

## ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917

Gregorio MORALES AVILÉS

El tema de la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo es complejo, comprende no sólo la relación de atribuciones que se adjudican a uno y otro poder en la teoría constitucional en general y en México, en particular a través de la Constitución de 1857 y de 1917, sino, principalmente, las relaciones históricas entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como el análisis político sobre la prevalencia del Poder Ejecutivo en un régimen típicamente presidencialista y la evolución de la administración pública moderna, a nivel mundial, hacia la necesidad de privilegiar ejecutivos fuertes, aun en los países más desarrollados.

La idea de Montesquieu de que el equilibrio y la paz en una sociedad supone distribuir el ejercicio del poder entre una serie de órganos que funcionan con autonomía, que se compensan y se equilibran y ello da como resultado, precisamente, la seguridad jurídica y el respeto a los derechos y las libertades, tiene su expresión más radical en el pensamiento de Rousseau que también considera que el origen de la sociedad es ese contrato social, pero contrato social basado en la idea de que la soberanía es distribuida alícuotamente, es decir, por partes iguales entre todos los ciudadanos y que la expresión de las decisiones de esa colectividad soberana se producen a través de la ley que expresa la idea de la voluntad general.

La concepción de que la ley es la expresión de la voluntad general de los ciudadanos, confiere al órgano legislativo la calidad de poder soberano capaz de modificar, en cualquier momento, cualquier norma, incluso las fundamentales. El valor de esta idea se traduce en el desarrollo histórico del parlamentarismo europeo y la fundamentación de los derechos del hombre, enunciados en la Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano, al inicio de

la Revolución francesa en 1789. En ella se asienta que una sociedad en donde no estén reconocidos los derechos del hombre y establecida la división de poderes carece de constitución. Es decir, que es imprescindible que la organización de los poderes del Estado se haga de acuerdo con la idea de la división de los órganos de ejercicio de ese poder y, además, se fundamente en el reconocimiento de unos derechos fundamentales de la persona que el Estado sólo reconoce porque son de carácter natural y, por lo tanto, anteriores al derecho positivo.

La diferencia del desarrollo del constitucionalismo francés y americano con respecto a los planteamientos de Rousseau consiste en que la soberanía ya no la detenta el pueblo distribuida en partes iguales, sino la nación. Las teorías contractualistas basan el origen de toda legitimidad estatal y como criterio último de todo orden político al individuo libre y en uso de sus derechos fundamentales. A diferencia de las corrientes utilitaristas, el orden político no tiene que ser justificado ante la totalidad sino frente a cada individuo.<sup>1</sup>

No obstante, Rousseau se percata que en los Estados modernos la democracia directa es imposible, por lo que la elección de representantes se concibe entonces como un mal necesario y para proteger la parte alícuota de la soberanía de cada ciudadano recurre al mandato imperativo medioeval *versus* el mandato representativo, con una gran trascendencia porque incide en temas como el de la responsabilidad y control de los gobernantes.<sup>2</sup>

A diferencia de Rousseau, Montesquieu es el defensor de la democracia representativa y su teoría de la división de poderes se basa en la idea del equilibrio y del rechazo a la omnipotencia política de cualquiera de ellos, ya que esto traería graves consecuencias para un gobierno moderado que tiene como punto de partida y objetivo al mismo tiempo, la defensa de la libertad dentro siempre de la seguridad jurídica y del respeto a la propiedad.<sup>3</sup>

Las burguesías de Estados Unidos y de la Francia revolucionaria, siguieron la línea trazada por Montesquieu. La soberanía radicaría

<sup>1</sup> Höffe, Otfried, *Estudios sobre la teoría del derecho y la justicia*, Barcelona, Ed. Alfa, 1988, pp. 8 a 39.

<sup>2</sup> Andújar, Antonio, "El camino de Rousseau. De la democracia directa a la democracia representativa", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, marzo-abril, 1986, pp. 101 a 141.

