

## LECCIÓN XXXIII

### ANÁLISIS HISTÓRICO, FILOSÓFICO Y JURÍDICO ACERCA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

SUMARIO: 1. *Análisis acerca de la división de poderes en las Constituciones de 1917, 1857 y el Proyecto del Primer Jefe.* 2. *Principio de la división de poderes: evitar la arbitrariedad y el despotismo.* 3. *Estudio filosófico e histórico acerca de la división de los poderes. Desde Aristóteles hasta Montesquieu y Hamilton.* 4. *Estudio acerca de nuestras instituciones y censuras realizadas por Tena Ramírez.* 5. *Autorizaciones de ejercicio del Poder Ejecutivo.* 6. *Conclusión acerca del tema de la separación de poderes.*

El artículo 49 de la Constitución de 1857 se ocupaba de diversas modificaciones territoriales, que afectaban a los estados de Guanajuato, Michoacán, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Veracruz y Tabasco. Esas modificaciones se llevaron a cabo desde luego y, por tanto, no había motivo alguno para que se reprodujeran en la Constitución de 1917, ya que en el artículo 45 se previene que los estados conservarán los límites que habían tenido; esto es, que habían tenido hasta 1917. Así, era inútil reproducir el contenido del artículo de 49 de la Constitución de 1857, por lo cual el artículo 50 de esta Constitución se convirtió en concordante del 49 de la Constitución de 1917.

Ese artículo 50 de la Constitución de 1957 decía:

Art. 50. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Este precepto no sufrió modificación alguna durante el tiempo que estuvo vigente esa Constitución. Pero el Proyecto de Carranza le añadía un concepto que, aunque en realidad era inútil, cuando menos aclaraba el precepto y lo relacionaba con el artículo 29 de la Constitución, que autoriza, para el caso de suspensión de garantías, la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo. Por tanto, el Proyecto decía así:

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

La Comisión respectiva formuló un dictamen favorable al Proyecto, que con una ligera discusión sin trascendencia, iniciada por el diputado Fajardo, fue aprobado por 143 votos contra 13. De consiguiente, en el texto original de la Constitución de 1917 el precepto quedó como sigue:

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Este precepto constitucional fue reformado el 12 de agosto de 1938 a iniciativa del entonces presidente, general Lázaro Cárdenas. La reforma se debió a que ya se había convertido en una corruptela que el Poder Legislativo concediera facultades al Ejecutivo para legislar en determinados ramos, y toda la legislación secundaria emanaba del Ejecutivo, pues el Legislativo se limitaba a aprobar el uso hecho por aquél de esas facultades.

El artículo quedó así:

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Como se ve por lo anterior, tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917 se consagra el principio de la “separación de poderes” y “división de poderes”; y para ser justos, debemos añadir que ya estaba consignado en nuestras Constituciones anteriores.

El estudio de ese principio puede hacerse desde diversos puntos de vista: desde un punto de vista general y teórico; desde el jurídico propiamente tal, y desde el político. Naturalmente, debe estudiarse desde todos esos puntos de vista; pero es también natural que cada persona que se ocupe de algún tema dé, según su propio criterio, más o menos importancia a alguno de esos aspectos.

De esta manera, vemos que Salvador Azuela, en sus *Apuntes*, da cierta preferencia al punto de vista general y teórico; Felipe Tena Ramírez, al jurídico mexicano, y Miguel Lanz Duret, al político. Por tanto, seguiremos en lo posible el camino señalado por cada uno de ellos.

Desde el punto de vista teórico, podemos decir, extractando lo que dice Salvador Azuela, que el principio de la división de poderes tiene por objeto evitar la arbitrariedad y el despotismo a que se llegaría si todo el poder se confiara a una sola persona o corporación, ya que es tendencia humana abusar del poder, y, por otra parte, facilitar la actividad política, garantizando la actividad civil.

Esta doctrina fue ya conocida, o, mejor dicho, expuesta, por Aristóteles, en su *Política*; ahí, refiere al poder a tres órganos: las asambleas deliberantes; los magistrados, entendiendo por tales a los funcionarios dotados de poder de mando, y a los tribunales. Más tarde, Althusios, Grocio y Pufendorf hicieron referencia a ese sistema y se mostraron partidarios de él. Pero quien trata ya esa doctrina con alguna extensión es Locke, en su *Tratado sobre el gobierno civil*, donde se afirma que el poder público debe dividirse en tres partes: el Legislativo, el Ejecutivo y el “Federativo”, entendiendo a este último como el encargado de las relaciones internacionales.

