
- c) El reconocimiento doctrinal de la soberanía popular, conforme a la cual, todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio del mismo;
- d) La existencia y reconocimiento del sufragio universal;
- e) Un régimen de legalidad e igualdad ante la ley;
- f) Un gobierno emanado como consecuencia de elecciones libres y periódicas;
- g) La existencia de una opinión pública con derecho a intervenir, con absoluta libertad en la vida política,

social y económica del Estado. (5)

Estas características teóricas integran constitucionalmente la estructura política formal del Estado Mexicano; no obstante, existe una considerable discrepancia en relación a la estructura real del poder, es decir, aludimos a su práctica. Esto puede corroborarse cuando en su ejercicio observamos el predominio de importantes factores, los cuales en este ensayo se hace preciso analizar.

3.2. FACTORES DETERMINANTES DEL PODER EN MEXICO

Estos factores contribuyen a la concentración del poder en un solo hombre: el Presidente de la República. Puede afirmarse que teóricamente el Estado Mexicano, cumple mínimamente con la democracia representativa plasmada doctrinalmente en sus instituciones, pues la concentración del poder es de tipo unipersonal. El poder no reside en los órganos formales de gobierno prescritos por la Constitución, digamos los cuerpos legislativos y municipales. Es también comprobable que la independencia de los poderes legislativo y judicial respecto del ejecutivo, es mucho menor que en una verdadera democracia. Y es así mismo signo de una organización democrática impura.

En el Estado Mexicano, los factores que intervienen en la concentración unipersonalista del poder, actúan a la vez como moderadores de la decisión gubernativa, por lo cual no

(5) Cfr. Camargo, Pedro Pablo. Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México.-Instituto de Derecho Comparado U.N.A.M.-México - 1965 pp. 20, 21

prosperaría un peligro de inclinación a la dictadura, como acontece en algunos países de Sudamérica. Dichos factores a cuyo análisis nos avocaremos más adelante, son verdaderas instituciones políticas que se han creado como consecuencia de la peculiaridad histórico-política de nuestro país.

Un análisis objetivo a la compleja trama de las relaciones políticas y del poder en el Estado Mexicano, nos conduce a tratar sobre los factores que de manera sobresaliente influyen en el ejercicio y concentración unipersonalista del poder; sobre este respecto, es importante referirnos primeramente a la función de los partidos políticos, los cuales, no obstante aglutinar esfuerzos e ideas, no han respondido conforme a los preceptos de doctrina política creada para tal sentido. El valor de ellos en los regímenes democráticos, es de vital importancia no sólo para la lucha política, sino como elemento encauzador y consolidador del poder público. Tal afirmación se desprende de la expresión de Gustav Radbruch, al decir que: "Es sustancial en la democracia que la autoridad del Estado emane del pueblo, es decir, que todas las funciones del Estado responden, directa o indirectamente, a la voluntad popular, manifestada por medio de elecciones. Ahora bien, ni las elecciones ni las votaciones populares, son posibles sin una agrupación previa del pueblo, de la que surjan los candidatos y que sirva para esclarecer, antes de que el pueblo vote, las diferencias y contradicciones acerca de las cuales han de pronunciarse los electores o votantes. Esta labor, tan necesaria, sólo pueden llevarla a cabo los

partidos; por eso, la democracia o gobierno del pueblo es inseparable del régimen de los partidos. Atentar contra la existencia o el libre funcionamiento de los partidos es atentar contra la democracia". (6)

La importancia de los partidos políticos, según desprendemos del párrafo anterior, es rasgo característico de los regímenes democráticos, no obstante, al referirnos particularmente a nuestro país, los partidos políticos, tal como los concebimos actualmente en México, son relativamente recientes en la evolución histórico-política del Estado Mexicano.

Moreno Sánchez afirma que: "Ciertamente no es infundada la afirmación de que la carencia de partidos políticos que merezcan ese nombre por su organización, permanencia, continuidad, claridad en sus tendencias programáticas y apoyo auténticamente popular, se prolonga hasta ahora mismo. La tendencia al mando político unipersonal, autoritario y centralizado, ha persistido hasta nuestros días, cualesquiera que sean las formas en uso para manipular las elecciones o falsificar la voluntad popular. A menudo ésta queda retenida por vicios arcaicos, como el amiguismo y los deseos personales del mandatario que se cree soberano". (7)

En nuestro país, los partidos políticos no representan un auténtico juego democrático, la existencia predominante de

(6) Radbruch, Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho. F.C.E. 3a. Edición en español.-México - 1965 p. 166

(7) Moreno Sánchez, Manuel. Crisis Política de México, a Pleno Sol.-Editorial Extemporáneos 3a. Edición.-México-1971 p. 24

un partido en el poder, ha originado la imperfección de los sistemas políticos y de la precaria e incipiente vida democrática, constituyéndose ésta como único factor de equilibrio y sostén del poder político. Abundando en esta crítica, el jurista Felipe Tena Ramírez, advierte que: "La existencia de un partido del gobierno es precisamente democracia mexicana... un partido del gobierno es precisamente lo contrario de un gobierno del partido... la democracia quiere que todos los partidos tengan la posibilidad de ganar el gobierno; así se llega al gobierno del partido triunfante, quien crea y sostiene su propio partido para perpetuarse en el poder, estamos en presencia del procedimiento antidemocrático del partido del gobierno..." (8)

El señalado intervencionismo oficial del partido de las corrientes electorales, desvirtúa la naturaleza democrática del poder. La coexistencia de los partidos políticos en nuestro país, faltos de autonomía e independencia, han generado que se cree en México lo que se denomina la familia revolucionaria en el poder. Frank Brandenburg, en su estudio sobre Dinámica Psicológica de la Familia Revolucionaria, señala como factores sobresalientes de las relaciones de los miembros que forman la élite gobernante, la dedicación, la amistad, el interés egofista, el temor y la inercia. Todos éstos contribuyen en la formación y manejo de las decisiones gubernativas.

(8) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.- Porrúa 4a. Edición.-México - 1958 p. 92

El primer factor, lo hace radicar en el conocimiento aprehensivo del tiempo, en un estudio y dedicación al presente, al pasado y al futuro histórico, llevando como objetivo claro y definido la construcción de una nación mejor.

El segundo factor lo asienta en la amistad, cualidad y gran virtud que debe encontrarse en todo gobierno y cuya manifestación se advierte a través de las organizaciones sociales que se crean y relaciones interpersonales que se dispensan.

Por lo que se refiere al interés egoísta como factor psicológico de la mencionada familia revolucionaria del Estado Mexicano, se explica en atención del carácter limitado del periodo de desempeño de las funciones públicas. Así, un funcionario no puede permitirse ignorar el carácter transitorio de su gestión. Esta fuerza también se manifiesta por el afán de acumular poder y riqueza en un lapso determinado.

El penúltimo factor que desde el punto de vista psicológico señala Brandenburg, lo hace residir en la probabilidad de la eliminación física o derrota política de los detentadores del poder. Lo primero, por evolución misma de las instituciones ha disminuido considerablemente a partir de una década atrás; más no la segunda, que todavía es latente.

Finalmente, es la inercia el factor que se desprende como una consecuencia de la peculiaridad de la familia revolucionaria, éste se observa cuando se tiene que aceptar lo que ya existe, es decir, el statu quo, que incluye fenómenos

como el sistema de protección, el soborno y otros vicios que propician la corrupción en los sistemas políticos. (9)

Estos factores de índole principalmente psicológica, como las amplísimas facultades otorgadas al Ejecutivo Federal por la Constitución de 1917, lo mismo que el asiento geográfico de los Poderes Federales en la Ciudad de México y la escala del poder civil oficial, influyen considerablemente en la preservación de las relaciones de los miembros de la élite gobernante, así como también, que el poder acuse marcado centralismo en la persona del Presidente de la República, dando por resultado una estructura predominante monocrática.

"El poderío, desde el punto de vista político -apunta Moreno Sánchez-, vemos se ha concentrado antidemocráticamente, originando la versión de ser una oligarquía la que gobierna la nación, política, económica, social y culturalmente". (10)

Esta situación de hecho, que se observa en el sistema de gobierno del Estado Mexicano, doctrinalmente contradictoria a los principios teóricos de un sistema democrático representativo, obedece primordialmente a necesidades urgentes de estabilización política, en la que nuestro país partiendo de su realidad histórica, busca mediante fórmulas adecuadas, proyectarse óptimamente en su ámbito institucional. Esta

(9) Cfr. Brandenburg, Frank. Dinámica Psicológica de la Familia Revolucionaria.-Revista Mexicana de Ciencia Política. U.N.A.M. enero-marzo 1968 pp. 39-41

(10) Moreno Sánchez, Manuel. Op. cit. p. 39

peculiaridad que guarda nuestro actual sistema de gobierno, tiene limitaciones, que le imponen otros factores sociales igualmente importantes, que por su dinámica y disciplina dentro del control político, eviten que se establezcan dictaduras semejantes a las que existen en algunas partes de América Latina.

