

# DIVISIÓN DE PODERES



**Elisur Arteaga Nava**

La Constitución establece como principio general el de . división de poderes; así también lo hicieron todas las que la precedieron. Es algo común en el constitucionalismo moderno. Si bien el principio surgió originalmente para permitir un adecuado ejercicio del poder, pues, atendía más a la idea de división del trabajo, de permitir la especialización, no puede dejar de reconocerse que quien legislaba o juzgaba lo hacía en nombre del rey; por lo que, al final de cuentas, seguía habiendo un monopolio de la actividad dominical; la especialización, con vista al principio de división de poderes, facilitó y perpetuó la concentración del poder.

Lo relativo a la división de poderes, en la teoría y en la práctica es una institución que viene desde la antigüedad; algunos autores clásicos ya hablaban de ella;<sup>(1)</sup>

quien la descubrió para el mundo moderno no fue Locke ni Montesquieu; el mérito corresponde a Maquiavelo y, según éste donde él vio su aplicación pragmática fue en Francia y no en Inglaterra. No hay dudas de que Locke antecedió a Montesquieu en la exposición de la idea; hizo algo más; tal vez con vista al parlamento largo, anotó la idea, que después Montesquieu retoma, de la necesidad de acortar el tiempo de reunión de las asambleas legislativas:

Más adelante sostuvo: "Todo régimen tiene tres elementos, y el legislador concienzudo debe considerar acerca de ellos lo que conviene a la república. Si esos elementos están en regla lo estará también el régimen, y los regímenes diferirán unos de otros según las diferencias que presente en ellos cada uno de estos elementos. De estos tres elementos, una cuestión se refiere a cuál es el que delibera sobre los asuntos de la comunidad; la segunda, a las magistraturas (esto es, cuáles deben ser y sobre qué asuntos deben tener autoridad y cómo debe verificarse su nombramiento), y la tercera, a la administración de justicia. El elemento deliberativo tiene autoridad sobre la guerra y la paz, las alianzas y su disolución, la pena de muerte, de destierro y de confiscación, el nombramiento de las magistraturas y la rendición de cuentas. Forzosamente, o todas estas decisiones se encomiendan a todos los ciudadanos, o todas ellas a algunos (a una sola magistratura, o a varias, o unas a determinadas magistraturas y otras a magistraturas diferentes), o unas a todos los ciudadanos y otras a algunos" (libro VI, cap. 14), Instituto del Libro, La Habana, 1968, pp. 470, 471, 524 y 525. Ver también a Polibio, *Historia de Roma*, libro VI, caps. X y XI.

1 Aristóteles, en su *Política*, afirma: "Pero hay también en las ciudades un elemento guerrero y otro que delibera sobre lo conveniente y que juzga sobre la justicia y éstos parecen ser principalmente partes de la ciudad. ¿Hemos de considerar también estas funciones como distintas, o hemos de atribuir ambas a los mismos ciudadanos?" (libro IV, cap. 9).



*Del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poderfederativo de la comunidadpolítica (Cap. XII)*

143. El poder legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo. Además, tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que la redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno. Por esa razón, en las comunidades políticas bien ordenadas y en que se tiene en cuenta como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman, el Poder Legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente

reunidas, tienen por sí mismas, o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes, y una vez promulgadas éstas, se separan los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público.<sup>(2)</sup>

Montesquieu, en su *Espíritu de las leyes*, reitera las ideas fundamentales de Locke:

*De la Constitución de Inglaterra:*

En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado.

La libertad política de un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro.

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.<sup>(3)</sup>

Teóricos posteriores sólo han reiterado esa misma idea y, en el mejor de los casos, abundado o ampliado.<sup>(4)</sup> Ella no responde totalmente a lo que es el mundo de los hechos. Falta un elemento importante: considerar la realidad; el único que lo hizo fue

2 Francisco Blanco F., *Locke*, Editorial Edicol, México, 1977, pp. 135 y 136

3 Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964, pp. 95 y 96.