En el siglo XVIII, Montesquieu dio forma más adelantada a esos precedentes; reconoce como miembros de la división al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, aunque sostiene que este último no es propiamente un poder, sino que lo llama “órgano ordenativo”.

Esta doctrina se divulgó rápidamente, y tuvo gran influencia no solamente en Europa, sino en América, pues las Constituciones en diversos estados de la Unión americana, primeramente, y más tarde la misma Constitución Federal de los Estados Unidos, adoptaron ese principio. Esa misma doctrina fue elevada a la categoría de postulado de la Revolución francesa; incluso se llegó a decir que sin derechos del hombre y sin separación de los poderes no hay régimen constitucional. Pero según el autor antes citado, la verdadera importancia de la división de poderes consiste en lograr la definición y el reparto de la competencia.

Añade que se ha exagerado, al adulterar y mistificar esa doctrina, principalmente por escritores dedicados a la filosofía, y, volviendo al punto de vista práctico, señala que una de las discusiones que se han suscitado con relación a esta teoría es si puede considerarse al Poder Judicial como un verdadero poder; pero no resuelve la cuestión, considerándose esencialmente teórica.

Sigue diciendo que la teoría de la división de poderes se ha organizado en unos países de separación absoluta entre los poderes, y en otros, de co-

laboración entre ellos, que en Francia, en la Constitución de 1791 y en la del año III, se aceptó la separación absoluta de poderes, lo mismo que en la Constitución Federal de los Estados Unidos, cuya experiencia sobre el particular es muy interesante, ya que esa separación absoluta y la falta de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sería muy perjudicial para los intereses de la nación, por lo que, a espaldas de la Constitución, han surgido los comités senatoriales, que constituyen el medio de comunicación entre el Legislativo y el Ejecutivo, y el medio que tiene este último para iniciar leyes por ese conducto, ya que la Constitución no le otorga la facultad de iniciativa, sino solamente el de veto.

Frente al sistema rígido de separación de poderes, pueden encontrarse el de confusión y el de colaboración de los poderes: en el de confusión, el Ejecutivo queda convertido prácticamente en un instrumento del Legislativo, como sucede en Suiza. El de colaboración se advierte, principalmente, en el sistema parlamentario, aunque pueden encontrarse también en el régimen presidencial, que es el adoptado por México, y en el curso de estas lecciones tendremos oportunidad de ver cómo se desarrolla esa colaboración.

Por su parte, Tena Ramírez estudia más directamente nuestras instituciones; advierte que nuestra Constitución acepta una separación de poderes, pero que esa separación no es rígida, sino flexible, por lo que más bien que como separación debe considerarse como una coordinación de poderes. Pero ese principio puede, en ciertas ocasiones, hacerse a un lado constitucionalmente, y esto sucede, de acuerdo con los artículos 29 y 49 de la Constitución. Es decir, en los casos de suspensión de garantías, en los cuales el Legislativo puede conceder al Ejecutivo las “autorizaciones” necesarias para hacer frente a la situación, lo cual, relacionado con lo dispuesto en el artículo 49, hace suponer que en ese caso pueden concederse facultades al Ejecutivo, para legislar.

Para resolver si realmente es así, el autor citado, después de hacer algunas consideraciones generales sobre la suspensión de garantías, hace ver que cuando en 1942 éstas se suspendieron con motivo de la guerra con Alemania y el Japón, el Ejecutivo incurrió en el error de consignar en el artículo 30, transitorio de su iniciativa la facultad de delegar parcialmente sus atribuciones relacionadas con dicha suspensión, mientras aparecía el reglamento correspondiente. Pero la Comisión suprimió en su dictamen ese artículo, con lo que violó el reglamento del Congreso, aunque se salvó la recta interpretación de la Constitución.

Esta censura de Tena Ramírez es bastante justificada. Pero dicho letrado olvida que ésa ha sido la única ocasión en que se ha tratado de establecer en México una suspensión de garantías, sujetándose exactamente

a las disposiciones constitucionales sobre ese particular. Además, ese error censurado tiene una explicación, que no está lo suficientemente concretada en la nota que pone el autor en la página 192 de la primera edición de su obra. Pero como esa explicación se refiere a circunstancias especiales que no afectan los principios constitucionales, no creo necesario exponerla en estas lecciones, y me limitaré a darla a conocer verbalmente en la clase.