El sociólogo Pablo González Casanova, al tratar sobre los sectores sociales que más destacadamente influyen en la delimitación y relativización del poder, indica como complementación de lo apuntado, que en México, como en muchos países hispanoamericanos, son los caudillos y caciques regionales y locales, el ejército, el clero, los latifundistas y empresarios nacionales y extranjeros, los que más comúnmente influyen en el poder político. De esta manera, al referirse a los caudillos y caciques, conceptúa a éstos como factor influyente en las decisiones gubernativas. Indica que el caciquismo continúa sobreviviendo y que si bien no conserva las características de otras épocas, su manifestación en el poder sigue palpándose como una consecuencia de las relaciones personales y de parentesco. Para acabar con este sector social de manera definitiva, será necesario que nuestro país alcance su grado máximo de desarrollo, que resuelva el aislamiento en que vive la provincia. Asimismo, será necesaria la expansión del comercio, las comunicaciones, la educación, etc. (11)

(11) Cfr. González Casanova, Pablo. La Democracia en México.-Editorial Era.-México - 1989 p. 49

En la actualidad, los caciques por su habilidad, se han infiltrado y limitado a los gobiernos locales; sin embargo, su vinculación con otros importantes sectores de la población, se hace notar en las actividades prioritarias que el gobierno realiza. Para erradicar las formas perniciosas en que ellos intervienen, es indispensable que el beneficio que el progreso trae consigo, se extienda en toda su generalidad y hacia todas direcciones. Especialmente, haciendo operante el funcionamiento de auténticos partidos políticos, que garanticen mediante su autonomía, el desarrollo de un alto nivel democrático. Esto se realiza seleccionando adecuadamente a los candidatos que habrán de desempeñar puestos públicos.

Otro factor que en cierta etapa de nuestra historia constituyó un elemento de notable influencia en la dirección y consolidación del poder político mexicano, lo fue el sector militarista, mismo que dada la posición privilegiada que observaba, se erigió por las situaciones históricas que atravesaba el país, en depositario y ejecutor del poder. Afortunadamente, este intervencionismo ha cesado, su fusión con el pueblo lo ha convertido en garantía de orden y de disciplina, servicio y equilibrio social.

Opuestamente al militarismo, como factor de decisión en las esferas gubernativas, encontramos que entre los sectores sociales que tradicionalmente no han dejado de tener influencia en la vida política del país, está el clero. Su participación escudada a través de diferentes organizaciones

políticas, ha sido en mucho, violatoria de los más elementales principios de nuestra Constitución. La acción política del clero se constata observando los informes y comentarios político-periodísticos que circulan, la oratoria en los pulpitos empleada, la educación religiosa en las escuelas y en la integración abierta de grupos político-religiosos como el Movimiento Familiar Cristiano. Todo ello, nos conduce a pensar que el poder de la iglesia en materia política, permanece latente y que en las transformaciones sociales, lejos de perder su fuerza, la ha recuperado y continúa incrementándola. Además, el clero tradicionalista por su organización, capacidad y sistema que emplea, representa una fuerza actuante y viva, por lo que es considerado como un grupo de presión ampliamente diversificado al que los gobernantes toman en cuenta en sus decisiones.

Lo apuntado anteriormente, también podemos aplicarlo al mundo de las finanzas, que organizado en confederaciones, cámaras, asociaciones, etc., participan aunque sin ninguna representación oficial, en las decisiones más importantes del gobierno. Podemos considerar que es un factor de presión que influye sobre los titulares del poder; pero, sin que el logro del poder sea su meta en sí.

Así vemos que dentro de las formas más comunes de participación, destacan las organizaciones tales como: confederaciones industriales, cámaras nacionales de comercio, federaciones patronales, asociaciones financieras, consejos directivos y grupos de especialistas en el ramo, que apoyados

en las convenciones y asambleas, proponen decisiones políticas fijadas en el poder económico de que disponen.

También es necesario mencionar que los créditos conectados con el extranjero, propician la participación indirecta de las empresas no nacionales en la vida política, una notable reducción de la soberanía y libre autodeterminación.

Para terminar de describir los factores que más influyen en las decisiones políticas del Estado Mexicano, sólo nos resta mencionar la existencia de grupos y asociaciones con fines fraternales de amistad y de trabajo, tales como las logias masónicas y los sindicatos. Las primeras nunca han dejado de tener influencia en los más importantes acontecimientos políticos, pues baste apuntar que varios ex presidentes han pertenecido (o pertenecen) a éstas. Y los segundos, en la lucha por mantenerse dentro del equilibrio del poder, fomentan el centralismo sindical. Las dos terceras partes de trabajadores sindicalizados están afiliados a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la que en su calidad de gran central, colabora con el gobierno dentro del sector obrero del Partido Revolucionario Institucional. Además, existen otras centrales y sindicatos del partido gubernamental (ferrocarrileros, mineros, electricistas, CROM, CNOP, etc.) sin menospreciar su importancia.

Todos los factores que hasta esta parte del presente estudio hemos expuesto, se concretan al poder político del Estado Mexicano; la influencia de ellos se advierte en las

más importantes decisiones del gobierno, lo cual hace que és te se convierta además de monocrático, en un Estado de ascendencia oligárquica. Se unen en la misión de defender lo establecido, los políticos que actúan cerca de los centros de decisión o que forman parte de la burocracia superior del Instituto PNR-PRM-PRI, los altos funcionarios que actúan como engranaje de la política en boga; los grandes agricultores, industriales, comerciantes y financieros con ingresos superiores por sus condiciones privilegiadas, son los principales integrantes de esa oligarquía.

Este capítulo se convierte en básico dentro del contexto del presente estudio, pues la exposición de las características teóricas de nuestro actual sistema de gobierno, junto con los factores que atemperan el ejercicio y relaciones del poder, sirven fundamentalmente para proyectar nuestro futuro con comprensión sustancial de la etapa en que vivimos. Es así mismo un paliativo para que conociendo nuestra realidad socio-política, emprendamos de acuerdo con el movimiento que ofrecen nuestras estructuras, una avanzada cívica de interés sobre los problemas nacionales.

CAPITULO IV

LA RELACION DIALECTICA DE LOS PODERES EN EL ESTADO MEXICANO

4.1. APLICACION DE LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Para proceder a estudiar la aplicación que el principio de la División de Poderes ha tenido en nuestra Constitución, es elemental hacer mención que México (título con que se abrevia el nombre oficial del país: Estados Unidos Mexicanos), recogió la Teoría de la División de Poderes propuesta por el filósofo inglés John Locke (1632-1704), y completada por el francés Montesquieu (1689-1755), para evitar el abuso por concentración de todos los poderes en una sola persona o grupo de personas; lo que hoy resulta esencial en cualquier democracia.

Según esta teoría, se debe asignar a un grupo de ciudadanos el poder de elaborar las leyes; a otro, el de ponerlas en vigor y vigilar que se cumplan; y a un tercero el de interpretarlas, resolver los conflictos que plantea su aplicación y castigar a los infractores por no cumplirlas. Estos tres poderes se denominan: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

El Poder Legislativo corresponde en México al Congreso de la Unión (o Congreso General), formado por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. El Poder Ejecutivo radica en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder

Judicial está depositado en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales que dependen de ella.

La historia de nuestro Derecho Constitucional, estableciendo el principio de División de Poderes, se puede decir que comienza con el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año; pues si bien es cierto que con anterioridad se expidieron otros documentos de importancia, éstos no tuvieron aplicación y por consiguiente, no es necesario remontarnos hasta esas fuentes para encontrar justificación al principio de que nos ocupamos.

En el artículo 9 del mencionado ordenamiento, ya se establecía que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, admitiendo para el Poder Legislativo el sistema bicamarista, compuesto de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Posteriormente, con motivo de los desórdenes e inmoralidades que se cometían, en lugar de haberse apaciguado los ánimos, al crearse instituciones sólidas y permanentes, el general Santa Anna, siendo presidente de la República, mandó disolver el Congreso y reformó la Constitución a que hacemos referencia, expidiendo en 1836 las "Siete Leyes Constitucionales", o sea, la segunda Constitución de que se dotaba al país, la cual, por carecer de legalidad, apenas si estuvo en vigor unos cuantos años; pero tiene importancia porque establecía como forma de gobierno, el Federal, Democrático, Central, aunque conservando el principio de división de los tres

poderes, pero en una forma muy original, pues creaba un superpoder llamado Conservador, que tenia tan amplias facultades y autoridad, que podia declarar tanto la nulidad de las leyes, como los actos del Ejecutivo y las sentencias de la Suprema Corte.

