

De los principios esenciales sancionados por las Cartas Magnas de 1857 y de 1917, en relación con la supremacía constitucional

León Cortiñas-Peláez*
Josefina Rosas-Díaz**

A la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y a los excepcionales alumnos de la Maestría en Derecho Público que me "deslumbraron" con su rigor técnico normativo y con su sapiencia en una Ciencia del Derecho al servicio de México, en ocasión de mi curso (1989) sobre Defensa jurídica de los particulares frente a la administración; con un fraternal recuerdo para todos ellos (los veintiocho) y, muy particularmente, para Ma. del Socorro CARRERAS-CASTRO, Joaquín GALLEGOS-FLORES, Luis Javier GARAVITO-ELÍAS, Jorge Adolfo GONZÁLEZ-FONCE, Aurora LA CÁVE-BERUMEN, Virginia LEAL-ISLA, Sergio NÚÑEZ-CHACÓN, Daniel SOLARIO-RAMÍREZ y Ana Ma. TRUEBA-SÁNCHEZ (LCP).

Sumario: Sección 1. 1. Algunos de estos principios. / 2. Reformas a la Constitución. / 3.A) El llamado "Poder Constituyente Permanente". / 4.a) Su conformación. / 5.b) Sus facultades respecto de los principios esenciales de la Carta Magna. / 6. 1.aa) El poder revisor sería soberano. / 7. 2.bb) El poder revisor no es ilimitado. / 8. 3.cc) El poder revisor no es un constituyente soberano. / 9. B) Críticas al Poder Constituyente Permanente / 10. Comentarios a la propuesta del rector Jorge Carpizo. / Sección II. 11. Un caso concreto: "La división de poderes" en México. / 12. Breve reseña histórica del principio. / 13. Precisiones conceptuales y objetivos del principio. / 14. La operatividad del principio. / 15. A) La inobservancia relativa. / 16. B) La tradición autoritaria. / 17. C) Estado de Servicio y Concentración. / 18. D) La materia económica. / 19. E) Las facultades políticas. / 20. F) La influencia sobre el Judicial. / 21. G) Recuento de las facultades presidenciales. / 22. H) En manos del presidente en turno: posibles correctivos. / 23 I) Una nueva concepción de coordinación entre los órganos del poder público (Michel Mialle). / 24. a) Del jurisdiccionismo de Montesquieu hacia un realismo contemporáneo. / 25. b) Un nuevo garantismo. La multiplicación de los centros de decisión. / 26. c) ¿Un problema insoluble?. / 27. d) Convergencia de las doctrinas francesa y alemana: de Tocqueville a Heller. / Sección III. Veintidós conclusiones. / A) Liberalismo clásico y constituciones. / 29. B) Teleología clásica de una Constitución. / 30. C) Inmadurez constitucional del Tercer Mundo. / 31. D) Estado de derecho y democracia social. / 32. E) Implicancias formales de una supremacía constitucional. / 33. F) Una supremacía reglada, comprensiva de los principios esenciales. / 34. G) Una supremacía reglada tanto formal como material. / 35. H) El constitucionalismo clásico y su viabilidad tercermundista. / 36. I) El control difuso de constitucionalidad es imperativo para los tribunales de lo contencioso administrativo. / 37. J) Garantismo clásico y soberanía constituyente. / 38. K.) Acatamiento, incumplimiento y responsabilidad. / 39. L) Determinación y contenido preciso de los principios esenciales. / 40. M) Acotamiento del Constituyente Permanente y abogacía de intereses "globalizados". / 41. N) Del Constituyente y de los poderes constituidos. / 42. Ñ) La difícil ampliación del consenso ante la "inmadurez tercermundista". / 43. O) Reglas constitucionales contrarias a la Constitución. / 44. P) "Dictadura perfecta" y Constitución. / 45. Q) ¿Una supremacía potestativa?. / 46. R) Supremacía del Ejecutivo y organización constitucional. / 47. S) Centralismo y raíces doblemente autoritarias. / 48. T) Supremacía constitucional y hegemonía planetaria. / 49. U) La supremacía de los elementos extranormativos del Derecho. / Sección IV. 50. A) Bibliografía. / 51. B) Hemerografía.

* Doctor en Derecho; Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y, en periodo sabático, en la Universidad Carlos 111 de Madrid (beca sabática del Ministerio de Educación y Ciencia de España, en misión de la UAM-Azcapotzalco).

** Licenciada en Derecho y ayudante de cátedra en derecho administrativo y financiero (UNAM).

Sección I

1. *Algunos de estos principios.* Dentro de toda Constitución existen principios esenciales, llamados por algunos autores decisiones políticas fundamentales, que "no son determinados artículos, no son tales o cuales artículos en concreto, sino los principios mismos que informan la Constitución",¹ Ellos deben estar contemplados dentro del concepto de supremacía constitucional y, por consiguiente, deben ser debidamente protegidos por algún medio eficaz de defensa constitucional.

El profesor Jorge Carpizo nos comenta al respecto: "En las constituciones existen ciertos principios o decisiones que son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política y sobre ellos descansan todas las demás normas del orden jurídico", aclarando que: "Las decisiones fundamentales no son universales, sino que están determinadas por la historia y realidad socio-política de cada comunidad".²

En tal virtud, debemos ahora abocarnos, atendiendo a su "reformabilidad", a precisar cuáles son estos principios en la Carta federal mexicana, particularmente en la vigente (art. 135 y concordantes), que reitera en cuanto a su procedimiento de reforma (aunque, claro, en otro contexto histórico), la no-mutabilidad (art. 127) de la Carta de 1857. El tema ha sido muy debatido y, aunque en casi todos los autores estudiados existen matizadas posturas coincidentes, también hay diferencias notables.

Por su parte, Enrique Sánchez Bringas considera que los principios esenciales (las decisiones fundamentales) en nuestro país son: "derechos humanos individuales, propiedad originaria y dominio directo de la nación sobre los recursos naturales, soberanía nacional, forma de gobierno, Estado federal, división de poderes, municipio libre, no reelección del Ejecutivo Federal, separación de la Iglesia y el Estado, derechos sociales y ... la rectoría económica".³

Para Jorge Carpizo la lista se integraría con los siguientes rubros: derechos humanos, soberanía, división de poderes, el sistema representativo, el

sistema federal, la supremacía del Estado sobre la Iglesia y el juicio de amparo.⁴

Sobre este punto, el profesor Miguel de la Madrid considera que la soberanía popular, la representación política, los derechos individuales y sociales del hombre, la división de poderes, el federalismo, la separación de la Iglesia y el Estado, y el intervencionismo estatal en materia económica, configuran las decisiones políticas fundamentales de nuestra Constitución federal en vigor.⁵

No es difícil percatarse que, hasta aquí, son varios los puntos en los que coinciden los constitucionalistas que hemos citado. Así, nadie cuestiona que la soberanía, la división de poderes, los derechos humanos (cabe mencionar que en este rubro, Jorge Carpizo incluye los derechos sociales), y la separación Iglesia-Estado (aunque algunos se refieran más específicamente a la supremacía del segundo sobre la primera), deben estar incluidos en nuestra lista.