4 Ver, por ejemplo, Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pp. 120 y siguientes; R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'état*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1922, tomo 2, pp. 1 y siguientes; Juan W. Burgess, *Ciencia política y derecho constitucional comparado*, La España Moderna, Madrid, tomo II, pp. 24 y siguientes.

Maquiavelo; él encontró que el poder se ha dividido con fines pragmáticos, muy alejados de esos puramente teóricos que expusieron Locke y Montesquieu:

Entre los reinos bien ordenados y gobernados en nuestros tiempos está el de Francia; en él se encuentran infinitas instituciones buenas, de las que depende la libertad y seguridad del rey; la primera de ellas es el Parlamento y su autoridad. Porque quien ordenó aquel reino, conociendo las ambiciones y la insolencia de los poderosos, juzgando ser necesario un freno en la boca que los corrigiera y, por otra parte, conociendo el odio del pueblo contra los grandes, fundado en su temor, queriendo darles seguridad, no quiso que éste fuese particular cuidado del rey, y para quitarle aquel peso odioso que él podría tener con los grandes, al favorecer al pueblo, y con el pueblo favoreciendo a los grandes, estableció un tercer poder, que fuera el que, sin carga para el rey, reprimiese a los poderosos y favoreciera a los pequeños. No pudo ser este orden mejor ni más prudente, ni haber mejor razón de seguridad del rey y del reino. De aquí se puede extraer una observación importante: que los príncipes deben hacer suministrar las cosas odiosas a otros; y las gracias a sí mismos. <sup>(5)</sup>

El poder se divide en la práctica con el fin de permitir a su titular su ejercicio y evitarle los inconvenientes que su goce trae aparejado. Esto es lo real; lo que confirman los hechos; lo demás es simple ilusión y, en el mejor de los casos, sólo teoría.

Otro teórico, como Locke y Montesquieu, que pasa por realista pragmático, fue Hobbes; él encontraba que el poder es indivisible:

*División del poder soberano.* Existe una sexta doctrina directa y llanamente contraria a la esencia de un Estado; según ella *el soberano poder puede ser dividido*. Ahora bien, dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro. En virtud de estas doctrinas los hombres sostienen principalmente a algunos que haciendo profesión de las leyes tratan de hacerlas depender de su propia enseñanza, y no del Poder Legislativo. <sup>(6)</sup>

Los teóricos modernos del constitucionalismo consideran que la idea de la división del poder ya ha sido superada:

Desde entonces, el principio de la separación de poderes pertenece al bagaje estándar del Estado constitucional. Incluso la más joven colección de constituciones después de la segunda Guerra Mundial se mantiene firme en dicho principio, sin tener en cuenta su superación y alejamiento de la realidad en el siglo XX. Un simple vistazo a la forma más corriente de gobierno,



el parlamentarismo, hubiera podido convencer a los autores constitucionales de que el Poder Legislativo y el Ejecutivo no están separados ni personal ni funcionalmente. Los miembros del gobierno son miembros del Parlamento; se ha producido, pues, una integración de estos dos poderes. Sin embargo, es necesario reconocer que no sólo cuenta el hecho de que dogmas arraigados no pueden ser fácilmente descartados, sino que las razones para esta actitud conservadora de las nuevas constituciones yace en las dificultades casi insuperables de formular la nueva conformación del poder en el texto constitucional.

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 del trabajo— y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es *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, se suele designar como la separación de los *poderes* estatales, 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. En la siguiente exposición se preferirá la expresión 'separación de las funciones' a la de 'separación de poderes'.