Esta Constitución estuvo vigente hasta el año de 1843, en que, en virtud de los abusos que se cometian, se expidió una nueva que se tituló "Bases de Organización Política de la República Mexicana", la cual fue tan mala e injusta como la anterior, pues aunque establecía la separación de poderes, éstos estaban totalmente centralizados y en manos del Ejecutivo, concediendo al Presidente el veto extraordinario, de manera que su sola aplicación, ataba las manos al Poder Legislativo y al Judicial.

Siguieron las revoluciones y partidarismos que provocaron que en 1846, se convocara a un nuevo Congreso Constituyente, que al año siguiente restableció la Constitución de 1824, con algunas reformas que la hacían de corte más liberal y con mayores restricciones al Ejecutivo.

Sin embargo, la impopularidad del régimen encabezado por el general Santa Anna, propició que estallara nuevamente la revolución y esto dio origen a que se convocara al Congreso Constituyente de la revolución triunfante para unificar otra vez al país, y de estas reuniones nació la Constitución de 1857, que por haber sido ideada por hombres importantes en cultura, dotados de un gran patriotismo y con los mejores

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

deseos de legar a la Nación una ley fundamental que mejorara la situación política de los mexicanos, consiguieron entregarle la constitución más liberal que hasta entonces había tenido.

Este ordenamiento se caracterizó por su tendencia individualista, ya que consagró gran número de disposiciones encaminadas a proteger los derechos de los individuos, mereciendo gran respeto y elogio por estar de acuerdo con las ideas filosóficas predominantes en esa época, además de establecer un gobierno de legalidad y un estado de derecho dentro del cual los ciudadanos podían mejorar su situación política y moral.

Dicha Carta Magna, estableció de una manera más clara y terminante el respeto a los principios fundamentales, es decir, la supremacía de la Constitución y la División de Poderes.

Por último, la legitimación de la Constitución de 1857, se corroboró por el "Proyecto de Reformas" a la misma, presentado al Congreso Constituyente de Querétaro, por Venustiano Carranza el 1^a de diciembre de 1916 y por la propia Ley Fundamental vigente. De ahí surgió la Constitución de 1917, como ordenamiento reformador de la de 1857. La Suprema Ley de 1917, fue promulgada el 5 de febrero del mismo año, la cual sigue vigente y consagra el Principio de la Separación de Poderes en su artículo 49.

El principio de División de Poderes enseña que cada una

de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. "D_ivisión implica -señala el jurista Burgoa-, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público de Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía". (1)

Pese a la nítida distinción que existe entre poder público y órganos de autoridad, a quienes se confían las funciones que comprende, nuestra Constitución incurre en graves confusiones entremezclando ambos conceptos con mengua de la pureza técnico-jurídica. Así, en algunos preceptos emplea el término "poder" en su significación correcta y en otros imputándolo al órgano al que su ejercicio se encomienda. En efecto, la Ley Fundamental declara que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que de éste dimana todo poder público (Art. 39), cuyo ejercicio, tratándose

(1) Burgoa, Ignacio. Op. cit. p. 554

del federal, se divide en legislativo, ejecutivo y judicial (Art. 49). En puntual congruencia con estas declaraciones -apunta el Dr. Burgoa-, que no son sino la expresión de las ideas que hemos asentado, los artículos 50, 80 y 94 constitucionales "depositan" el ejercicio de dichos poderes específicos, respectivamente, en un Congreso General, compuesto por dos Cámaras -de Diputados y Senadores- (Poder Legislativo), en un individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Poder Ejecutivo) y en una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito (Poder Judicial). De estas disposiciones se advierte que nuestra Constitución distingue el poder propiamente dicho como función de imperio, de los órganos a quienes confía su desempeño. Sin embargo, en otros preceptos identifica ambos conceptos al estimar equivalentes el poder y el órgano, es decir, confunde la función con quien la realiza. Así, al establecer que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, considera a éstos susceptibles de tener "competencia" (Art. 41), la que sólo debe imputarse al órgano como conjunto de facultades con que está investido para desempeñar una función, llámese legislativa, ejecutiva o judicial. Debe enfatizarse que la competencia no corresponde al "poder", sino al funcionario o entidad que lo ejerce. Además, en diversas disposiciones se alude al "Poder Ejecutivo" y al "Poder Judicial" como sinónimos de "Presidente de la República" o de órganos judiciales, según se observa en los artículos 68, 72, 73, 89,

fracción XII, y 102. (2)

Esta ambigüedad conceptual y terminológica ha originado en la doctrina y en la jurisprudencia una errónea interpretación del artículo 49 constitucional en lo que al llamado principio de división de poderes y a sus excepciones concierne. Este precepto alude a la prohibición de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, ordenando que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, y al segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema.

El concepto de "poder legislativo" a que se refiere el citado artículo 49 constitucional, equivale al de "potestad legislativa", es decir, a la facultad de elaboración de leyes y no al organismo bicameral al que dicha facultad corresponde normalmente, puesto que, según el artículo 50 de la Constitución Federal, el mencionado poder se "deposita" en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, entendiéndose por "depositar", "entregar o confiar", de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Castellana. Por ende, el "poder legislativo", cuyo "depósito" en un individuo prohíbe el artículo 49 constitucional, se traduce en la "actividad legislativa", o sea, en la función creadora o elaboradora de leyes, sin referirse, por

(2) Idem. pp. 557 y 558

lo contrario, al "organismos legislador" (Congreso de la Unión), puesto que a éste no lo considera el artículo 50 de la Ley Suprema como integrante o componente de dicho poder, sino como depositario del mismo. En otras palabras, al establecer el citado artículo 50 que el poder legislativo se deposita en un Congreso de la Unión, claramente indica que a este organismo se entrega o confía la función estatal legislativa, ya que no es lógico depositar, entregar o confiar a alguna persona o entidad lo que ésta ya tiene como constitutivo o integrante de su propio ser orgánico.

De lo anteriormente expuesto se desprende que la prohibición de depósito que establece el artículo 49 del mencionado ordenamiento, tiene como base la función o actividad legislativa y no el órgano en que dicha función o actividad se deposita.

Habiendo estudiado el principio de la División de Poderes a través de los principales ordenamientos que nos han regido y en las cuales se estableció siempre, aunque sujeto a algunas modalidades que tuvieron origen en los constantes movimientos revolucionarios en que se ha visto envuelto nuestro País, nos detendremos en cada uno de estos poderes para poder precisar la relación que guardan entre sí.

4.1.1 EL PODER LEGISLATIVO

Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por consiguiente, en la elaboración

de leyes. El concepto de "ley", cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativa y jurisdiccional en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad.

La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos substanciales la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquéllos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean. (3)

De acuerdo con lo anterior, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con las características señaladas, será siempre una ley en su contextura intrínseca o material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposita predominantemente la función legislativa. Lógicamente se puede afirmar que, por lo contrario, no todo acto que emane de dicho órgano es una ley, si sus notas esenciales no son la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, sino la concreción, la personalidad y la particularidad que caracterizan a los actos administrativos y jurisdiccionales. De ahí

(3) Idem. p. 584

que un órgano llamado "legislativo" puede desempeñar el poder legislativo mediante la expedición de leyes, o el poder administrativo o el jurisdiccional, según sean los actos que realice conforme a su competencia constitucional. Al través de esta consideración se corrobora lo indebido o incorrecto de la identificación entre el órgano y el poder, pues sería absurdo que el "poder legislativo" como función "ejerza" los otros dos poderes o viceversa.

Atendiendo a los elementos materiales de la ley, ésta no sólo es aquella que expide el órgano investido preponderantemente con la facultad legislativa, como el Congreso de la Unión, sino que su misma naturaleza la tienen los actos emanados de otras autoridades del Estado, siempre que ostenten los atributos de abstracción, generalidad e impersonalidad. Esto acontece con los llamados reglamentos heterónomos o autónomos que elaboran el Presidente de la República o los gobernadores de las entidades federativas, pues aunque desde el punto de vista formal sean actos administrativos por provenir de órganos de esta índole, en cuanto a su materialidad intrínseca contienen normas jurídicas que presentan los mencionados caracteres.

De estas consideraciones se concluye que no todo acto del órgano legislativo es una ley, a pesar de que tenga esta denominación. Así las leyes privativas cuya aplicación prohíbe el artículo 13 constitucional, en substancia no son sino actos administrativos de dicho órgano, es decir, meros decretos, pues rigen únicamente el caso o casos concretos y

particulares que prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos. Por consiguiente, aunque una ley privativa se proclame a sí misma "ley", sólo tiene esa naturaleza formalmente considerada, sin serlo material, intrínseca o jurídicamente.