En lo que toca a algunos otros como el municipio libre, la no reelección del Ejecutivo Federal, la representación política y acaso el juicio de amparo, no podemos negar la importancia que han tenido dentro de nuestra vida constitucional, por lo que cabría con matices considerarlos quizá como principios esenciales.

No obstante, el principio relativo a la rectoría económica o intervención estatal en materia económica, es el que ha causado verdadera polémica, dado que se le ha interpretado de muy diversas formas, tal como lo veremos a través de los autores que a continuación se comentan. Así, Miguel de la Madrid, profesor de la Facultad de Derecho (UNAM), afirma que la necesidad de que el Estado interviniera en la vida económica del país, fue reconocida desde la Carta de 1917, por varias razones: "a) Condiciona y limita la propiedad en atención al interés público; b) Establece un régimen de propiedad pública sobre cierto tipo de bienes; c) Instaura un control directo -y hasta exclusivo y no concesionable- del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; d) Garantiza la libertad económica pero la condiciona y limita por el interés público; e) Atribuye al poder público facultades para intervenir en la economía a fin de impulsar el desarrollo de la sociedad en una forma equitativa".⁶

1. MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, 1ª edición, ciudad de México: Instituto de Capacitación Política del PRI, 1982, pp. 275-276.
2. CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, ciudad de México: Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 298.
3. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, "Las decisiones fundamentales y la reforma constitucional", *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1985, p. 274.

4. *Cfr. Estudios constitucionales*, ciudad de México: Porrúa, S.A., y UNAM, 1991, pp. 298-307, 445-468 y *La Constitución mexicana de 1917*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1990, esp. 131-282.
5. MADRID HURTADO, Miguel de la, *op. cit.*, pp. 274-276.
6. *Cfr. MADRID HURTADO, Miguel de la, op. cit.*, pp. 571-578.

Sin embargo, Ramón Sánchez Medal, profesor de la Escuela Libre de Derecho, apoyándose en el mismo concepto schmittiano de "decisiones políticas fundamentales", objeta la llamada rectoría económica, por considerarla violatoria de aquéllas. Así este último autor considera que el concepto de rectoría económica incursiona en nuestro país a partir de la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, y que violenta nuestro orden constitucional, sin contar con que fue una reforma realizada por un poder sin facultades para ello (el poder revisor de la Constitución).⁷

Basta este ejemplo, para apuntar los diversos problemas que presenta el estudio de este tema, cuyo meollo sería determinar quién o quiénes, son los autorizados para decidir cuáles son los principios esenciales que nuestra Constitución sanciona y de qué forma se deben entender éstos.

Para finalizar este punto, mencionaremos una lista aún mayor, y que seguramente podría ser un tema para un trabajo más detallado y profundo.⁸

1. La existencia de principios esenciales en la Constitución (arts. 40 y 136).⁹
2. La soberanía nacional y popular (arts. 39 y 41).
3. El Estado social de Derecho (arts. 3º., 25- 1º., 27-3º.).
4. La democracia (arts. 3º, 39, 40, 41).
5. El interés general (arts. 3º C, 25-28).
6. El nacionalismo (arts. 3º primer párrafo, 82-1).
7. La potestad reglamentaria presidencial (art. 89-1).
8. La sumisión del poder militar al poder civil (art. 129).
9. La responsabilidad de los servidores públicos (arts. 108-114, 134).
10. Las facultades de principio pertenecientes, en nuestro régimen federal, a los estados de la Unión (art. 124).

7. Cfr. SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *El fraude a la Constitución*, ciudad de México: Porrúa, S.A., esp. pp. 24-25, 31, 80. Este autor reconoce como decisiones fundamentales: la soberanía del pueblo, el sistema representativo federal, los derechos humanos y sus garantías, la división de poderes, la separación de la Iglesia y del Estado, el control de los actos de las autoridades constituidas mediante el juicio de amparo y la irreformabilidad de las decisiones fundamentales.

8. La mayoría de estos principios han sido enunciados por el profesor León CORTIÑAS-PELÁEZ, en diversas ocasiones, en sus cátedras de Derecho Público, tanto en la UNAM, como en la UAM, aclarando este profesor que estos "apuntes" no configuran una lista exhaustiva.

9. Los artículos citados son de la *Constitución federal mexicana*, y sólo pretenden ilustrar sintéticamente los principios señalados, sin que con ello se agote el contenido del principio, en la mayoría de los casos.

11. La preferencia en los empleos públicos, de los nacionales sobre los extranjeros (art. 32-1º).

12. Los principios normativos de la política exterior (la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; art. 89-X).

13. La igualdad (arts. 1º, 12,13).

14. La libertad (arts. 5º, 11).

15. La legalidad (arts. 1º, 5º, 14, 16).

16. La igualdad de sexos (arts. 1º y 4º).

17. La protección al trabajador (art. 123).

18. La laicidad (arts. 3º, 24, 82-IV, 130).

19. La autonomía de la enseñanza superior (art. 3º, -VIII).

20. El juicio de amparo (arts. 103 y 107).

21. La existencia de tribunales administrativos (arts. 73-XXIX-H, 104 I-B, 116-V y 122 C. base quinta).

22. La defensa de los derechos humanos por vía no judicial (art. 102-B).

23. La rectoría estatal (art. 25-1º).¹⁰

24. La intervención de principio *{principiaT}* del Estado en la vida económica del país.

25. Las áreas estratégicas del Estado federal (art. 28-4º).

26. La planeación (art. 26).

27. La existencia de una administración pública tanto centralizada como paraestatal (art. 90).

28. La economía mixta (art. 25-3º)..

En los siguientes párrafos comentaremos en qué medida y a través de quién, se puede reformar la Constitución y especialmente los principios esenciales de la Constitución.

2. Reformas a la Constitución. El presente punto es de gran trascendencia, dado que nos permitirá, a la

10. En materia económica, PATINO MANFER, Ruperto, considera que los principios planteados en la Constitución son: Soberanía, desarrollo independiente, nacionalismo e integración nacional, economía liberal pero con contenido social muy importante, rectoría económica del Estado y manejo libre de la nación sobre sus recursos. Cfr. el artículo de ORTEGA PIZARRO, Fernando, "El tratado de libre comercio, contrario a la Constitución", ciudad de México: *Proceso*, 26 de octubre de 1992, núm. 834, pp. 16-19.

luz de los términos estudiados, saber qué es lo que la Constitución autoriza a hacer al poder reformador respecto de su propio texto. Esto nos llevará a estudiar cuál es el órgano facultado para llevar a cabo tales modificaciones y, si esta actividad, tiene o no límites y cuáles, en su caso; desembocando en un breve estudio sobre la soberanía, planteándonos el problema de saber a la luz de lo anterior, en quién radica realmente la soberanía.

El artículo 135 constitucional señala en la parte conducente: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada...".

En el diccionario Porrúa de la Lengua Española se señala que: "ADICIONAR: Hacer o poner adiciones. Añadir. Sumar"; y en lo que respecta a: "REFORMAR: Volver a formar, rehacer".¹¹

Son diversas las interpretaciones que la doctrina ha dado a estos términos.