5 N. Machiavelli, *De principatibus*, cap. XIX, 17.

6 Thomas Hobbes, *Leviatán*, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Barcelona, 1968, p. 268.

Es necesario tener bien claro que el principio de la necesaria separación de las funciones estatales según sus diversos elementos substanciales y su distribución entre diferentes detentadores, ni es esencial para el ejercicio del poder político, ni presenta una verdad evidente y válida para todo tiempo. El descubrimiento o invención de la teoría de la separación de funciones estuvo determinado por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía en el siglo XVII y XVI. Al demostrar el Leviatán en sus diferentes elementos, el racionalismo liberal quería destruir el misticismo estatal del absolutismo divino de la monarquía. Este proceso recibió su cuño específico ante la necesidad ideológica de establecer y proteger la libertad individual. Sólo el liberalismo constitucional identificó la libertad individual con la separación de "poderes". Esto queda aclarado por una breve digresión histórica.<sup>(7)</sup>

Pero a despecho de esas teorías lo cierto es que las constituciones, y entre ellas la mexicana, siguen hablando de división de poderes (arts. 49 y X16).

A decir de Madison, en *El federalista*, el proyecto de Constitución de 1787 fue objetado por cuanto a que en él se violaba "... la máxima de política según la cual los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial deben ser distintos y diferentes. Dicen que en la estructura del gobierno federal no se ha tenido en cuenta esta precaución esencial a favor de la libertad"<sup>(8)</sup>. Los impugnadores, según el mismo publicista, fundaban su punto de vista en Montesquieu.<sup>(9)</sup> Pero Madison, aludiendo a la Constitución británica, en la que aquél fundó su punto doctrinario de división de poderes encontró: 'El examen más ligero de la Constitución británica nos obliga a percibir que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de ningún modo se hallan totalmente separados y diferenciados entre sí'<sup>(10)</sup>. Y el examinar las constituciones de los estados llega a la conclusión de que "...no hay un solo caso en que los departamentos del poder se hayan conservado completamente aislados y distintos".<sup>(11)</sup>

El mismo Madison, en el capítulo XLVIII de *El federalismo*, sostuvo: "...a no ser que estos departamentos se hallen íntimamente relacionados y articulados que cada uno tenga injerencia constitucional en los otros, el grado de separación que la máxima exige como esencial en un gobierno libre no puede nunca mantenerse debidamente en la práctica"<sup>(12)</sup>. Según él los principios que regulan las relaciones de interdependencia son los siguientes:

7 Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1979, pp. 55 y siguientes.

8 Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 204.

9 Hamilton, *ob. cit.*, p. 205.

10 *Ibidem*.

11 Hamilton, *ob. cit.*, p. 206.

12 Hamilton, *ob. cit.*, p. 210.

1) Los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros;

2) Ninguno de los departamentos debe, poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes; y

3) Deben existir medidas prácticas para que cada uno de los departamentos pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros.<sup>(13)</sup>

De esta manera se pretendió alcanzar la independencia e integridad de las ramas y niveles de gobierno o la capacidad de que cada una de ellas realice su misión en equilibrio con los otros, a fin de preservar la interdependencia sin la cual la independencia pueda convertirse en dominación,<sup>(14)</sup>

En este contexto la fórmula división de poderes o funciones que consagra la Constitución apunta a cuatro objetivos principales: 1) atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; 2) que se permita la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros; 3) que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto, y 4) establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.

## 1. ATRIBUCION SÓLO PREFERENTE

En efecto, la función legislativa ha sido confiada preferentemente al Congreso de la Unión, pero hay la posibilidad de que el Presidente de la República también legisle, lo puede hacer formal y materialmente; formalmente lo hace cuando en los términos del artículo 29 constitucional le son concedidas facultades extraordinarias; también lo hace en los casos previstos en el artículo 131; materialmente lo hace cuando reglamenta las leyes que aprueba el Congreso de la Unión. También legisla materialmente el consejo de salubridad general cuando actúa en los términos del artículo 73 fracción XVI, base 4a. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación también goza de facultades que son materialmente legislativas: está facultada para expedir su reglamento interior y el de los restantes tribunales federales; independientemente de que puede emitir acuerdos generales para la adecuada distribución de los asuntos (art. 12, fracciones XX y V, de la *Ley orgánica del poder judicial de la federación*).

13 *Ibidem*.