Por lo que se ha expuesto, el poder legislativo, como actividad o función de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva que establezca la Constitución. En otras palabras, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no sólo del órgano legislativo propiamente dicho, sino de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente.

Hemos dicho que el poder público estatal es indivisible y como el poder legislativo es uno de los que se traduce, éste también tiene dicha calidad. No existen, en consecuencia, varios "poderes legislativos", sino uno solo, como tampoco existen, en consecuencia, varios "poderes administrativos o judiciales", entendiéndolo como "poder", a la misma actividad o función de imperio del Estado. (4)

Por otra parte, al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que

(4) Idem. p. 586

este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos. La Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos.

4.1.2 EL PODER EJECUTIVO

Se ha dicho que el concepto de "poder" implica la idea de actividad, fuerza, energía o dinámica. Desde este punto de vista, cuando tales elementos se despliegan por el Estado al través de sus múltiples órganos, se está en presencia del "poder público" que es un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan.

El poder ejecutivo en su acepción funcional, suele denominarse también "poder administrativo", o sea, de función administrativa del Estado. Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de "acto administrativo". Este acto, según sus atributos esenciales, presenta substanciales

diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales por la otra. Estas diferencias lógicamente repercuten en la distinción entre el poder ejecutivo como función pública y los poderes legislativo y jurisdiccional bajo la misma conceptualización. Así, al tratar el tema referente al poder legislativo, se dijo que éste, como función pública del Estado, se traduce en actos de autoridad en un sentido amplio, llamados "leyes" que son normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Ahora bien, el poder ejecutivo, en su carácter de función, igualmente se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particularizados e individualizados. El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sean protagonistas. Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo sólo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido.

Atendiendo a la principal diferencia entre el acto legislativo y el acto administrativo, las funciones correspondientes son fácilmente distinguibles, en cuya virtud el poder

administrativo, o sea, la función administrativa del Estado, se desenvuelve en variados actos administrativos cuyos atributos característicos ya han sido señalados.

Los elementos concreción, particularidad, e individualidad, también peculiarizan al acto jurisdiccional frente al acto legislativo. Sin embargo, aunque el acto jurisdiccional y el acto administrativo ostentan las mismas notas intrínsecas que los diferencian de la ley en su sentido material, el segundo no se motiva por ningún conflicto, controversia o cuestión contenciosa, y no tiene como finalidad resolver o dirimir ninguna situación conflictiva concreta. Por lo contrario, el acto jurisdiccional tiene como objetivo primordial la solución jurídica de esta situación, solución en la que "se dice el derecho" entre los contendientes o sujetos del conflicto o cuestión contenciosa, locución de la que se deriva el calificativo "jurisdiccional".

Por lo anteriormente expuesto, se desprende, que entre el acto legislativo, el acto administrativo y el acto jurisdiccional, existen claras diferencias, mismas que se proyectan a las funciones o "poderes" respectivos del Estado. Ahora bien, substancialmente entraña la distribución de dichas funciones entre diferentes grupos de órganos estatales a efecto de que opere, entre ellos, el sistema de equilibrio de frenos y contrapesos que caracteriza al régimen democrático. Esta distribución nunca importa la adscripción separada y exclusiva de una determinada función a un solo grupo de órganos estatales, puesto que éstos, independientemente de su

indole e integración formales, son susceptibles de ejercitar dentro de su competencia constitucional y legal, actos que suelen imputarse, por sus elementos intrínsecos, a distintas funciones o "poderes", con el natural predominio o la lógica hegemonía de un cierto tipo funcional sobre los otros dos. Así, si las principales atribuciones con que esté investido un órgano estatal atañen en su conjunto mayoritario a alguna de dichas funciones, ese órgano se califica en razón de la función predominante que desempeña.

De las anteriores consideraciones podemos afirmar que el poder ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.

Es necesario enfatizar que el poder ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas. Es decir, el mencionado poder no se contrae a ciertos actos ejecutivos o administrativos aisladamente considerados, toda vez que por actuación se entiende una serie normal, continua o continuada de actos sucesivos que pueden o no tener nexos de causalidad o de teleología. Atendiendo a esta modalidad,

aunque los órganos legislativos y los órganos judiciales del Estado tengan competencia excepcional para realizar ciertos actos de carácter administrativo, no por ello se debe inferir que ejercen el poder o la función administrativa o ejecutiva. Por el contrario, si los órganos administrativos o ejecutivos pueden constitucional y legalmente emitir actos de carácter legislativo o jurisdiccional en ciertos y determinados supuestos previstos por el Derecho, de esta potestad no debe concluirse que tales órganos desempeñan la función legislativa o la jurisdiccional consideradas como actuación permanente y primordial.

4.1.3 EL PODER JUDICIAL

La locución "poder judicial" suele emplearse en dos sentidos: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, el "poder judicial" denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos.

La función jurisdiccional corresponde al tercer grupo

de actividades del Estado o autonomías funcionales y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, al igual que la ley, corresponde a la función legislativa y la decisión a la función administrativa.

La función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes: a) La función ejecutiva en sentido estricto y se relaciona con las actividades administrativas del Estado; y b) La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad. La expresión jurisdicción viene del latín "jurisdictio", que significa "decir el derecho".

La función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada. (5)

En el derecho moderno, la jurisdicción está subordinada a la legislación. El Poder Judicial es a manera de una maquinaria a disposición de los particulares y del Estado. El juez para actuar necesita del requerimiento de las partes. En ese momento, se sustituye a la voluntad de ellas. El órgano titular de la función jurisdiccional es ajeno a la cuestión o relación sobre la que se pronuncia. Una función superpartes, que el poder público mantiene para hacer imperar

(5) Cfr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa.-México - 1977 pp. 52 y 53

la justicia.

Es necesario mencionar que en cuanto se refiere a la Suprema Corte de Justicia, los juristas se declaran por mantener a esta Institución como un órgano equilibrador de la Constitución con relación a los demás poderes. En la medida que la independencia, respetabilidad y eficacia del Poder Judicial se manifieste en su intensidad, el progreso de un país será evidente. El Poder Legislativo, es considerado como órgano orientador de la política nacional, y correlativamente, la Suprema Corte de Justicia, como órgano mantenedor del orden jurídico nacional.

4.1.4 LA FUNCION LEGISLATIVA

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.

En México, la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. (Art. 50)

Dentro del concepto de función legislativa formal, también se consideran el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva. (Arts. 74 y 76)

El concepto de función legislativa formal, en oposición al de función legislativa material, no es simplemente teórico, como pudiera pensarse, sino que tiene su base en el

derecho positivo mexicano. (El artículo 70 dispone que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto").

Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la "autoridad formal de la ley" que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos empleados para la formación de la resolución primitiva. Este principio se encuentra consignado en forma expresa en la fracción f) del artículo 72 de la Constitución, así redactada: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

De este principio de la autoridad formal de la ley se originó en nuestro país la práctica de someter al Poder Legislativo y dar forma de ley a actos que no están en las facultades de dicho Poder, pero a los cuales se trató de dar fijeza y estabilidad que derivan de las múltiples formalidades a que está sujeto el acto legislativo. Como entre las facultades atribuidas al Congreso, no está la de aprobar otros actos que los que expresamente se atribuyen ni tiene ninguno de los Poderes facultad para ampliar la esfera de competencia que la Constitución señala, la intervención en el caso del Poder Legislativo es jurídicamente ineficaz y no da ningún valor al acto al cual se refiere.

De manera que puede afirmarse que el principio de la autoridad formal de la ley sólo se refiere a los actos que el Poder Legislativo realiza dentro de la esfera de su competencia.

Como una consecuencia derivada de la autoridad formal de las leyes, se encuentra la de la clasificación de las mismas por razón del Poder que en ellas intervienen y del procedimiento para su formación y para su modificación. Desde este punto de vista, se pueden agrupar en dos categorías: las leyes constitucionales y las leyes ordinarias, comunes o secundarias.

Las primeras son las que emanan del Poder Legislativo Constituyente (Art. 135). La definición de ley constitucional desde el punto de vista formal se precisa pues, independientemente de su contenido, por el procedimiento más complicado de su elaboración y por el órgano especial que en ella interviene.

A diferencia de la ley constitucional, la ley ordinaria, común o secundaria, emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto, sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional.

En nuestro país, el Poder Legislativo ordinario o constituido, está formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de Senadores (Const. Fed. Art. 72).