<sup>3</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Ed. Tecnos, lib. II, cap. segundo, y lib. XI, capítulo sexto.

en el titular de la misma, esa persona moral que se llama nación y, por tanto, hay una consecuencia práctica muy importante: los representantes de esa nación ya pueden ser personas a los que se les exijan una serie de requisitos de propiedad y de ingreso, para intervenir como representantes políticos de la nación y de la soberanía. En cuanto al concepto de división de poderes, les interesa mucho más que se produzca una verdadera separación de poderes distintos, independientes y autónomos, porque ello impide la posible tentación al poder concentrado en un solo dirigente, en un monarca o en algún otro dirigente, lo que les arrebataría los logros alcanzados hasta entonces por dichas burguesías.

Sin embargo, la concepción de Montesquieu de la división de poderes, en equilibrio perfecto, se ha traducido en una distribución de las funciones asignadas que varía según el momento histórico que se vive y en mecanismos más o menos eficaces diseñados para controlar el ejercicio del poder público.

A los constituyentes de 1857, al igual que a los norteamericanos que redactaron la Constitución de Filadelfia en 1776, los invadió la desconfianza frente al poder absoluto y el intento de integrar un sistema de gobierno que, mediante pesas y balanzas, garantizara la libertad individual.<sup>4</sup> El triunfo de la Revolución de Ayutla que marcó el fin de la “Era de Santa Anna”, que entre otras terribles consecuencias había motivado la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, llevó a los liberales al poder y en el congreso constituyente de 1856 instituyeron un régimen con claro predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo.

En el *Diario de los Debates* aparecen con claridad las ideas fundamentales de los constituyentes del 57. De un lado, la decisión de evitar otra experiencia como la de Santa Anna, once veces presidente, y de otro, una confianza desmedida en el Legislativo para mantener el rumbo correcto de la Revolución de Ayutla que los liberales habían encabezado. De los debates del constituyente surgió un Legislativo unicameral con amplísimas facultades para atender los más diversos asuntos, sin la capacidad y la infraestructura para ello.

La abolición del Senado, la permanencia de la vicepresidencia, el otorgamiento de poderes extraordinarios al titular del Poder Ejecu-

<sup>4</sup> Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957, *passim*.

tivo y la incapacidad de éste para vetar las leyes, son algunas de las características que distinguen la distribución de funciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Me referiré exclusivamente a los dos últimos; las facultades extraordinarias y el veto del Ejecutivo.

La aprobación del artículo 52 del Proyecto, que después quedó como la primera parte del artículo 50 de la Constitución de 1857, establecía: "Se divide el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", inmediatamente se adicionó, por una abrumadora mayoría: "nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo". Con ello se seguía la Constitución de 1824 que rechazaba la tesis de Ramos Arizpe sobre la delegación de facultades extraordinarias del Congreso en favor del presidente.

Sin embargo, en la misma Constitución se aprobó el artículo 29 que preveía la facultad del Congreso de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo, en los casos establecidos en el mismo precepto. El artículo aprobado se basó evidentemente en el proyecto del diputado Olvera, pero, como señala Tena Ramírez, "¿significaba esto que el referido proyecto admitía que las facultades extraordinarias pudieran ser de índole legislativa?"<sup>5</sup> La jurisprudencia y la costumbre crearían un derecho nuevo en materia de las facultades extraordinarias, un derecho consuetudinario que con el tiempo estaría llamado a ser una de las ramas más fecundas e interesantes de nuestro derecho público.

De las medidas que otorgaba el artículo 29 para hacer frente a una situación grave, una de ellas se mantuvo siempre dentro de los moldes rígidos del precepto constitucional, es la suspensión de las garantías individuales. Sin embargo, la otra medida excepcional, como es el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, se separó poco a poco del texto y de su espíritu. Las facultades extraordinarias fueron casi siempre de carácter legislativo, como lo demuestra la jurisprudencia.