14 Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, The Foundation Press, Mineóla, N. Y., 1978, p. 15.

La función ejecutiva se ha confiado también en forma preferente al Presidente de la República, pero no se descarta la posibilidad de que actúen en esa materia los restantes poderes: el Congreso de la Unión está facultado a promulgar su propia ley orgánica (art. 70), puede hacer nombramientos y vigilar la actuación de ciertos funcionarios (art. 74, fracciones II y III); destituir a un servidor público (art 110), establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales (art. 73, frac. XXV). La Suprema Corte de Justicia de la nación, por su parte, puede nombrar, promover y cambiar a los magistrados y jueces federales (art. 97); nombra comisiones, distribuye los tribunales, nombra a funcionarios, remueve a servidores públicos y suspende funcionarios (art .12, fracciones XII, XIII, XV, XVI y XVII, de la *Ley orgánica del poder judicial de la federación*).

Los tribunales de la federación son los titulares principales de la función jurisdiccional; en forma paralela ejercen actos de jurisdicción otro tipo de juzgadores que no forman parte de la rama judicial federal como son las juntas de conciliación y arbitraje, el tribunal fiscal y los tribunales administrativos; la Cámara de Senadores en los casos previstos en el artículo 110, en forma propia actúa como juzgador respecto de un limitado número de servidores públicos; la Cámara de Diputados lo hace en forma impropia, por cuanto a que no juzga, cuando emite una declaración de procedencia (art. 111).

## 2. ACCIÓN NEUTRALIZADORA RECÍPROCA

En la Constitución se ha establecido un sistema de peso y contrapesos que procura, cuando menos en teoría, alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa; el texto tiende á evitar que una de las tres se sobreponga a los restantes; la acción del Congreso es neutralizada o encauzada por el ejecutivo y el judicial: una ley del Congreso puede ser vetada por el Presidente de la República o, llegado el caso, es factible que no la publique, sin que exista la posibilidad de que se le exija responsabilidad. También hay la posibilidad de que se difiera su entrada en vigor o no se aplique en ciertos casos. La rama judicial, por su parte, mediante el juicio de amparo, neutraliza la acción del órgano legislativo en casos concretos y, cuando integra jurisprudencia, su obra encauzadora de la acción del Congreso adquiere un relativo grado de generalidad.

El Ejecutivo encuentra en el Congreso un contrapeso a su acción: un nombramiento o un ascenso puede ser obstaculizado por el Senado; un servidor público que dependa de él puede ser enjuiciado y destituido; cuándo menos en teoría y con efectos meramente políticos, mas



No jurídicos, su actuación puede ser objeto de censura; un informe anual es susceptible de ser criticado y objetado. La rama judicial, mediante el amparo, frena también su acción; y mediante la investigación a que alude el artículo 97 puede emitir una censura implícita a su actuación.

En el sistema constitucional mexicano la acción de la rama judicial es bastante inocua; sus resoluciones no tienen la fuerza ni la generalidad de las sentencias que emiten los jueces estadounidenses; por lo mismo los elementos que neutralizan su actuación son mínimos: el Presidente de la República puede indultar a un reo condenado por los jueces federales; el Congreso de la Unión, mediante una ley de amnistía, puede dejar sin materia un crecido número de juicios de naturaleza penal que se ventilen ante los tribunales federales. También el Congreso puede juzgar a ministros, magistrados y jueces federales y, llegado el caso, destituirlos e inhabilitarlos.