El principio de la autoridad formal de la ley es el

único que puede dar el criterio necesario para resolver algunos conflictos que lleguen a suscitarse con motivo de la vigencia de una legislación determinada. Por razón del principio indicado, una ley respecto de la cual se han satisfecho todos los requisitos indispensables para su formación, adquiere desde el momento de su promulgación por el Ejecutivo que le da autenticidad y ejecutoriedad el carácter de un acto legislativo formal que no puede ser derogado ni modificado sino por otro acto que tenga el mismo carácter, y ésto a pesar de que la primera ley señale o tenga, por aplicación de principios generales, una fecha posterior de vigencia.

Al mismo tiempo, y como consecuencia del mismo principio, la ley formulada con posterioridad deroga a la anterior, a pesar de que los preceptos de esta última no hayan empezado a regir por no haberse cumplido la condición o el plazo establecidos para iniciar su vigencia.

La función legislativa también puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material o sea, prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley. La Ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico.

El efecto de derecho que produce la ley es el que viene a darle su carácter distintivo, pues como se ha indicado,

una de las clasificaciones de los actos jurídicos se basa precisamente en el efecto jurídico que a consecuencia de ellos se origina. Ahora bien, siguiendo esa clasificación, podemos afirmar que la ley desde el punto de vista material, se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.

Produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general, en ella se encuentran los caracteres que a ésta corresponden, es decir, que es por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es permanente, o sea, que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley.

Existen casos en que pudiera dudarse de la generalidad de la ley por referirse ésta a una institución o a un organismo en particular (por ejemplo, la ley orgánica de una Secretaría de Estado, la de organización de la Tesorería de la Federación, etc.).

Si en estos casos hay motivo de confusión, tiene que ser sólo aparente, pues las circunstancias de que la ley se refiera a una materia determinada no impide su generalidad, ya que ésta en los casos citados encierra normas de competencias, procedimientos, etc., que revisten los caracteres de las situaciones jurídicas generales.

La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia de la función legislativa al grado de que como una

garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución.

La sanción de la ley es variable. Puede consistir en una coacción material como ocurre tratándose de las leyes penales. En otros casos, la coacción material es inadecuada y la sanción reviste otro carácter, el de una sanción jurídica, como es la invalidez que afecta a los actos realizados contra el tenor de las leyes prohibitivas; o bien, un carácter mixto, como en el caso de la responsabilidad civil.

Tratándose de normas cuyo cumplimiento corresponde a los órganos del Estado, el problema se complica por resultar inconcebible que éste se presione a sí mismo. Sin embargo, en estos casos existen garantías para la aplicación de la ley, que son de orden social, de orden político y de orden jurídico:

Las garantías de orden social están constituidas por todos los elementos de la vida social que obligan a los gobernantes al cumplimiento de las disposiciones legales (las costumbres, la moralidad, la opinión pública, etc.);

Las garantías de orden político radican fundamentalmente en el régimen mismo de la organización del Estado. Puede citarse como la más importante la que deriva del sistema de separación de Poderes, cuyo funcionamiento lo ha hecho denominar sistema de frenos y contrapesos por las limitaciones

que los excesos de un Poder encuentra en el funcionamiento de los otros;

Por último, entre las garantías de orden jurídico se encuentran las diversas clases de control sobre los actos de los Poderes públicos (la responsabilidad directa del mismo Poder y las responsabilidades civiles y penales de los funcionarios y empleados públicos).

4.1.5 LA FUNCION ADMINISTRATIVA

La función administrativa del Estado desde el punto de vista formal, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales (punto de vista material), que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se

resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos de condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público.

Para determinar la naturaleza de la función administrativa, en este caso la federal, se alude en forma exclusiva al órgano que realiza la función, o sea, el Poder Ejecutivo Federal. Todos los actos jurídicos y materiales que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo Federal, se denominan actos formalmente administrativos (Título III, capítulo III, artículos 80 a 93 de la Constitución).

En el artículo 89 de la Constitución se señalan en principio las facultades del Poder Ejecutivo Federal. Otros preceptos de la Constitución amplían la esfera de competencia del mismo poder. Formalmente los actos de los órganos administrativos centralizados y paraestatales, se incluyen en el concepto de función administrativa. Este criterio es aplicable porque normalmente el ejercicio de la función administrativa corresponde al Poder Ejecutivo. Sin embargo, debemos hacer algunas consideraciones que nos revela nuestra Ley Fundamental:

a) Tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial, realizan por excepción -en casos muy limitados-, actos que por su propia naturaleza son administrativos. Digamos el

nombramiento de empleados en ambos poderes; los problemas no contenciosos de límites entre las entidades federativas que conoce el Poder Legislativo; los actos de jurisdicción voluntaria de que tiene conocimiento el Poder Judicial.

b) También resulta inconveniente llamar actos administrativos a los actos que tienen una naturaleza jurídica diversa, aunque sean realizados por el propio Poder Ejecutivo. Los ejemplos que se pueden mencionar son: el ejercicio de la facultad reglamentaria, que es materialmente legislativa; y la resolución de controversias en materia agraria, obrera, fiscal y de aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que son actos que materialmente corresponden a la función jurisdiccional. (6)

La función administrativa es una de las funciones del Estado que se realizan bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden, en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, bajo un régimen de policía.

En el texto del artículo 89, fracción I de la Constitución, encontramos que, además de la tarea de ejecutar las leyes, corresponden al Ejecutivo otras actividades que no pueden llamarse de ejecución de las leyes.

(6) Idem. p. 61

Los autores distinguen la ejecución de los principios constitucionales y la ejecución de la legislación ordinaria. Al respecto nos dice Gabino Fraga: "La función administrativa es la función que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (7)

Por su parte, Jorge Olivares Toro afirma: "Derecho Administrativo es la parte del derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas y disciplinando a la vez sus relaciones con el administrado". (8)

En la función administrativa antes definida, nos encontramos con los elementos siguientes:

- a) Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 de la Constitución determina la competencia de este órgano.
- b) Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Este orden tiene diferentes contenidos cuando se refiere a cada una de las funciones del Estado.

(7) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa.- México - 1975 p. 63

(8) Olivares Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México - 1963 p. 25

- c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar.
- d) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. La función administrativa es una función práctica, concreta, particular, sus efectos son limitados, circunstanciales. Por ello, el reglamento no es un acto administrativo, sino un acto materialmente legislativo, por su propia proyección general, a diferencia del acto administrativo, que es un acto de aplicación limitada. Actualizar la ley a los casos particulares es realizar una acción administrativa.
- e) Los medios como se realiza la función. La función administrativa tiene estas otras actividades: planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer los presupuestos. Estos son actos materiales y actos jurídicos de efectos limitados.
- f) El régimen de policía o régimen de control de todas las actividades administrativas. Aquí interviene una noción, que es fundamental: el régimen de los poderes de policía. La función administrativa se realiza por los medios de policía del Estado, sin los cuales, carecería de facticidad el orden jurídico administrativo.

- g) La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley. (9)

La Función Administrativa y los Actos de Gobierno:

La función administrativa es designada bajo la denominación de función ejecutiva, pero el primer concepto es más extenso y el segundo es de contenido diferente. Se afirma que el Estado tiene dos tareas: hacer la ley y ejecutarla, en este sentido el concepto de ejecución comprende las dos funciones esenciales: la administrativa y la jurisdiccional.

La función gubernativa se aplica para calificar aquella actividad que proponiéndose aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos, no entra en los dominios de la función jurisdiccional.

El gobierno tiene a su cargo la dirección u orientación de los órganos del Estado. Cuando el gobierno decide adherirse a un organismo internacional, suscribir los acuerdos internacionales (por ejemplo, en materia económica), estos actos corresponden a la función gubernamental y no a la administrativa.

4.1.6 LA FUNCION JURISDICCIONAL

El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del

(9) Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 64

orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar al Derecho. La función referida llamada también judicial desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial.

El artículo 94 de la Constitución establece las condiciones en que se realiza la función jurisdiccional.

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación enumera (además de las autoridades señaladas en el artículo 94): el Jurado Popular y los Tribunales de los Estados, del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los demás que, por disposición de la ley, deben actuar en auxilio de la justicia Federal.

Por excepción, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo realizan materialmente actos jurisdiccionales. Estos casos son por lo que se refiere al Poder Legislativo, el artículo 76, fracciones V, VI y VII de la Constitución. Y por lo que se refiere al Poder Ejecutivo cuando interviene en numerosas controversias agrarias, obreras, fiscales y laborales de los servidores públicos.

No podemos llamar función jurisdiccional a la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia (de acuerdo con el artículo 97 constitucional), para nombrar a los magistrados de Circuito y a los jueces de Distrito.

Desde el punto de vista material, analizamos la función jurisdiccional atendiendo a los elementos propios, lógicos o naturales del acto jurisdiccional.