El profesor Miguel de la Madrid considera que: "Reformar quiere decir volver a dar forma, pero *no significa modificar la sustancia de las cosas*, sino modificar la forma de una misma sustancia. Las adiciones, por otra parte, significan agregar algo a lo existente, *pero sin destruir la existencia y tampoco transubstanciar lo existente*"¹² (subrayados nuestros). En virtud de que considera que la substancia de la Constitución radica en los principios esenciales de la misma, para él, el artículo 135 no autoriza en forma alguna la transformación de fondo de aquéllos (*infra*, 3.A), apoyándose en principio, de los mismos verbos utilizados en el precepto aludido. Por su parte, Tena Ramírez afirma que: "Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes, pues si hubiera contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud del principio que la norma nueva deroga la antigua...". "Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro;... es, por último, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro dentro de la ley existente".¹³

La opinión del rector Carpizo no resulta del todo clara, pues aunque reconoce que, jurídicamente el poder reformador es el que puede modificar la Constitución, y hace patente la necesidad de dar mayor intervención al pueblo en Jo que respecta a las decisiones fundamentales, parecería que considera que, hoy por hoy, el poder reformador tiene facultades omnímodas al respecto.

En una posición más radical, el profesor Arteaga- Nava asevera que "El término reforma es genérico, comprende tres especies: las reformas propiamente dichas, las adiciones y las supresiones", señalando que "El único límite a la actividad reformadora... es que la Carta Magna responda, en términos generales, a las relaciones de poder que existan...".¹⁴

Finalmente, en la Constitución mexicana comentada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, se argumenta que el texto mismo del art. 135 constitucional, no nos autoriza a pensar que las reformas o adiciones sean tales que resulten en una reformato- tal de la Constitución* dado que el mismo artículo determina que: "para que las reformas o adiciones *lleguen a ser parte de la misma*", por lo que "esta redacción presupone necesariamente que con las reformas y adiciones la misma Constitución sigue existiendo".¹⁵

Nos adherimos, en lo general y con matices, a las tesis que afirman que los términos empleados por el artículo 135 constitucional, "reformar" y "adicionar", no otorgan facultades omnímodas al poder reformador de la Constitución para alterarla substancial- mente pues, como veremos, sería depositar en ese *poder constituido* la soberanía, arrebatándosela al pueblo. Esto nos lleva a cuestionarnos ahora sobre la conformación de este poder y sus facultades.

No deseamos terminar el presente parágrafo sin citar a Maquiavelo. "Puede llamarse feliz una república donde aparece un hombre tan sabio que le da un conjunto de leyes mediante las cuales cabe vivir se-

11. *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, 32ª. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, pp. 11 y 641, respectivamente.

12. MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, 1ª. edición, ciudad de México: Instituto de Capacitación Política del PRÍ, 1982, p. 275.

13. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 46. Este autor parece lamentar el llegar a la conclusión de que el "Poder Constituyente Permanente" está investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar la Constitución a su voluntad, matizando primero esta afirmación, para volver a reconocerla sin cortapisas (*infra*, 45.A). En el mismo sentido irrestricto, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, (Dirección, coordinación y redacción general), *Introducción al derecho administrativo*, México: Porrúa, S.A., 1999 en referencia

al Poder constituyente originario: parágrafo 1.2, p. 106; a las facultades del Poder constituyente: parágrafo 1.2.0, p. 107; y al Poder constituyente estadual: parágrafo 1.3.2, pp. 116-117.

14. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional, estatal*, T. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1988, pp. 310 y 326. *Cfr.*, cotejando a este autor con su propia tesis y las aportaciones divergentes de los profesores CORTIÑAS-PELÁEZ y PÉREZ-LÓPEZ, la nota de "caso práctico" por ROSAS-DÍAZ, Josefina, "Algunas anotaciones sobre el artículo 135 de la Constitución federal de 1917, visto por tres autores mexicanos ante el nuevo horizonte nacional (1994-2000)", ciudad de México: *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A/Departamento de Derecho), núm. 28, septiembre-diciembre 1994, pp. 505-512.

15. *Cfr.* en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, la contribución de MADRAZO, Jorge, p. 340.

guramente sin necesidad de corregirlas... por el contrario es desdichada la república que, no sometándose a un legislador hábil, necesita reorganizarse por sí misma, y más infeliz cuanto más distante está de una buena constitución...".¹⁶

3. A) *El llamado "Poder Constituyente Permanente"*. En el artículo 135 constitucional que venimos comentando, se establece el mecanismo a través del cual la Constitución puede ser adicionada o reformada, que transcribimos textualmente: "...se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

A este conjunto de autoridades que concurren a fin de producir una modificación a la Regla Suprema, Tena-Ramírez lo ha denominado: Poder Constituyente Permanente. Este autor determina llamarlo así dado que, afirma, participa de la función soberana en tanto que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía, por lo que su función es constituyente, sobreviviendo, además, al mismo autor de la Constitución. No obstante, el profesor Miguel de la Madrid cuestiona tal denominación en virtud de que el verdadero Poder Constituyente "... es la soberanía misma, crea la Constitución...; no está limitado por normas positivas ... y ... es una facultad inherente al pueblo mismo"; en tanto que el poder revisor de la Constitución: "... es un poder constituido ... sujeto al ordenamiento que le da vida ... que debe obrar, dentro de sus estrictas competencias ... (y)... de ninguna manera es soberano ...".¹⁷

4. a) *Su conformación*. Lo anterior nos plantea el problema de determinar qué alcances tiene la función de ese poder y finalmente en quién radica la soberanía, temas sobre los que volveremos en breve.

Ahora debemos estudiar algunos problemas que surgen del propio artículo comentado.

aa) En primer lugar: ¿quién o quiénes pueden presentar iniciativas para reformar la Constitución? Después de un breve pero detallado análisis, Arteaga-Nava concluye que debe aplicarse la regla del artículo 71 de la propia Constitución: El Presidente de la Re-

pública; los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y las legislaturas de los estados.

bb) El segundo problema sería: ¿ante qué instancia se deben presentar las iniciativas? El mismo autor afirma que se deben seguir las mismas reglas de los artículos 71 y 72 primer párrafo, debiendo discutirse sucesivamente en ambas cámaras, salvo que se trate de la materia de empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas (art. 72 h), de las que deberá conocer en primer lugar la Cámara de Diputados. Las cámaras conocerán de la iniciativa en forma separada, sucesivamente.

cc) El tercer punto sería determinar el número de votos que se requieren en las cámaras, para aprobar las modificaciones. Dado que el artículo 135 se refiere a "...el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes". Arteaga, en discutible consideración, afirma que el *quorum* de asistencia, es el que marca la regla general en el art. 63: las dos terceras partes en la de senadores y más de la mitad en la de diputados; en ambos casos de los miembros de las cámaras. Y sobre ese *quorum* de asistencia, se aplicaría la regla del art. 135 que señala el *quorum* de votación, punto éste discutible y discutido.

dd) El cuarto comentario sería respecto al papel de las legislaturas estatales y del Distrito Federal. Por una parte pueden iniciar modificaciones a la Constitución y, por otra, aprobar o reprobado un proyecto que les sea sometido. En esta función constituyente, queda totalmente excluida la participación de otras autoridades, tales como el Ejecutivo Estatal o los ayuntamientos. Sus proyectos pasan primero a comisión, que es la que decide si se les somete o no a la consideración de los legisladores. Finalmente, para que una iniciativa de modificación sea aprobada, se requiere el voto de la mayoría de las legislaturas de los estados. Por lo que respecta al Distrito Federal, la Asamblea de Representantes, de acuerdo al nuevo texto del 122 constitucional, sólo podría iniciar modificaciones a la Constitución en materias relativas al propio D.F. (*ibase primera*, literal Ñ) careciendo, mientras no se terminen las reformas democráticas (1997-2000) en trámite, del derecho a aprobar o reprobado las reformas propuestas por los entes mencionados.