## 3. COOPERACIÓN O COLABORACIÓN ENTRE PODERES

Son más los casos en que por disposición constitucional, en que se requiere la cooperación de cuando menos dos poderes para el perfeccionamiento de un acto gubernativo, el Congreso aprueba una ley pero quien la promulga y ejecuta es el Presidente de la República; si bien es dado al órgano legislativo juzgar y destituir a un servidor público, lo cierto es que quien cumplimenta la

sentencia es el mismo Presidente. Los nombramientos que hace el Ejecutivo de ministros de la corte, embajadores, empleados superiores de hacienda, ascensos en las fuerzas armadas, están sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Para que permita el paso de fuerzas extranjeras por el territorio nacional o la estancia de escuadras extranjeras en aguas nacionales también se requiere del consentimiento del Senado. El Congreso de la Unión interviene en el acto de aprobar la suspensión de garantías individuales y en el otorgamiento de facultades extraordinarias. Por disposición expresa el Presidente elabora los proyectos de ley de ingresos y presupuestos, pero requiere de la aprobación del Congreso y de la Cámara de Diputados, respectivamente, para convertirse en ley (art. 74, fracción IV). Por lo que hace a la rama judicial es el Presidente de la República quien facilita los auxilios que sean necesarios a fin de permitir el ejercicio expedito de sus funciones (art. 89, frac. XII), y corresponde al Congreso de la Unión encausar a los servidores públicos que se enumeran en el artículo 110, cuando no acateren las sentencias dictadas en los juicios de amparo (art. 107, fracciones XVI y XVII).



#### **4. LA DIVISIÓN DE PODERES COMO MECANISMO DE DEFENSA**

También existen principios constitucionales que consignan auténticos instrumentos de defensa a disposición de cada una de las ramas en que se ha dividido la administración pública: si la Cámara de Diputados, con el fin de doblegar a un poder, al aprobar el presupuesto, omite señalar la retribución que deba corresponderle, la Constitución dispone que le corresponderá la que le fue asignada en el presupuesto anterior a en la ley que estableció el empleo (art. 75). Existe disposición que determina que la remuneración que deban percibir los diferentes servidores públicos debe ser adecuada e irrenunciable (art. 127). Para evitar que la Corte se desintegre por falta de coordinación entre el Presidente de la República y el Senado, un candidato a ministro propuesto por tercera ocasión asume automáticamente su cargo en forma provisional sin necesidad del consentimiento previo de los senadores (art. 96).

El principio de división de poderes será válido o estará en vigor mientras tanto los hombres que actúan como titulares de cada uno de ellos lo dispongan; los textos constitucionales son incapaces de impedir por sí mismos su violación y desbordamiento; "...ninguna división de poderes de Derecho Constitucional puede impedir que en un conflicto insoluble, por ejemplo entre el Gobierno y el Parlamento, decida, a falta de una unidad superior de acción, el poder prácticamente más fuerte, realizando así

la necesaria unidad del poder del Estado", afirma Heller.»

El principio de división de poderes tiene una manifestación adicional en países con un sistema federal de gobierno como lo es el mexicano; el artículo 116 estatuye que el poder público de los estados debe dividirse para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, en ese orden. El principio no admite excepciones; no la hay ni aun en el caso de trastornos locales graves; no es factible el otorgamiento de facultades extraordinarias al gobernador. No obstante ello aún es posible encontrar en que las constituciones locales lo prevean (art. 29, frac. VII, de la Constitución del estado de Chiapas). El principio de división de poderes a nivel local existe desde 1824 (art. 20 del Acta Constitutiva y art. 157 de la Constitución); y los estados así lo acataron expresamente (ver, por ejemplo, art. 7º de la Constitución de Nuevo León de 1825, y art. 33 de la Constitución de Oaxaca de 1825).

En las constituciones estatales expedidas durante la vigencia de la Carta Magna de 1857, se observan dos particularidades en relación con el principio de división de poderes. Se trata de verdaderas innovaciones. No existe precedente cuando menos en las constituciones locales emitidas durante la primera república federal de 1824.

En la Constitución de 4 de octubre de 1857 del estado de Nuevo León y Coahuila, el artículo 38 disponía:

El poder supremo del Estado se divide para su ejercicio en electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En la Constitución del estado de Querétaro, promulgada el 18 de enero de 1869, se reitera el principio:

Art. 22. El Supremo poder del Estado se divide para su ejercicio en electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El poder electoral se ejerce por los colegios electorales nombrados directamente por el pueblo...