Entre el acto legislativo y el acto jurisdiccional, la diferencia, en principio es evidente: El primero es creador de situaciones jurídicas generales; en tanto que el segundo, es creador de una situación jurídica particular. La diferencia es más difícil de señalar entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, porque ambos son ejecutivos, creadores de situaciones jurídicas individuales.

La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos.

La importancia de las formas contenciosas del proceso es manifiesta. En todo acto jurisdiccional estamos en presencia de un conflicto de intereses, que amerita la intervención judicial para "mantener o declarar" el derecho o la naturaleza del derecho controvertido.

La naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso en debate como objeto exclusivo de la resolución. El juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística. La sentencia altera el orden jurídico, al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el derecho original de las partes.

La autoridad de cosa juzgada al establecer la verdad legal y los medios efectivos para realizarla, define el derecho, lo estabiliza y concreta, con eficacia definitiva. Uno de sus caracteres es restablecer el orden jurídico violado; pero, además, proveerlo de toda eficacia que requiera para su cumplimiento, para sancionar o resarcir los daños causados, con el pago de daños y perjuicios.

El acto jurisdiccional es imparcial, hace cierto y estable el derecho dudoso e incierto.

4.2. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES PREVISTAS EN LA CONSTITUCION MEXICANA (Articulos 29 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Dentro de la dinámica política y social de los pueblos, no es posible adoptar rígidamente el principio de división o

separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado (la ejecutiva, legislativa y judicial) se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio con independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial; que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional. Bajo esta concepción estricta, y por ello, impráctica, no puede entenderse dicho principio, pues entre las diversas clases de órganos del Estado existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse de supraordinación, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional, y que al actualizarse, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos como fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún Estado.

Si bien es cierto que la función legislativa en grado o dimensión mayoritaria, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan "legislativos" (Congreso de la Unión en México), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla, interviene un órgano que no es primordialmente legislativo, sino ejecutivo (Presidente de la República conforme a nuestro orden constitucional). El poder legislativo, entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse en consecuencia, bajo cualquiera de las formas apuntadas, por el Poder Ejecutivo en la

acepción orgánica del concepto, es decir, por el individuo en quien este poder, a título de actividad estatal, se deposita y que de acuerdo con nuestra Constitución se llama "Presidente de la República" (Art. 80).

Estas breves consideraciones plantean la cuestión consistente en determinar cuáles son las facultades legislativas del presidente, traducidas en la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o bien reveladas en la injerencia que dicho funcionario tiene en el proceso de su elaboración.

"De ahí que las mencionadas facultades pueden clasificarse en dos grandes grupos a saber, las de creación normativa y las de colaboración en el proceso legislativo. En el primer caso, el Presidente de la República es el legislador y en el segundo el colaborador del Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre las materias que integran su órbita competencial". (10)

El artículo 49 de la Constitución y como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra, establece que únicamente en los dos casos a que haremos mención, el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar.

El primero de ellos se contrae al supuesto consignado en el artículo 29 constitucional, es decir, cuando se presente

(10) Burgoa, Ignacio. Op. cit. p. 725

una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio precepto prevé. Previa la suspensión de garantías, el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas que estime necesarias a objeto de hacer frente a dicha situación; y obviamente que tales medidas no sólo pueden ser de carácter administrativo, sino también legislativo.

El segundo de los casos estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, "a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país".

4.2.1 EL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL

Para efectos de estudio en este inciso, sólo nos detendremos para analizar el citado artículo 29 de nuestro ordenamiento constitucional, para pasar a estudiar posteriormente el artículo 49 de dicho ordenamiento.

El artículo 29 constitucional, dada su importancia y para conocer su origen, haremos una breve mención de su

trayectoria histórica de cómo fue presentado a la Comisión, las reformas y adiciones que sufrió, los argumentos en pro y en contra, hasta llegar a la Constitución de 1917, que lo presenta en los términos en que está redactado en la actualidad.

La historia de dicho precepto, en el Congreso Constituyente, data de la sesión del 23 de agosto de 1856, en que fue presentado con el número 34 (correspondiendo dicho artículo a lo que es ahora la primera parte del 29), y en la cual la Comisión lo retiró con permiso del Congreso. Más tarde, en la sesión del 21 de noviembre siguiente, se volvió a presentar sin haberle hecho ninguna modificación, siendo discutido ampliamente por los legisladores. Un grupo lo impugnó vigorosamente, pues creía que bastaban las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno para salvar toda clase de situaciones; además, veían en él un peligro latente de que llegara a establecerse una dictadura. Pero otro grupo propugnaba que en casos extremos, sí era necesaria esa "dictadura constitucional", y después de discutirse extensamente y de agregarse el adjetivo "individuales" a la palabra "garantías" fue aprobado en la sesión del día siguiente.

Más tarde, la aprobación de la primera parte del citado artículo no satisfizo a la mayoría del Congreso, pues creyeron que perecería la Constitución si el Gobierno quedaba sujeto a las restricciones constitucionales, ya que consideraban que en algunas crisis peligrosas, la suspensión de las garantías individuales no prestaría la suficiente fuerza al

Gobierno, y fue por eso que se presentó al Congreso un proyecto de dictadura el 9 de diciembre siguiente, que, aunque no se aceptó en principio, sí sirvió de base para hacerse la adición al artículo 34, ahora el 29, de lo que es en la actualidad la segunda parte de este artículo, aduciendo que en el caso de una invasión extranjera en que podía faltar el Congreso, no podía sucumbir la Soberanía e independencia de la República por falta de autorizaciones necesarias al Ejecutivo; por lo que el Constituyente consideró que además de la suspensión de las garantías individuales, en circunstancias anormales tendría que ser necesario un poder extraordinario en el Gobierno, para impedir que la Constitución fuera violada impunemente y autorizó al Congreso para que, midiendo el tamaño y gravedad del peligro, concediera las que estimare necesarias para que el Ejecutivo hiciera frente a la situación. Esta adición fue aprobada el 24 de enero de 1857.

Después de este somero repaso que hemos hecho de las transformaciones de que ha sido objeto el artículo 29 de la Constitución, vamos a referirnos a los casos más notorios en que ha tenido aplicación, no sin antes señalar que dicho artículo ha sido objeto de algunas reformas hasta los términos en que lo presenta nuestra Carta Fundamental en el presente.

El primer caso de concesión de facultades extraordinarias para legislar, se presentó cuando el Presidente Comonfort pidió al Congreso el 10 de octubre de 1857 que declarara que "El Presidente de la República tendría facultades discrecionales por lo que hace a las garantías que otorga la

Constitución, y que quedara por delegación del Congreso, plenamente autorizado para arreglar la hacienda de la Federación y disponer de las fuerzas de los Estados y organizar cuantas creyere necesarias".

Aunque el Congreso nada de esto concedió, por lo que se le pedía, no podía ni debía concederlo, ya que el Presidente Comonfort nunca fue partidario de la Constitución y estaba acostumbrado a gobernar sin trabas y veía en las restricciones constitucionales impuestas al Ejecutivo un ataque a lo que él llamaba "el principio de autoridad"; sin embargo, el Congreso colocándose en un terreno estrictamente constitucional, suspendió no todas, sino algunas de las garantías individuales y otorgó al Presidente las autorizaciones que estimó necesarias para que hiciera frente a las necesidades del momento. (11)

Haciendo uso de estas facultades, el Ejecutivo expidió lo que llamó "prevenciones", que fueron precisamente actos legislativos del Ejecutivo, ya que ponía en vigor leyes derogadas como la que ordenaba que la ley de imprenta se sujetara a la ley del 28 de diciembre de 1855, y el hacer ésto, era legislar.

Otro caso se presenta cuando la invasión francesa amenazaba la ruina de la República y el ejército victorioso tocaba a las puertas de la Capital. El Congreso en sus últimas sesiones previendo la situación que se avecinaba y debido

(11) Cfr. Burgoa, Ignacio. Op. cit. p. 913

a los acontecimientos que se desarrollaban y por los cuales no le permitieran tal vez volverse a reunir, y no queriendo que por falta del Congreso, no tuviera representantes la Soberanía Nacional, en los momentos que más la necesitaba para su defensa, concedió autorización con fecha del 27 de mayo de 1863, al Gobierno del Presidente Juárez, que lo facultaron no sólo para legislar sino aun para celebrar tratados diplomáticos, con la única limitación de no admitir ninguna especie de intervención y sin límite de tiempo, pues no era previsible cuánto duraría la guerra. (12)

El Ejecutivo siguió legislando entonces, excediendo los límites del citado artículo, y con ello se inició el uso vicioso y violatorio al mismo, lo que se siguió con Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz, Manuel González y Porfirio Díaz nuevamente. Posteriormente, Carranza criticó el sistema de facultades extraordinarias, pero siete días después de entrar en vigor la Constitución de 1917, solicitó y obtuvo facultades para legislar en el ramo de Hacienda.