16. Citado por ARTEAGA NAVA, Elisur, *La Constitución mexicana comentada por Maquiavelo*, I^a, edición, ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1987, p. 185.

17. MADRID HURTADO, Miguel de la, *op. cit.*, p. 274.

ee) En quinto lugar, mencionaremos que el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las modificaciones, en su caso, lo realiza el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente; ambas decisiones se deberán tomar por mayoría simple de los presentes (cubriendo, obviamente, el *quorum* de asistencia).

ff) Como sexto punto, señalaremos que una vez declarada la aprobación de las modificaciones, el Ejecutivo Federal deberá limitarse a publicarlas en el *Diario Oficial de la Federación*, y el Decreto que ordene tal publicación tendrá que ser refrendado por el Secretario de Gobernación como responsable del *Diario*. El presidente de la República no tiene en recta teoría pero sí en desviada práctica la facultad de vetar una modificación aprobada en los términos legales, dado que el posible veto ha sido superado de antemano, por el número de votos requeridos para tal aprobación.¹⁸

gg) Por último Arteaga nos llama la atención sobre el hecho de que el presidente de la República: "... dada su virtual irresponsabilidad, tiene la [facultad] de determinar el momento en que lo hará [la publicación del decreto de reformas] sin que exista procedimiento por virtud del cual se le comine a que lo haga dentro de determinado plazo".¹⁹

Hechos los comentarios anteriores, estudiaremos ahora los alcances de la función del llamado "Poder Constituyente Permanente". 5. b) *Sus facultades respecto de los principios esenciales de la Carta Magna*. Sobre este punto existen, en términos generales, dos grandes posiciones.

6. 1. aa) *El poder revisor sería soberano*. La primera afirma que el poder revisor de la Constitución puede hacer tantas modificaciones como estime necesarias y aun llegar a dictar una nueva Constitución, por lo que para él, no representan ningún límite intocable los principios esenciales de la Constitución. Su argumento fundamental es que en ese poder radica la soberanía.²⁰

En efecto, señala Tena-Ramírez, quien entre otros autores sostiene esta teoría, si el art. 39 constitucional otorga al pueblo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, y en virtud de que la Constitución Federal no aclara en qué forma puede ejercitar el pueblo ese derecho, "no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del art. 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana"; así, "en todo régimen representativo el pueblo no tiene más autoridad que la de elector; él es la fuente de toda autoridad pero no la ejerce por sí mismo".²¹

En el mismo sentido se pronuncia Arteaga-Nava quien, refiriéndose al art. 41 de la propia Constitución comenta: "Cuando (el artículo 41) afirma que el ejercicio de la soberanía se logra a través de los poderes que se establecen en la Constitución dentro de sus respectivas jurisdicciones, de ello resulta que al conferírsele la facultad de reformar a un cuerpo consignado en ella misma y al atribuir el ejercicio de eso que denomina soberanía a los poderes constituidos, está negando la participación directa del pueblo en la modificación de la ley suprema", de donde concluye: "el que haya únicamente una combinación de órganos capaz de reformar la constitución y de que no exista ninguna barrera a su actuación, llevan a concluir que ella y no el pueblo, en la realidad es la única soberana".²²

18. Práctica. que CORTIÑAS - PELÁEZ, León, considera una "praxis de veto de bolsillo". Cfr. *Introducción al derecho administrativo*, párrafos 1.2.0 y 1.3.2., pp. 107 y 116-117, respectivamente.

19. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, la edición, México: Porrúa, S.A., 1988, p. 324. Consultamos a este autor para el estudio de los problemas y comentarios que se hicieron en este punto, esp. pp. 310-324. No obstante la opinión de ARTEAGA, Jorge CARPISO sostiene que, en tanto que el presidente tiene la obligación de ordenar que se publique una ley, si no lo hace "... está incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de poderes y anulando al Poder Legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico, y por tanto tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108 constitucional" (artículo actualmente reformado, pero que a la letra señalaba en la parte mencionada: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común"). *La Constitución mexicana de 1917*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1990, p. 295.

20. No ignoramos que el tema de la soberanía es muy polémico, pero para los fines del presente trabajo nos basta con considerar, con Hermann HELLER: "Llamamos soberana a aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz". *La Soberanía*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, traducción de Mario DE LA CUEVA, 1965, p. 122 (con reimpresión facsimilar del Fondo de Cultura Económica. 1997).

21. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op cit.*, p. 58.

22. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional...*, p. 327, y en el mismo sentido: CORTIÑAS-PELÁEZ, *Introducción al derecho administrativo*, párrafos 1.2.0 y 1.3.2. p. 107-108 y 116-117. Este último autor nos llama la atención sobre la función constituyente, aseverando: "*La función constituyente*, la más importante de las funciones del Poder Público en ejercicio de la soberanía, merece una reivindicación normativa mexicana tanto federal como estadual. La Ley Suprema y las Constituciones de los Estados la regulan, oblicuamente, en cuanto a los procedimientos de iniciativa, promulgación y publicación: ello permite desvirtuaciones, particularmente a nivel del Ejecutivo que exigen un acotamiento más preciso del ejercicio de ésta, la función jurídica suprema de nuestro ordenamiento, cfr. "Del régimen de la Administración Pública Mexicana (elementos para una reflexión prospectiva en 1992)", ciudad de México: *Alegatos*, septiembre-diciembre 1992, núm. 22, párrafo 1.1, p. 122.

7. 2.bb) *El poder revisor no es ilimitado*. Nos atrevemos a disentir matizadamente con estos autores, no sólo por las razones que al citar a los autores que sostienen la segunda posición se darán, sino porque aun de las propias características que posee el concepto de soberanía, se desprende lo contradictorias que resultan las afirmaciones que venimos de estudiar.

En efecto, el art. 39 habla de que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo" y declara inalienable el derecho de éste a alterar o modificar la forma de su gobierno. Si bien confunde los conceptos de soberanía popular y nacional,²³ se cuida de anotar que la soberanía reside "esencial y originariamente en el pueblo". Es decir de principio e invariablemente la soberanía le pertenece al pueblo, y ésta por definición es inalienable e indivisible.²⁴ Lo anterior se reafirma al señalar el mismo artículo, en forma específica, que el derecho del pueblo, a alterar su forma de gobierno es inalienable, es decir, que no se puede transmitir a otro, ni aunque ese otro sea el "Poder Constituyente Permanente". Para esta primera teoría, lo único que debe cuidar el Poder Constituyente Permanente, es que las reformas que realice sean congruentes con la historia de ese pueblo, con los conceptos de la época respecto de la Constitución y con el propio contexto constitucional.