Existen otros dos matices que limitan, en algún sentido, las facultades del Ejecutivo, el refrendo y la obligación del presidente y los secretarios de Estado de informar al Congreso. La función del refrendo, es, ante todo, técnica y política. Sin embargo, en el caso

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1964, p. 22.

previsto por el artículo 29, de la suspensión de garantías, sólo puede ser decretada por el presidente, de acuerdo con el Consejo de Ministros. La obligación de informar al Congreso su parte del presidente y de los secretarios de Estado, se convirtió en la práctica, en un instrumento de presión de parte del Legislativo, que podía llamar a los secretarios cuando lo tuviera a bien.

La Constitución del 57 no contemplaba el veto del Ejecutivo con respecto a la promulgación de las leyes. En el artículo 70, sólo se le solicitaba su opinión al Ejecutivo, si ésta era negativa, se volvía a discutir y a votar, si era aprobado el proyecto de ley por una mayoría absoluta se promulgaba. Según el artículo 71, en caso de urgencia notoria, el Congreso podía dispensar los trámites señalados en el artículo anterior, lo que equivalía a la facultad de suprimir la consulta al Ejecutivo.

Es difícil llegar a una apreciación justa de la Constitución del 57. La tesis de Rabasa está planteada en el sentido de que dicha Constitución no respondía a una realidad política existente y que para el ejercicio del poder era necesario violarla en buena parte de sus aspectos.<sup>6</sup> El hecho de que diera al Poder Legislativo facultades tan numerosas fue sin duda un desacuerdo que la historia haría evidente después. Lo que necesitaba el país no era un asambleísmo demagógico, sino un Ejecutivo fuerte para reconstruir política y económicamente a una nación postrada por las guerras civiles: La Guerra de los Tres Años, la Intervención y el Imperio.

Frente a la urgencia que imponía la lucha contra la intervención, la pacificación y la reconstrucción del país, las respuestas del Congreso fueron lentas y prolijas. Si esto era grave, implicaba un peligro subyacente en el tipo de relación impuesto entre los dos poderes que saldría a la luz durante la presidencia de Lerdo de Tejada.

Gracias al sistema indirecto de elección presidencial, que refería al Congreso la decisión última como colegio electoral, éste se convertía, en la arena política a conquistar por parte de las facciones liberales, con la consecuente inestabilidad política. El afán de control y supervisión del Legislativo sobre el Ejecutivo, se vio desvirtuado, al ser electo el presidente de la República por el Congreso y no por la nación, mediante el voto directo y abriéndose la oportunidad a la manipulación por parte de los caciques locales y regionales, lo

<sup>6</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Ed. Porrúa, 1956, pp. 21-23.

que condujo al fortalecimiento de los jefes políticos y a la asonada y la revuelta como mecanismos últimos para dirimir la transmisión del poder. Aquí se encuentra la explicación de la revuelta de Tuxtepec que llevaría a Porfirio Díaz a la dictadura. El paradigma de Montesquieu de la división de poderes se alejaba cada vez más de la práctica política.

En la República restaurada de Juárez, se intentó limitar las facultades excesivas del Congreso, a través de diversas medidas: limitar las facultades de la diputación permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con lo que se le impediría a éste sesionar en forma permanente; la creación de la Cámara de Senadores, con la evidente intención de limitar el poder de la Cámara de Diputados; introducir la facultad del presidente de vetar las leyes aprobadas por el Congreso, así como las condiciones para que éste pudiera superar el veto interpuesto; aclarar la naturaleza de los informes del Ejecutivo al Congreso, que habían degenerado en citatorios perentorios e imprevistos por parte del Legislativo.

Las propuestas de Juárez para modificar las fallas de la Constitución de 1857, buscaban ante todo delimitar con precisión la facultad de acción ejecutiva y la de control parlamentario, en forma tal que los poderes no se obstaculizaran entre sí.

Con Lerdo de Tejada se lograron cambios importantes en la relación de los dos poderes, al establecerse el Senado y fortalecer al Ejecutivo.