En 1938, el Presidente Cárdenas quiso salvar el espíritu del artículo 29 Constitucional, mediante una adición al artículo 49 del mismo ordenamiento que decía: "en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

Siguiendo la referencia histórica, haremos mención que siendo Presidente de la República Avila Camacho, solicitó y

(12) Idem. p. 915

obtuvo la suspensión de garantías individuales por la crisis que provocó la Segunda Guerra Mundial, y facultado para legislar, lo hizo en esta materia y aun en otras disposiciones que no correspondían al estado de emergencia.

Del resumen hecho y de los casos en que ha tenido aplicación, se desprende necesariamente que una disposición como la enunciada en el multicitado artículo 29 constitucional, es indispensable, pero aunque la Constitución considere que es el único caso permitido para que haya invasión de funciones de un poder a otro, hay no obstante el mismo ordenamiento, disposiciones sancionadas por ella, que autorizan a un poder a ejercer actos que, si no estuvieran expresamente determinados en la Ley Suprema, corresponderían a otro poder.

4.2.2 EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL

El artículo 49 de la Constitución, como ya lo hemos mencionado, es el que consagra el Principio de la Separación de Poderes, y es preciso señalar que el mismo precepto en su parte final, se refiere al único caso consignado expresamente en nuestra Constitución, en que es permitido que dos Poderes se reúnan en uno solo y que ya lo señalamos en su oportunidad, al hablar del artículo 29 constitucional.

Ahora bien, la primera parte del artículo 49, que es la que implica la adopción del principio, fue tomando cuerpo a través de los diferentes Códigos Fundamentales que nos han regido, hasta quedar definitivamente establecida en los términos en que aparece actualmente. Para lo cual, haremos

una breve referencia histórica de dicho artículo para su mejor comprensión.

Desde la Constitución de Apatzingán se proclama el conocido principio en sus artículos 11 y 12, que establecen respectivamente que "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares" y que "Estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación". En el Decreto Congresional del 24 de febrero de 1822 que adoptó "la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano, se declaró que: "No conviniendo queden reunidos el poder legislativo, ejecutivo y judicial", el Congreso "se reserva el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión", habiendo delegado interinamente el poder ejecutivo en las personas que componían la regencia y el judicial en los tribunales existentes a la sazón o en los que posteriormente se implantasen. (13)

El Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, proclamó el mencionado principio al disponer en su artículo 9 que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, prohibiendo que estos tres Poderes se reunieran "en una corporación o persona" y el depósito del legislativo en un individuo, prohibición que no decretó la Constitución Federal de

(13) Idem. pp. 360 y 361

1824 al adoptar el mismo principio. El centralismo, al través de las dos Constituciones que lo implantaron, o sea, la de 1836, llamada "Siete Leyes Constitucionales", y las Bases Orgánicas de 1843, también preconizaron el mismo principio, el cual se hizo nugatorio por el famoso Supremo Poder Conservador, establecido en el primero de los ordenamientos citados. (14)

Posteriormente, la Constitución de 1857 consagra en su artículo 50 el aludido principio, equivalente al citado artículo 49 de la Constitución de 1917, la cual se encuentra vigente actualmente.

4.3. OTRAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN LA LEGISLACION CONSTITUCIONAL MEXICANA

Hemos estudiado el principio de excepción a la División de Poderes, consignado en la parte final del artículo 49 Constitucional y que se refiere al caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en el artículo 29 de la misma Ley Fundamental; sin embargo, existen actos en que el Poder Ejecutivo, que sólo debiendo desempeñar funciones ejecutivas o administrativas, de acuerdo con el principio de División o Separación de Poderes, efectúa actos legislativos y judiciales.

Igualmente el Poder Legislativo que tiene como misión la de legislar, invade en ciertos casos, tanto la función administrativa encomendada al Ejecutivo, como la función

(14) Idem.

judicial, encargada a este Poder.

También el Poder Judicial, aunque en menor escala, se relaciona en algunos casos con los otros poderes, cooperando en funciones ejecutivas y legislativas, dada la naturaleza muy particular de su instituto, consagrado especialmente a la aplicación de la Ley a los casos particulares.

En todos estos casos los tres órganos del Estado o Poderes, no desempeñan sus funciones de una manera aislada e independiente, sino que por el contrario, mezclan sus atribuciones en muchos aspectos, poniéndose en íntimo contacto por medio de cooperación recíproca, para mantener así la Unidad Política y la Voluntad Unitaria del Estado.

Estas situaciones se encuentran previstas en nuestra Constitución en diferentes artículos, los cuales mencionamos a continuación.

Las facultades ejecutivas concedidas al Congreso, son muy numerosas y de gran importancia y como se verá, en éstas no desempeña las funciones propias que le corresponden como órgano legislativo, es decir, actos legislativos de carácter general, impersonal y permanente, sino que estas funciones son verdaderamente ejecutivas.

El artículo 73 constitucional, señala las facultades del Congreso, y en las fracciones I y III, le concede autorización para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; y para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. En la fracción XI lo autoriza para crear y suprimir

empleos públicos de la Federación. En la fracción XII para declarar la guerra. En las fracciones XXVI y XXVII para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República y para designar al mismo que deba sustituirlo con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85.

Además de las facultades concedidas al Congreso, también es facultad exclusiva del Senado otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como previene la fracción VIII del artículo 76), así como las solicitudes de licencias y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República. En los casos citados, tanto el Congreso como la Cámara de Senadores, en particular, ejercen funciones administrativas.

Respecto de las funciones judiciales del Poder Legislativo, que se encuentran consignadas en la Constitución, podemos mencionar: la de conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación (Art. 73, fracción XXII); la de conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales (Art. 74, fracción V); y la de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos (Art. 76, fracción VII). La primera es facultad del Congreso, y la segunda y tercera de la Cámara de Diputados y la de Senadores, respectivamente.

Por lo que toca al Poder Ejecutivo, su función no se limita exclusivamente a ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos que le incumben, sino también tiene facultades legislativas y judiciales:

Los incisos a, b y c, del artículo 72, conceden el derecho de veto al Presidente el cual es el poder más eficaz que en materia legislativa se puede conceder a uno de los poderes del Estado, ya que equivale a un derecho de votación o aprobación de las leyes y que sólo puede ser superado cuando devuelto el proyecto de Ley a la Cámara de origen y discutido nuevamente, es ratificado por las dos terceras partes del número total de votos, de cada una de las Cámaras.

Otros casos son los previstos en los artículos 71 y 89, fracción I, que conceden, el primero el derecho de iniciar las leyes y el segundo la obligación de promulgarlas. Esto pone de manifiesto la intervención directa del Ejecutivo en la confección de las leyes y la íntima colaboración con el Congreso (o Poder Legislativo), que mantienen de este modo la Unidad de Voluntad del Estado en materia de legislación y que viene a comprobar que en realidad no existe en nuestro régimen constitucional, la independencia absoluta de los Poderes del Estado.

En lo que corresponde a la función judicial reconocida al Ejecutivo, está la consignada en el artículo 89, fracción XIV, que permite conforme a las leyes, conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los

Tribunales Federales y a los sentenciados por los delitos del orden común en el Distrito Federal. También el mismo precepto en la fracción XII, faculta al Presidente para facilitar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

Corroborando lo anteriormente señalado de que no existe en nuestro régimen independencia absoluta de Poderes, es preciso apuntar que también el Poder Judicial guarda relaciones con los otros órganos políticos, como lo prevé el artículo 89, fracción XVII y XVIII, por lo que se refiere a la designación que hace el Ejecutivo de los principales funcionarios judiciales. y con respecto al Poder Legislativo, el artículo 76, fracción VIII, que le faculta para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunque el órgano guarda su independencia en lo que se refiere al desempeño de su función principal, que consiste en la interpretación y aplicación de las leyes, ya que el Poder Judicial debe mantener el estado de derecho, amparando a los gobernados contra actos de cualquier autoridad que viole las garantías individuales.

C O N C L U S I O N E S

- 1a. El poder político es una categoría inherente a la naturaleza humana; su existencia es anterior al concepto de Estado.
- 2a. El poder político se basa en una relación de dominio entre los detentadores de la autoridad pública y la gente en general. Sin embargo, debe tener su justificación en la dominación legítima, fundada en el reconocimiento de los miembros que integran la sociedad que es el consenso.
- 3a. El poder político debe ser una relación social de dominación legítima, en la que gobernantes y gobernados identificados en un mismo propósito común a sus intereses, deben pugnar por el establecimiento de una mejor organización política que les permita, además de resolver eficazmente sus problemas, a fortalecer los vínculos de solidaridad humana.
- 4a. Para que pueda existir un gobierno legítimo, es indispensable que esté cimentado por medio del asentimiento de la sociedad. Además, debe tener su expresión normativa en el Derecho, y a través de éste, se legaliza, estructura y limita al poder político.
- 5a. El desarrollo de una estructura de poder necesita una implicación mesurada y activa de los detentadores de

la misma, cuyo equilibrio e integración con los principios de una auténtica democracia, permitan un grado máximo de efectividad en las funciones gubernativas.