8. 3.cc) *El poder revisor no es constituyente soberano*. La segunda posición considera que el poder revisor de la Constitución, en tanto que es un poder constituido, obra también del Poder Constituyente, no puede realizar modificaciones a los principios esenciales de la Carta Magna. En efecto, dado que ella establece las funciones y facultades de aquél, y por su carácter de poder constituido no puede, desde luego, atentar contra el documento que lo creó.

Esta corriente doctrinal presupone que la soberanía radica en el pueblo y éste no puede, en forma alguna enajenarla, a favor, ni de la Constitución, que es la obra del ejercicio de aquélla, ni de un poder que ella misma instituyó y que queda siempre bajo su voluntad.

En palabras del profesor Miguel de la Madrid: "todo poder constituido es un poder limitado que debe obrar, dentro de sus estrictas competencias, sin contrariar las decisiones políticas fundamentales que enmarquen la vida estatal por la propia Constitución". Mientras que "la existencia del poder constituyente deriva de la existencia del propio pueblo, ya que es una facultad inherente al pueblo mismo".²⁵ Evidentemente, en forma alguna se pretende que la Constitución se convierta en un conjunto de preceptos y principios estáticos e inalterables, pues la existencia del poder reformador es necesaria, en virtud de que "las reformas constitucionales o las adiciones al texto constitucional son plenamente justificables, en cuanto precisen con mayor exactitud las decisiones políticas fundamentales o en cuanto tiendan a armonizar, en la práctica, las distintas decisiones políticas fundamentales que sirven de apoyo a la constitución".²⁶

Ninguno de los autores que sostienen esta posición, cuestiona el hecho de que los principios esenciales de la Constitución puedan cambiar, desaparecer o renovarse. Así lo reconoce la propia Constitución mexicana en el art. 39, al declarar que el pueblo posee el inalienable derecho de cambiar su forma de gobierno (principio incuestionablemente esencial).

No hay duda tampoco en quién es el legitimado para decidir estos cambios; a la luz de la propia Constitución es el pueblo mismo, esencial y originariamente soberano. Si alguien más intentara hacerlo, caería en el supuesto del art. 136, tal acción sería tomada como una rebelión; solamente el pueblo podría hacerlo legítimamente. El meollo de la discusión es ¿a través de qué medios puede hacerlo el pueblo? No es necesario acudir al concepto del derecho a la revolución para saber que un movimiento armado promovido o respaldado por el pueblo no requiere de ningún fundamento o reconocimiento jurídico. Pero no creemos que nadie considere que la respuesta ideal sea que el pueblo tenga que hacer una revolución para transformar estos principios. Por el contrario, debemos buscar los métodos jurídicos a través de los cuales, el pueblo pueda participar en forma más directa en la adopción de

23. El concepto de soberanía nacional es de corte conservador. En éste la soberanía reside en la nación, que es una persona independiente de los individuos que la componen, que necesariamente deberá expresarse a través de sus representantes, quienes tendrán la libertad de interpretar y adaptar la voluntad de sus representados, que devienen meros electores cuya única misión será la de designar a aquéllos. Por su parte, el concepto de soberanía popular "consiste en admitir que el poder de mandar reside en forma directa (y expresable directamente) en la universalidad de los ciudadanos"..."; en la perspectiva de la soberanía popular cada individuo es a la vez, o en todo caso alternativamente, súbdito y portador de una parte de la soberanía". Cfr. HAURIOU, André y otros, *op. cit.*, esp. pp. 394-397,398.

24. Señalaba al respecto ROUSSEAU: "no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general jamás deberá enajenarse...el poder se transmite, pero no la voluntad...La soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable; porque la voluntad es general o no lo es ...". ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, pp. 33 y 35.

25. MADRID HURTADO, Miguel de la, *op. cit.*, p. 274.

26. *OP. CIT.*, P. 276.

los principios esenciales que, finalmente, le beneficiarán o perjudicarán a él. Sobre este particular volveremos más adelante (*infra*, 10).

Ahora queremos puntualizar algunos comentarios sobre el llamado "Poder constituyente permanente".

9. B) *Críticas al Poder Constituyente Permanente*. Parece arduo de admitir que un grupo de personas, elegidas normalmente por una minoría de electores (no olvidemos el alto grado de abstencionismo que ha reinado hasta 1997 en la República mexicana), con el propósito de que gobiernen con el carácter de poderes constituidos, por y para el pueblo, se erijan sobre éste y decidan su destino, tomando (aun facultadas por texto expreso) las decisiones más trascendentales sin mayor intervención de la población, que la antes mencionada "elección" periódica. En este sentido se pronuncia la doctrina colombiana: "Pero en Hispanoamérica el origen imperialista de sus estructuras sociales ha impedido la genuina pluralidad de fuerzas, grupos, partidos, intereses, montado como está el poder sobre la nuda fuerza o sobre un consenso simplemente formal, que es más bien forzado asentimiento o conformidad resignada, que han impedido sacar a la luz y personificar y representar los sectores silentes, marginados, situados a extramuros del proceso de desarrollo político";²⁷ llegando a la conclusión que (aunque este autor se refiere al poder constituyente, es aplicable con mayor razón al poder que comentamos): "Es abusivo, pues, dar por existente un poder nacional, pleno, dominante y soberano, origen y soporte de la constitución del Estado en una situación crónica de subdesarrollo".²⁸ En el terreno práctico, el considerar omnipotente al poder reformador de la Constitución, nos plantea algunos problemas. Así, si en su labor este poder realizara alguna reforma incongruente con los principios esenciales de la Carta Fundamental, no habría ningún medio de defensa posible en contra de tal reforma,²⁹ con tal de que cumpliera con los requisitos formales mencionados en el art. 135 comentado. Así lo reconoce el profesor Miguel de la Madrid: "Sin

embargo, reconocemos que ante una reforma que desvirtuara alguna, o algunas, de sus decisiones políticas fundamentales, no sería posible acudir a procedimientos jurisdiccionales para obtener una declaratoria de anticonstitucionalidad de la reforma constitucional, porque tampoco en la Constitución se confiere al Poder Judicial Federal facultad alguna para determinar en este tipo de conflictos".³⁰

La Suprema corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en idéntico sentido, en la tesis Núm. 739: "CONSTITUCIÓN FEDERAL, SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SÍ . Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contradictorios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme al artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar del orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo la Ley Suprema de toda la Unión", únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla".³¹

Únicamente se ha supuesto que se podría impugnar una reforma a la Constitución en el caso de que no cumpliera con los requisitos formales que señala el art. 135 comentado. Esto podría darse en varios supuestos: a) que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, aprobaran las modificaciones sin contar con los votos de las legislaturas estatales sea de buena o mala fe, se contaran mal los votos, o se tuvieran por afirmativos votos negativos); b) que

32. SÁCHICA, Luis Carlos, *El Poder Constituyente en Iberoamérica*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, p.7.