La Constitución del 57 no resistiría la prueba de la transmisión pacífica del poder, y el Congreso, árbitro último de la elección presidencial, sujeto a los esfuerzos de influencia y control por parte de los caudillos, se vería postergado mediante el arbitrio del respeto a la forma pero inutilidad en el fondo.<sup>7</sup> Esta idea del respeto en la forma constitucional pero la ignorancia de su fondo durante el porfiriato habría de influir decisivamente en la evolución posterior de las ideas políticas en México.

En 1912 aparece el libro de Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*,<sup>8</sup> que resumió las críticas a la Constitución de 1857 y propuso diversas reformas y cuyos argumentos tuvieron una gran influencia, junto con las ideas de Molina Enríquez, sobre el pensamiento constitucional de Carranza y del Constituyente de 1916.

<sup>7</sup> Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Ed. Hermes, 1957, *passim*.

<sup>8</sup> Rabasa, *op. cit.*

La crítica de Rabasa se ubica en una perspectiva conservadora al recomendar el sufragio limitado y manifestar su desconfianza hacia los partidos políticos. Sin embargo, su mérito consistió en la argumentación de la necesidad de cambiar la Constitución a fin de tener un Ejecutivo fuerte.

En la presentación de su proyecto de reformas, Carranza rechazó el predominio del Legislativo, recurriendo a Tocqueville y a la necesidad de los pueblos latinos de tener gobiernos fuertes. Señaló la necesidad de limitar al Legislativo para evitar su intervención en los asuntos propios del Ejecutivo y suprimir la facultad de juzgar al presidente de la República y a los altos funcionarios de la Federación. A fin de evitar que el Congreso se convirtiera en el lugar de confluencia de los grupos en búsqueda del poder nacional, propuso la elección directa del presidente de la República.

Aunque no mencionó otra cuestión que ya había preocupado a Juárez, sobre la facultad de la diputación permanente (más tarde Comisión Permanente) para convocar al Congreso en cualquier tipo y para cualquier asunto, lo que permitía la intervención constante en los asuntos del Ejecutivo, los constituyentes del 16, sí limitaron esa facultad al discutir el artículo 79, y la encuadraron exclusivamente a los casos de delitos oficiales o del orden común de secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, o de delitos oficiales cometidos por los gobernadores.<sup>9</sup>

Los Constituyentes de Querétaro incorporaron el espíritu de las reformas constitucionales juaristas, reduciendo las facultades del Legislativo y fortaleciendo las del Ejecutivo a la luz de las experiencias de Comonfort, Juárez, Lerdo de Tejada y Madero. A raíz de los cambios introducidos en diversos artículos constitucionales, surge en México el concepto del presidencialismo como fuerza motriz esencial para la puesta en marcha del programa revolucionario.

En lo tocante a la suspensión de garantías, la Constitución de 1917, a diferencia del texto de 1857 que excluía categóricamente la suspensión de la garantía de la vida, no limita las garantías cuando exista una situación de grave peligro o conflicto.<sup>10</sup> Se aclara que dicha autorización presupone necesariamente la existencia de una

<sup>9</sup> Congreso Constituyente 1916-1917, *Diario de Debates*, México, INEHRM, 1985, t. I, pp. 385-389; t. II, pp. 452-459.

<sup>10</sup> Herrera, Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Ed. JUS, 1954, p. 139.

situación anormal, por conceder en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa y legislativa.

En lo tocante a la institución del voto presidencial, los constituyentes de Querétaro, bajo la influencia de Rabasa, consagraron ese incumplido propósito de Juárez y Lerdo de Tejada, estableciendo los criterios para la promulgación de las leyes devueltas por el Ejecutivo.

Sin embargo, el control constitucional del Ejecutivo por el Congreso se establece básicamente a través de sus amplias facultades en materia hacendaria, que le permiten supervisar la forma en que se manejan los recursos del pueblo. La revisión anual de la cuenta pública y el examen y aprobación del presupuesto, así como los impuestos necesarios para cubrirlo, constituyen algunos de los poderes más importantes de que está investido el Congreso de la Unión.