En cuanto a las autorizaciones que se puedan conceder al Ejecutivo para hacer frente a la situación, Tena Ramírez observa, con todo acierto, que solamente pueden ser concedidas por el Congreso y nunca por la Comisión Permanente, porque ellas pueden consistir en la delegación de facultades legislativas, y la Permanente no puede delegar lo que no tiene. Estima, pues, que ésa es la interpretación correcta, aunque añadiendo que esa tesis ha dado lugar a una interpretación torcida, cuyo desarrollo divide en varias épocas o etapas.

En la primera, la señora Guadalupe Bros sostuvo ante el juzgado de distrito, que las autorizaciones no debían comprender la facultad de legislar, sino que deberían limitarse a ampliar la acción administrativa, y le llama la atención que esa tesis coincida con la que ha prevalecido en los Estados Unidos. Semejante coincidencia es explicable, porque siendo muy rígida la separación de poderes en ese país, no es extraño que las autorizaciones no comprendan la facultad de legislar, y así lo ha decidido la Suprema Corte de esa nación en varios casos, entre los cuales puede mencionarse el de *Kilbourn vs. Thompson*.

Así se explica también que cuando en 1917 los Estados Unidos entregaron las facultades al Ejecutivo para legislar en tiempos normales, y la Suprema Corte tuvo la imprudencia de ampliar la tesis de Vallarta, que sólo se refería al caso de suspensión de garantías, a las circunstancias normales de la vida política de México. El autor de estos apuntes, con motivo de algún amparo que promovió ante el juzgado de distrito de Nuevo Laredo, sostuvo que es inconstitucional la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Pero como en ese amparo se alegaban otras violaciones de garantías, el juez de distrito (doctor Garza Cabello, que después fue ministro de la Suprema Corte) no queriendo contrariar la jurisprudencia de ese alto tribunal y viéndose obligado a conceder el amparo por las otras violaciones de garantías invocadas en la demanda, lo concedió por estas últimas, y pasó en silencio la cuestión fundamental.

Esa corruptela dio origen a que, por iniciativa del presidente Cárdenas, se adicionara el artículo 49 de la Constitución, con la parte final vigente, que dice: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

De esta manera, vino la séptima etapa, en la cual nos encontramos, y como lo advierte Tena Ramírez, la adición es inútil en el fondo, y más que reformar la Constitución, reforma una jurisprudencia viciosa de la Suprema Corte. Pero el autor de estos apuntes cree que lo que es claro cuando no se dice, es mucho más claro cuando se dice, y, en consecuencia, estima que la reforma de que se trata es una de las pocas que se justifican, entre las muchas que se han hecho indebidamente a la Constitución de 1917.

En resumen, nuestro sistema de separación de poderes es en realidad uno de colaboración de poderes, como lo demostraremos al ocuparnos de las facultades de cada uno de ellos; y en cuanto a las facultades para legislar, que corresponden al Legislativo, sólo pueden delegarse temporal y parcialmente al Ejecutivo en los casos en que previamente hayan sido declaradas suspensas determinadas garantías individuales, *en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto*, y siempre que para decretar esa suspensión se hayan seguido los procedimientos establecidos en el artículo 29 de la Constitución.

En cuanto al doctor Lanz Duret, el problema que estudia principalmente es cuál de los tres poderes puede ser considerado como de mayor influencia en la vida política del pueblo, y llega a la conclusión de que en los países de sistema parlamentario es fácil percibir que el más importante de los poderes es el Legislativo, y que, teóricamente, lo mismo podría decirse en los países de sistema presidencial, como sucede en los Estados Unidos. Pero que en los países iberoamericanos, debido a la falta de educación política de los pueblos respectivos y a vicios que es muy difícil corregir desde luego, [es] de hecho, el poder más importante el Ejecutivo.

Este tema es más político que jurídico, y, por consiguiente, creo que es inútil tratarlo en esta clase, y solo me limito a afirmar que según nuestro sistema jurídico, y haciendo abstracción de la política, cada uno de los poderes, dentro de su respectiva competencia, es igual a los otros dentro de la suya, sin que se pueda asignar a ninguno de ellos superioridad sobre los otros, desde un punto de vista netamente jurídico, y que, en caso de que nos viéramos forzados a aceptar la superioridad jurídica de alguno de ellos, tendríamos que reconocerla en el Poder Judicial, que decide en última instancia sobre la violación de las garantías individuales que puedan cometer los otros poderes y sobre los problemas relativos a las invasiones que la autoridad federal pueda cometer en perjuicio de los estados, o a los que se susciten sobre invasiones de estos a la esfera de acción del gobierno federal. Todo lo cual no es, en último análisis, una verdadera supremacía del Poder Judicial, sino una consecuencia del principio de legalidad y de distribución de competencias, que es uno de los elementos esenciales del derecho constitucional moderno.