33. *Op. cit.*, p. 10.

34. Hecho que le parece "obvio" a Arturo GONZÁLEZ COSÍO: "De conformidad con la Constitución mexicana vigente desde 1917, existen actualmente controles legales y políticos de los actos de los tres poderes derivados de la Federación (no, como es obvio, del Poder Constituyente)". *Cfr. El poder público y la jurisdicción en materia administrativa*, 2ª. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1985, p. 65; en el mismo sentido, enfatizando la amplitud irrestricta de la habilitación constitucional normada por el artículo 135 de la Carta de 1917, se pronuncia CORTIÑAS-PELÁEZ, León, en *Introducción al derecho administrativo*, pp. 107 y 116-117, con nota en contra de su maestro de Tubinga Otto BACHOF.

30. MADRID HURTADO, Miguel de la, *op. cit.*, p. 276.

31. Amparo en revisión 8165/1962. Salvador Píña Mendoza, marzo 22 de 1972, Unanimidad de 16 votos, Ponente: Enrique Martínez Ulloa, Pleno, Séptima Época, Volumen 39, Primera parte, p. 22. Jurisprudencia y tesis sobresalientes 1974-1975. Actualización IV Civil, México: Mayo Ediciones, 1984, p. 381.

los votos de las legislaturas estatales no hubieran sido emitidos por la Legislatura local, sino por la Comisión o diputación permanente;³² c) que no se cumpliera con los *quorums* de asistencia y votación en el Congreso; d) que la iniciativa no proviniera de los entes autorizados; éstos por vía de ejemplo.

Tena-Ramírez señala que el juicio de amparo sería plenamente eficaz para impugnar las modificaciones que no observaran los requisitos marcados por el art. 135: "De otra suerte la pseudo reforma o adición *no forma parte* de la ley suprema y el juicio de amparo conserva su plena eficacia en contra del acto atentatorio que, con el falso título de reforma o adición, pretende vulnerar el contenido de la norma suprema, cuya defensa corre a cargo del juicio de amparo".³³

Cabe hacer notar empero lo limitado de los efectos del juicio de amparo, amén de sus pobreza y contradicciones detectadas ya en el siglo XIX y enfatizadas por la doctrina del siglo XX.

Sólo nos queda confiar en la prudencia y sabiduría de los legisladores. Y nada más oportuno que las palabras de Maquiavelo. "Cuando se comprende que la constitución de un estado no es buena, se cambia de pronto o se reforma poco a poco, a medida que se van conociendo sus defectos; pero ambos métodos son casi irrealizables; porque la reforma paulatina sólo puede hacerla un hombre sabio y prudente, que presienta el defecto o lo advierta cuando aparece, y es facilísimo que no haya en una ciudad un hombre en tales condiciones".³⁴

En la práctica, el poder reformador de la Constitución ha operado en función del criterio y de los planes del presidente de la República en turno, dado que, como es bien sabido, la mayoría de las modificaciones constitucionales provienen de iniciativa de él, y no han reconocido otro límite que la autolimitación y prudencia de éste. No nos queda en esta sección, sino analizar una propuesta formulada por el profesor Jorge Carpizo.

10. Comentarios a la propuesta del rector Jorge Carpizo. Este autor señala que ante la imposibilidad de que el pueblo mismo gobierne y decida sobre los asuntos que le conciernen, ha sido necesario acudir a la figura de la representación; no obstante, y a fin de atenuar los inconvenientes que hemos venido comentando, propone, siguiendo la normati-

dad y doctrina helvéticas y del Uruguay, instrumentar mecanismos de "gobierno semidirecto", y analiza tres procedimientos: a) el veto popular, que "es la aceptación o no aceptación de la 'ley' por el pueblo. La ley la crea el órgano legislativo, pero en un plazo determinado, cierto número de ciudadanos pueden exigir que esa ley sea sometida a la consideración del pueblo. Si el pueblo no sanciona la ley, los efectos de su decisión se retrotraen..."; b) el referendo, "La asamblea legislativa hace un proyecto de ley, pero éste no adquiere el carácter de ley sino hasta que sea aprobado por el número de ciudadanos que la Constitución señale"; c) la iniciativa popular, "un número de ciudadanos presenta a la asamblea un proyecto de ley, y la asamblea está obligada a considerar la iniciativa. Si dicha iniciativa no prospera dentro del órgano legislativo, entonces el pueblo es quien decide sobre el destino de dicha iniciativa".³⁵

La idea sería instaurar alguno (o algunos) de estos métodos, para dar mayor intervención al pueblo, especialmente en lo relativo a la reforma de la Constitución.

La propuesta es interesante, por lo que no quisimos omitirla en este trabajo, aunque no debemos dejar de señalar que estos sistemas señaladamente helvéticos de democracia semidirecta presuponen, a diferencia de nuestro Tercer Mundo, de una ciudadanía informada e interesada en la cosa pública, y de una voluntad real de los gobernantes en promover la participación consciente de la población.

Es ilustrativo el caso del gobierno del Distrito Federal, en el que, habiéndose insertado, por ley pero no en el art. 122 de la Carta Magna, las figuras del *referéndum*., la iniciativa popular y la consulta pública, los resultados han sido: el primero desapareció al crearse la Asamblea de Representantes del D.F., y las dos restantes siguen estando sin un ejercicio real, escasamente regulados por el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cabe mencionar que los efectos de la iniciativa popular, de utilizarse, sólo serían que la Asamblea considerara la iniciativa sin ninguna obligatoriedad para ella.

Parecería que los "representantes del pueblo" tienen temor de activar mecanismos que permitieran mayor participación a éste, desconfiando así de los que, teóricamente, los eligieron, y para los que supuestamente gobiernan. Habrá que estar pendientes de probables reformas en el trienio cardenista (1997-2000).

32. Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional...*, pp. 323- 325. Sin embargo, este autor no menciona los medios que podrían utilizarse para impugnar tal irregularidad, de tal forma que la reparación tuviera un alcance general, tal como correspondería a una irregularidad de tal magnitud.

33. TENA-RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p.63."

34. ARTEAGA NAVA, Elisur, *La constitución mexicana...*, p. 186.

35. Cfr. CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1990, p. 222.

En la siguiente sección, analizaremos un principio esencial de la Constitución mexicana de 1917, que ya hemos venido mencionando: "la división de poderes". Su violación impide el ejercicio verdadero de cualquier sistema de control de la constitucionalidad. Como indica André Hauriou: "Bajo un régimen de tipo dictatorial ningún sistema de control de la constitucionalidad puede dar buenos resultados".³⁶

Sección II

11. *Un caso concreto: "La división de poderes" en México.* Principio vertebral de un Estado de Derecho es el que ahora nos ocupa. No obstante que la mayoría de los autores consultados afirma su importancia, mucho se ha cuestionado su efectiva vigencia. Y, más aún, en las últimas décadas, la marcada centralización del poder en manos de la Federación y su concentración en las del Ejecutivo, nos permite poner en duda la operatividad del principio. Pero no basta señalar si funciona o no, es necesario preguntarnos las causas de esto y analizar si existe una solución aceptable. De éste y otros puntos nos ocuparemos a continuación.