Además de las atribuciones en materia de formación de las leyes y de control de la administración, el Congreso tiene importantes funciones de orden ejecutivo. El Constituyente de 1917 quiso que dependiera de la representación popular el control y la reglamentación de esas importantes funciones del Estado, al depositar en el Congreso una gran responsabilidad en salvaguardar las libertades ciudadanas. Mediante los poderes que le delega para imponer contribuciones, crear y suprimir empleos públicos, sostener las fuerzas armadas y declarar la guerra, la Constitución hace corresponsable al Congreso de la orientación política nacional, en asuntos ligados estrechamente con la tranquilidad patrimonial de los mexicanos, con el funcionamiento del Estado mismo y con la integración, orientación y características de sus cuerpos armados. Además extrañamente, le adjudica la obligación de administrar la educación pública.

El poder de declarar la guerra o de autorizar al Ejecutivo a declararla formalmente o de hacer la paz, indica que la Constitución no quiso dejar al arbitrio de un solo individuo el destino del gobierno constitucional. El Congreso cuenta también con poderes electorales y judiciales. La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de erigirse en colegio electoral para resolver en definitiva sobre la elección del presidente de la República y para asegurar la continuidad pacífica del sistema constitucional, dado que la supresión de la vicepresidencia en la Constitución del 17, deja a la representación popular la responsabilidad completa de mantener la estabilidad del país en caso de muerte o imposibilidad absoluta o temporal de quien detenta el cargo de presidente de la República. El Con-

greso en esta situación cambia su función meramente legislativa para hacerla electoral y es el pueblo, a través de los representantes populares, quien se pronuncia sobre el ciudadano que habría de presidir los destinos del país.

Las facultades judiciales del Congreso son de tal importancia que algunos tratadistas han llegado a calificarla de supremacía parlamentaria. Efectivamente, la Cámara de Diputados está facultada por el artículo 73 constitucional para conocer las acusaciones que se hagan a los altos funcionarios públicos, mencionados en el artículo 108, en caso de delitos del fuero común. En ese caso la Cámara de Diputados se erige en gran jurado y actúa como fiscal ante la Cámara de Senadores.

Estas y otras facultades del Legislativo se han configurado a través del tiempo. De hecho, el Ejecutivo ha promovido diversas reformas a la Constitución que han ampliado la esfera de acción del Poder Legislativo y lo han fortalecido, mas no en detrimento de otros poderes. De las 34 reformas de que ha sido objeto el artículo 73 constitucional, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, 21 han significado una ampliación de facultades del mismo.

El artículo 79, sobre las atribuciones de la Comisión Permanente, que había suscitado un largo debate en el Constituyente del 17, se reformó en 1923, otorgándole lo que se le había negado en el 17, a saber: la facultad para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión sin limitaciones en cuanto a los temas a tratar, siempre y cuando se enlisten en la convocatoria.

Por otra parte, los procesos de modernización y pluralidad política, a la par de la creciente complejidad de los asuntos públicos y el incremento en la dinámica velocidad en la toma de decisiones, han colocado en un nuevo contexto la acción del Ejecutivo. Su actuación política es ahora sustancialmente diferente a la de hace un par de decenios y radicalmente distinta a la de los años veintes. Ante la proliferación de las organizaciones intermedias entre el Estado y la sociedad civil, las consultas populares organizadas por el Ejecutivo vienen a completar la función intermediadora de los órganos deliberantes. En un país como el nuestro son muchas las organizaciones intermedias que no encuentran acomodo para la representación de sus intereses en un Poder Legislativo que se elige sobre la base de circunscripciones territoriales.