- 6a. El poder político en el sistema de gobierno del Estado Mexicano, no corresponde a las características teóricas que le asigna nuestra Constitución; su ejercicio es de tipo fundamentalmente unipersonalista y oligárquico.
- 7a. Desde el comienzo de este siglo, la clase media ha sido el campo de reclutamiento de las élites políticas, antes, durante y después de la Revolución. La clase media, en sí misma un estrato privilegiado, ha dominado constantemente los niveles más altos del poder político en México y su hegemonía se ha hecho evidente a través del tiempo.
- 8a. El Principio de Separación de Poderes, se justifica por la tendencia de los regímenes democráticos hacia el aseguramiento y la preservación de la libertad de los gobernados en aquellos aspectos en que su ejercicio sea socialmente permisible. Además, el mencionado principio obedece a la división de trabajo que debe operar para facilitar las complejas e importantes funciones del Estado, las cuales difícilmente podrían desempeñarse por un solo órgano, aunque éste las delegara en órganos subalternos, como acontecía en los regímenes monárquicos absolutistas.

- 9a. El Principio de Separación de Poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones en que se manifiesta el poder público del Estado, pues éste es único e indivisible.
- 10a. La división absoluta de poderes, como la concibió Montesquieu, no es aplicable a nuestra Ley Fundamental, pues los tres poderes guardan una estrecha relación entre ellos, que hacen posible el principio de Unidad del Estado.
- 11a. Existe una relación teóricamente lógica de colaboración conjunta e interdependencia de los poderes en el Estado Mexicano, lo que permite que el Ejecutivo desempeñe funciones encomendadas a los otros poderes, ya que siendo su función esencialmente administrativa, efectúa actos que por su naturaleza no le corresponden. Lo mismo acontece con el Poder Legislativo cuando efectúa actos administrativos y judiciales. El Poder Judicial, por la naturaleza de su misión, si no realiza actos encomendados a los otros poderes, sí guarda con ellos una estrecha colaboración, lo que hace posible el establecimiento del orden constitucional; sin embargo, en la práctica observamos cómo el Poder Ejecutivo incurre con frecuencia en el abuso de las facultades que le otorga nuestra Ley Fundamental, lo que permite el sometimiento de los otros órganos a su arbitrio.

12a. Debemos reconocer que actualmente la mayor parte de la facultad de iniciativa de ley corresponde al Ejecutivo, misma que ejercita sin traba alguna hasta su consecución, pues el Legislativo en estos casos, se presta para legitimar los actos de aquél, olvidando la representación que tiene de los intereses de los gobernados.

13a. En mi opinión, es necesario que se implante en nuestra legislación constitucional una figura jurídica similar al referéndum popular para controlar ciertos actos de los órganos del Estado, que se utiliza en los países de gran adelanto cívico, lo que en esencia permite que la ciudadanía tenga una intervención directa de gobierno, para emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por las asambleas legislativas. dicho referéndum, en última instancia, deja una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado pruebas en repetidas ocasiones los órganos legislativos. Así no se vería afectado el principio de Unidad del Estado, en el que deban guardar una relación de interdependencia los tres Poderes.

B I B L I O G R A F I A

- ARISTOTELES.-La Política. Instituto de Estudios Políticos. España - 1951.
- BOBBIO, NORBERTO.-Diccionario de Política, Tomo II. Editorial Grijalbo. México - 1986.
- BURGOA, IGNACIO.-Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 2a. Edición. México - 1976.
- BRANDENBURG, FRANK.-Dinámica Psicológica de la Familia Revolucionaria. Revista Mexicana de Ciencia Política. U.N.A.M. No. 51. enero-marzo 1968.
- CAMARGO, PEDRO PABLO.-Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México. Instituto de Derecho Comparado U.N.A.M. México - 1965.
- DUVERGER, MAURICE.-Introducción a la Política. Ediciones Ariel. Barcelona, España - 1964.
- FRAGA, GABINO.-Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 16a. Edición. México - 1975.
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO.-La Democracia en México. Ediciones Era, 3a. Edición. México - 1989.
- HELLER, HERMANN.-Teoría del Estado. Editorial F.C.E., 6a. Reimpresión. México - 1971.
- KELSEN, HANS.-Teoría General del Estado. Editorial Labor. México - 1969.
- MILLS C., WRIGHT.-La Elite del Poder. Editorial F.C.E., 4a. Edición. México - 1963.
- MORENO SANCHEZ, MANUEL.-Crisis Política de México a Pleno Sol. Editorial Extemporáneos, S.A. 3a. Edición. México - 1971.
- MORGENTHAU, HANS.-La Lucha por el Poder y por la Paz. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Argentina 1963.
- MORRIS, ENRIQUE M.-La Biblia y la Ciencia Moderna. Editorial Moody. U.S.A. - 1978.

- RADBRUCH, GUSTAV.-Introducción a la Filosofía del Derecho. Editorial F.C.E., 3a. Edición en español. México - 1971.
- RECASENS SICHES, LUIS.-Sociología. Editorial Porrúa, S. A. México - 1965.
- ROSINSKI, HERBERT.-El Poder y el Destino Humano. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina - 1967.
- RUSSELL, BERTRAND.-El Poder en los Hombres y en los Pueblos. Editorial Losada. Buenos Aires, Argentina 1953.
- RUSSELL, BERTRAND.-Libertad, Democracia y Economía. Revista Panoramas, No. 9. México - 1964.
- SABINE, GEORGE H.-Historia de la Teoría Política. Editorial F.C.E. México - 1984.
- SALAZAR MALLEN, RUBEN.-Desarrollo Histórico del Pensamiento Político, Tomo I. U.N.A.M. México - 1984.
- SANCHEZ AZCONA, JORGE.-Derecho, Poder y Marxismo. Editorial Porrúa, S.A. México- 1979.
- SANCHEZ AZCONA, JORGE.-Introducción a la Sociología de Max Weber. Editorial Porrúa, S. A., 2a. Edición. México - 1963.
- SCHERMERHORN, RICHARD A.-El Poder y la Sociedad. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina-1963.
- SERRA ROJAS, ANDRES.-Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición. México 1977
- SMITH, PETER H.-Los Laberintos del Poder. El Colegio de México, 2a. Edición. México - 1982.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.-Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México - 1958.
- WEBER, MAX.-Economía y Sociedad, Tomo I. Editorial F.C.E., 2a. Edición. México - 1964.

I N D I C E

	PAG.
Introducción.....	I

CAPITULO I

EL PODER POLITICO Y EL DERECHO

1.1. Qué es el Poder.....	1
1.2. Antecedentes Históricos del Poder Político -(Dominación).....	8
1.3. Legalidad, Legitimación, Estructuración y Li- mitación del Poder Político.....	22

CAPITULO II

TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

2.1. Aristóteles.....	31
2.2. Marsilio de Padua.....	33
2.3. John Locke.....	37
2.4. Montesquieu.....	39

CAPITULO III

FACTORES SOCIO-JURIDICOS DEL PODER
POLITICO EN EL ESTADO MEXICANO

3.1. Gestación del Poder Político en México.....	49
3.1.1 Etapa Pre-revolucionaria.....	49
3.1.2 Etapa Revolucionaria.....	55
3.1.3 Etapa Postrevolucionaria.....	64
3.2. Factores Determinantes del Poder en México...	66

CAPITULO IV

LA RELACION DIALECTICA DE LOS PODERES
EN EL ESTADO MEXICANO

	PAG.
4.1. Aplicación de la Teoría de la División de Poderes en el Sistema Constitucional Mexicano.....	77
4.1.1 El Poder Legislativo.....	84
4.1.2 El Poder Ejecutivo.....	88
4.1.3 El Poder Judicial.....	92
4.1.4 La Función Legislativa.....	94
4.1.5 La Función Administrativa.....	100
4.1.6 La Función Judicial.....	105
4.2. Excepciones al Principio de Separación de Poderes Previstas en la Constitución Mexicana (Artículos 29 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).....	108
4.2.1 El Artículo 29 Constitucional.....	111
4.2.2 El Artículo 49 Constitucional.....	116
4.3. Otras Excepciones Previstas en la Legislación Constitucional Mexicana.....	118
CONCLUSIONES.....	123
BIBLIOGRAFIA.....	127