12. *Breve reseña histórica del principio.* Los especialistas en la materia coinciden en que desde la antigüedad existía el planteamiento de la división de poderes, encontrando en Aristóteles y Polibio la referencia más antigua al tema que ahora comentamos. Sin embargo, "hasta entonces, la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo".³⁷

La idea de emplear la fórmula de la división del poder público, a fin de limitar sus posibles excesos, en detrimento de la libertad individual, la ubicamos en Locke³⁸ y más claramente definida en Montesquieu.³⁹

Para Locke el peligro mayor consistía en que las mismas personas tuvieran en sus manos la tarea de formular las leyes y ejecutarlas, pues, o bien podrían desobedecerlas, o bien podrían formularlas a la medida de sus intereses; se vio así, en la división de poderes, un postulado político para contrarrestar al absolutismo.

Por su parte Montesquieu fundamenta sus postulados en una idea básica: "Pero se sabe por experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad propende a abusar de ella, no deteniéndose hasta que encuentra límites", por lo que "...Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder".⁴⁰ Así Montesquieu distingue en el Estado tres tipos de poderes: el poder legislativo (que hace leyes o deroga las existentes); el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes (hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones); el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil o poder judicial (castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares).⁴¹

El primero considera que fue Maquiavelo quien descubrió esta fórmula para el mundo moderno, y cita el capítulo XIX del *Príncipe*: "Entre los reinos bien organizados y gobernados actualmente figura el de Francia, donde hay muchas instituciones buenas que garantizan la libertad y seguridad del rey. La primera es el Parlamento, con grandes facultades. Conocían los que organizan el reino la ambición y la audacia de los poderosos y juzgaron necesario establecer algo que las refrenara; por otra parte, sabían la malquerencia del pueblo a los grandes, fundada en el temor que le inspiran, y procuraron dominarla, sin que el cuidado de contener las extralimitaciones de ambas clases estuviera a cargo del rey, para evitarle disgustos con los grandes, si favorecía al pueblo, y con éste si se inclinaba a favor de los nobles. Al efecto, constituyeron un tercer poder que, sin responsabilidad para el rey, reprimiera a los poderosos y defendiera a los débiles. Esta organización es excelente, prudentísima y además útil para la seguridad del rey y del reino". ARTEAGA NAVA, Elisur, *La Constitución mexicana...*, 1ª edición, ciudad de México: Siglo XXI editores, 1987, p. 77.

Por otra parte, CORTINAS-PELÁEZ apunta que las leyes de Indias señalaban: "Por cédula de 1603 expresamente se decide que los virreyes y gobernadores por ningún caso se mezclen, ni entrometan en los negocios concernientes a administración de justicia; porque éstos están cometidos a las Audiencias, y no las deben poner en ellos es- torvo (*sic*), ni impedimento alguno...". Ello, ya en 1603, según la obra *Política indiana*, por SOLÓRZANO Y PEREYRA, Juan de, comentadas por CORTINAS en "Notas, a propósito de la actualidad de la administración de Indias", Madrid: *Revista de estudios de la administración jocal y autonómica*, julio-septiembre 1986, núm. 231, pp. 545-558, esp. 552-554.

40. MONTESQUIEU, Carlos Luis, *El espíritu de las leyes*, Madrid: Librería general de Victoriano Suárez, traducción de Siró GARCÍA DEL MAZO, tomo I, 1960, pp. 225-226.

41. Cfr. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., "La justicia administrativa. Una moderna concepción de la división de poderes", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, ciudad de México, enero de 1989, núm. 13, pp. 101-118; MADRID HURTADO, Miguel de la, *op. cit.*, pp. 373-376, y ARTEAGA NAVA, Elisur, "División de poderes", ciudad de México: *Alegatos*, enero-abril 1992, núm. 20, pp. 65-71.

36. HAURIU, André y otros, *op. cit.*, p. 371.

37. Tena-Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 206.

38. Señalaba LOCKE: "Al poder legislativo incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la república para la preservación de ella y de sus miembros...". "Pero por disponer las leyes hechas de una vez y en brevisimo tiempo, de fuerza constante y duradera, y necesitar de perpetua ejecución o de especiales servicios, menester será que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia, y esté en fuerza permanente. Así acaece que aparezcan a menudo separados el poder legislativo y el ejecutivo...", "...el poder de paz y guerra y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república;... puede llamársela (facultad) federativa...". Cfr. LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, traducción de José Carner, 1941, pp. 94 y 95.

39. Difieren de esta consideración tanto Elisur ARTEAGA como León CORTINAS, recordando a Maquiavelo como a las Leyes de Indias.

Este principio es comentado posteriormente por diversos autores, pero su cristalización jurídica en un documento de trascendencia mundial se da en 1789, en "*La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*", que en su art. 16 señala: "Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución".

Veamos ahora algunas precisiones conceptuales sobre el principio que nos ocupa y la importancia que posee.

13. Precisiones conceptuales y objetivos del principio. Una de las críticas más severas que se han enderezado en contra del principio que nos ocupa, ha sido en contra de su propia denominación, "división de poderes". Parecería sugerirse con ésta, que los órganos del Estado (Constituyente, Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Reformador de la constitución -no mencionado por Montesquieu-⁴²), se fraccionan entre sí la soberanía, de la cual no tienen sino el ejercicio. En este sentido se pronunciaba Rousseau: "No es posible dividir la soberanía, diría el ginebrino; lo que se nombra como poderes no son sino emanaciones de la autoridad soberana, a la cual están subeditados".⁴³

De esta manera, en la actualidad ha sido mejor aceptado el denominar al principio como "separación de funciones", e incluso "coordinación de funciones": "Lo que corrientemente, aunque erróneamente, suele designarse como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas *funciones* estatales a diferentes órganos del estado".⁴⁴

La Constitución mexicana, a pesar de que se refiere, en el título tercero, capítulo I, a "De la División de Poderes", adopta la tesis de la indivisibilidad del poder, dado que: "La historia constitucional mexicana reiteradamente ha afirmado lo anterior (que existe un solo poder y lo que se divide es su ejercicio en diferentes órganos), como se aprecia en el artículo 49 de la Constitución vigente: 'El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial'".⁴⁵

42. Pero reivindicado ahora por CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al derecho administrativo*, parágrafos 1.2, 1.2.0 y 1.3.2, pp. 106, 107 y 11.6-117, respectivamente; así como por el mismo autor en el artículo "Del régimen de la administración pública mexicana (elementos para una reflexión prospectiva en 1992)", ciudad de México: *Alegatos*, septiembre-diciembre 1992, núm. 22, p. 122.

43. MADRID HURTADO, Miguel de la, *op. cit.*, p. 376.

44. ARTEAGA NAVA, Elisur, "División de poderes", ciudad de México: *Alegatos*, enero-abril 1992, núm. 20, pp. 65-71.'

45. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Diccionario jurídico mexicano* (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo IV, ciudad de México: Porrúa, S.A. y UNAM, 1991, p. 2450.