En la Constitución del estado de Tlaxcala, promulgada el 5 de mayo de 1868, se observa otra tendencia:

Art. 17. El ejercicio del Supremo poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

Esa peculiaridad fue imitada por el primer Constituyente del estado de Hidalgo; en la Carta promulgada el 21 de mayo de 1870 se dispuso:

Art. 26. El Gobierno del Estado, para su ejercicio, se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial...

En Tlaxcala el poder municipal subsistía para 1884; al parecer, desapareció con la Constitución de la entidad de 16 de septiembre de 1917 (art. 19); en Hidalgo subsistió en la Constitución de 1920 y desapareció el 8 de noviembre de 1948.

Hasta antes de 1983 no existía impedimento para que en las constituciones de los estados se dividiera el ejercicio del poder en más de tres ramas; hacerlo, teóricamente, implicaba un beneficio adicional del que hubieran podido gozar los habitantes de una entidad; entre más se dividía el ejercicio de la autoridad se evita su concentración y, por lo mismo, se diluye entre más su ejercicio, por lo que la parcela de cada uno de los órganos se reducé. Una cosa es que no hubiera, hasta el indicado año, impedimento para hacerlo, y otra es que se pretendiera hacer extensivo a los titulares del poder adicional los privilegios que en forma limitativa establece la Constitución General a favor de algunos servidores públicos estatales como son el gobernador, diputados y magistrados. Los privilegios, por ser odiosos, no son susceptibles de ser ampliados; no pueden beneficiar a quien no se menciona en forma expresa. Por otra parte, tampoco existe impedimento para que los constituyentes locales hagan extensivo a nivel local los privilegios que para los servidores públicos de la entidad conceden las cartas locales.

En la actualidad, con vista a las reformas introducidas a la Constitución en 1983, las cosas pudieran haber cambiado. La fórmula contenida en el párrafo inicial del artículo 115, que durante muchos años fue común a autoridades municipales y estatales, que aludía simplemente a bases, ha sido sustituida por una más

limitante y cerrada, la utilizada en el nuevo artículo 116: "El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:"

El nuevo texto no permite experimentos en los estados; los conmina a organizarse de una forma determinada, para lo cual fija normas, no bases. Dentro de la organización que es obligatoria se contemplan únicamente tres poderes. Excluye divisiones adicionales.

La Constitución General no hace extensivo a los ayuntamientos el principio de división de poderes; de alguna forma era innecesario hacerlo en virtud de que ellos no gozan de autonomía, no pueden dar leyes y su facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno no puede ser considerada como una parte del quehacer legislativo. Este razonamiento encuentra algunas excepciones en la práctica; en la Constitución del estado de Oaxaca se aplica de alguna forma el principio de división de poderes en la organización municipal:

Artículo 103. "Los Ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones; las de Legislación para el régimen, Gobierno y administración del Municipio, y las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten".

Artículo 104, "Los Ayuntamientos tendrán dos periodos legislativos:..."

Artículo 106. "Los Ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso están los Regidores. Todas las disposiciones de los Ayuntamientos serán ejecutadas por los Presidentes Municipales".

Independientemente de esas dos partes en que se divide la autoridad, por disposición expresa existen jueces municipales que aplican tanto leyes civiles como penales (art. 119); la función judicial recae en los alcaldes: 'Artículo 116. La administración de justicia en cada municipio estará a cargo de uno o más funcionarios que se llamarán Alcaldes.

Si pudieran existir dudas respecto a la posibilidad de que en los estados no es factible aumentar el número de poderes; no la hay respecto de que en esos mismos entes no puede haber menos de esos tres poderes; lo que es más, no es factible que la función legislativa se deposite en una persona, aunque ella sea diferente de la del gobernador; la función legislativa en el sistema constitucional mexicano es colegiada por regla general; puede ser unipersonal sólo por excepción y únicamente por lo que hace al ámbito general, por existir disposición expresa en los artículos 29 y 131 constitucionales.