El avance en la tecnología de las comunicaciones ha contribuido también a cambiar la naturaleza de las relaciones entre los poderes,

así como entre el Ejecutivo y la nación. De acuerdo con la tesis de Montesquieu el Legislativo es el representante de la nación y al dialogar con él se dialogaba con ésta. Sin embargo, esta situación ha sido drásticamente modificada por el enorme desarrollo de los medios de información masiva y sobre todo la radio y la televisión. Ahora cualquier titular del Ejecutivo puede dirigirse de manera directa a la opinión pública y detectar las reacciones de la ciudadanía mediante encuestas de opinión y análisis de prensa. Ello no ha significado una acción en detrimento de la democracia, sino la complementación de la misma.

Un equilibrio adecuado de poderes es sin duda uno de los requisitos fundamentales para la vida democrática. Pero en sí mismo ese equilibrio está lejos de representar la forma más acabada de la democracia. Menos aún la representa el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo. Cada poder tiene su esfera de competencia, de influencia y formas de acción, mismas que con el tiempo han ido cambiando y se han ajustado a las nuevas realidades internas y externas.

La primacía del Ejecutivo no implica necesariamente la implantación de autocracias y el rompimiento del orden constitucional, como han señalado algunos autores escépticos que consideran democráticos sólo a los gobiernos de corte parlamentario. El caso de Italia de la posguerra, en que la vida política y la administración pública han sido controlados por los grupos parlamentarios, con un ejecutivo débil, no es por ello más democrática. En Francia, en que la III y la IV República mostraron los peligros que se derivan de un parlamentarismo anárquico, fue necesaria la enérgica personalidad del general De Gaulle para llevar el sistema presidencial de la V República en 1958. La estabilidad que desde entonces ha gozado este país confirma la sabia decisión del estadista francés.

En Inglaterra, la evolución del mecanismo electoral de mayoría simple, que propicia el bipartidismo y una mayoría clara y suficiente, junto al servicio civil de carrera se ha traducido en el fortalecimiento del gabinete y de la primera magistratura, contribuyendo a ello la personalidad de M. Thatcher y a tal grado que algunos autores han llegado a afirmar que el ministro británico tiene mayor poder e influencia que el presidente norteamericano.

Por otro lado, la experiencia histórica negativa de la República de Weimar en Alemania, contribuyó a limitar las facultades de inje-

rencia de la Asamblea Nacional en el Ejecutivo, así como también a apuntalar las facultades del canciller.

Está claro que los regímenes parlamentarios más importantes se han reorganizado para estar en capacidad de hacer frente a las nuevas tendencias políticas, económicas y sociales que prevalecen en el mundo contemporáneo, apuntalando la capacidad de acción de los ejecutivos, sin que ello signifique que se haya perdido su carácter democrático y sí en cambio, han ganado en estabilidad y eficacia.

En México, los poderes Legislativo y Ejecutivo conservan su autonomía funcional, pero se establece entre ellos una estrecha interdependencia en función de los objetivos nacionales de desarrollo. No persiguen fines distintos, sino que se ha evolucionado estrechamente hacia una coordinación de funciones.

Las necesidades nacionales han favorecido la preponderancia del Poder Ejecutivo, al que se le ha otorgado la supremacía de la dirección política. La Revolución mexicana permitió amplias facultades al Ejecutivo para intervenir en la economía, de ello son prueba los artículos 27 y 123, y para garantizar el desarrollo del programa revolucionario, el cambio social y la modernización de la administración pública, a través de un Ejecutivo fuerte, que respete y busque la colaboración de los otros poderes.

Esa colaboración de poderes va sustituyendo la rígida división originaria, reconociendo que, sin renunciar al principio, las necesidades de los modelos de desarrollo y de crecimiento exigen una atenuación de ese principio, al menos en su formulación más rígida. Sin confundir las características propias del ejercicio de cada poder, debe existir siempre un adecuado equilibrio para evitar las interferencias de uno en el otro. La evaluación del constitucionalismo y de la democracia camina a la par del desarrollo de la sociedad y la ciencia. Al paso de los años, el sistema político diseñado por el constituyente de 1917 ha demostrado su eficacia y su congruencia, así como su originalidad y fecundidad para nutrir nuestras instituciones.