La segunda crítica en contra de nuestro principio, no es menos severa: nunca, e inclusive ni en el modelo inglés tomado por Montesquieu, las diferentes funciones estuvieron asignadas por completo a un solo órgano estatal.

¿Era la idea de Montesquieu la separación estricta y absoluta de las funciones asignadas a los diferentes órganos estatales? Madison considera que no, pues analizando la Constitución británica, fuente de inspiración para aquél, deduce que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, no se encontraban totalmente separados y diferenciados entre sí. Lo que es más, tomando algunos pasajes de la obra del autor comentado, Madison llega a la conclusión de que lo que aquél quiso decir fue: "que donde *todo* el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento, los principios fundamentales se hallan subvertidos".⁴⁶ Por el contrario, Armenta Calderón considera que: "Montesquieu formuló su teoría de la división de poderes en términos de legalidad mecánica de poder, demasiado rígidos para los problemas modernos y contemporáneos..."⁴⁷

En la actualidad sería ciertamente difícil encontrar algún autor que afirmara la separación rígida de las funciones que desempeñan los órganos del Estado; por el contrario, la realidad nos muestra, que entre los diferentes órganos estatales se establece una relación de coordinación. Aunque de principio cada órgano posee una determinada y exclusiva función,⁴⁸ pueden atribuírsele nuevas funciones,⁴⁹ o bien, establecerse que para el cumplimiento de determinados actos, sea necesaria la concurrencia de dos o más órganos estatales.

46. HAMILTON, Alejandro y otros, *El federalista*, 4ª. edición, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 206.

47. ARMIANTA CALDERÓN, Gonzalo M., "Lajusticia administrativa. Una moderna concepción de la división de poderes", ciudad de México: *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, enero de 1989, núm. 13, p. 117.

48. Definimos función como "una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico objetivo". CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del Poder Público", San José de Costa Rica: *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 57, 1987, p. 50.

49. Al respecto explica CORTIÑAS-PELÁEZ, León, que "Las funciones del poder público son cuatro: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa" y, si bien a cada órgano corresponde en principio realizar la función a que se refiere su propio nombre, a cada uno de los órganos se le pueden atribuir, por texto constitucional expreso, funciones que se podrían considerar propias de otro, vgr. "En efecto, puede haber función legislativa, por atribución, en el Ejecutivo (reglamento, actos-regla subordinados) o en el Judicial (regla jurisprudencial); puede haber función administrativa en el Legislativo (presupuesto, ratificación de nombramientos) o en el Judicial (licencias). *Jbidem*, p. 50.

En este orden de ideas, consideramos, con Arteaga Nava, que los objetivos de la fórmula de la división de funciones, específicamente en nuestro país son: "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 otros; 3) que se dé entre ellos una forma de colaboración⁵⁰ 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 defiende de la acción de los otros".⁵¹

A fin de ejemplificar el punto 1), señalaremos que el Poder Constituyente del artículo 135 puede emitir un acto administrativo, como la supresión de una Secretaría de Estado, o un acto jurisdiccional como la declaración de cosa juzgada definitiva en una categoría de juicios (artículos 14° y 13° de la Carta de 1917); que el presidente de la República tiene a su cargo la función administrativa,⁵² pero puede expedir reglamentos, función materialmente legislativa. Así, el Congreso de la Unión es titular de la función legislativa, pero puede hacer nombramientos, función materialmente administrativa. Finalmente, el Poder Judicial Federal tiene a su cargo la función jurisdiccional, pero el Pleno de la Suprema Corte de Justicia puede expedir su reglamento interior, función materialmente legislativa. En lo tocante al punto 2), la idea de que en la Constitución se intenta lograr un equilibrio (bien teórico, como veremos *infra*, 14), entre los órganos estatales permite puntualizar que: el veto neutraliza la acción del Congreso de la Unión, a favor del Ejecutivo; el Judicial lo hace a través del amparo contra leyes (con algunas reservas, por sus limitados efectos), y reglamentos; el Senado puede enjuiciar a un servidor público en perjuicio del Ejecutivo, etcétera.

50. Comentando el principio señalado, la opinión de CARPIZO parece coincidir con la de ARTEAGA en lo tocante a los objetivos 1 y 3; "La Constitución de 1917 se basa en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales, a saber: 1) el principio de colaboración y 2) la noción de funciones formales y materiales". *Vid. La Constitución mexicana de 1917*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1990, p. 203.

51. ARTEAGA NAVA, Elisur, "División de poderes", ciudad de México: *Alegatos*, enero-abril 1992, núm. 20, pp. 65-71.

52. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, al referirse a la función administrativa, hace una importante diferenciación: "mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el 'genio propio' de cada país y de cada circunstancia histórica, según el grado mayor o menor de intervención estatal en la vida civil". *V. "Teoría general de los cometidos del Poder Público"*, San José de Costa Rica: *Revista de Ciencias Jurídicas*, mayo-agosto 1987, núm. 57, p. 53.

En el punto 3), las leyes que aprueba el Congreso de la Unión, son promulgadas y publicadas por el Ejecutivo; el Judicial dicta sentencias, pero las ejecuta con el auxilio del Ejecutivo.

En el punto 4), si la Cámara de Diputados omite, en el Presupuesto de Egresos, señalar la remuneración de un servidor público, se entiende que le corresponderá la del presupuesto anterior. Igualmente, todos los servidores públicos tendrán una remuneración adecuada e irrenunciable. Y cuando el presidente de la República dé la tercera propuesta para que una persona ocupe el cargo de Ministro de la Corte, sin que el Senado manifieste nuevamente su acuerdo, ésta ocupará el cargo provisionalmente, aun sin dicho consentimiento, para evitar un perjuicio al Judicial,

Hasta aquí hemos visto los objetivos teóricos del principio comentado, es hora de ocuparnos de la forma en que éste ha operado en la práctica.

14. *La operatividad del principio.* Como ya comentamos, la concepción teórica del principio respondió a la necesidad de crear mecanismos, al interior del propio Estado, que mantuvieran a sus diferentes órganos dentro de sus esferas competenciales (aunque no en forma tajante y estricta, sino dentro de un marco de colaboración), evitando así que unos se enseñoreasen de otros, en detrimento de la libertad y los derechos de la población.

15. *A) La inobservancia relativa.* Sin embargo, ninguno de los autores estudiados, se atreve a afirmar la estricta observancia del principio en nuestro país, pues todos, en mayor o menor medida, manifestándose en favor o en contra, e invocando diversas causas, reconocen que en la República mexicana la balanza se ha inclinado en favor del Ejecutivo; esto, claro, en detrimento de los otros órganos.

16. *B) La tradición autoritaria.* Podríamos hacer referencia a la tradición autoritaria de los sistemas de los países latinoamericanos; pero no es necesario irnos tan lejos para ver que la centralización de funciones en manos del Ejecutivo tiene más causas.

Si bien, de acuerdo a la opinión de Cosío Villegas, en las constituciones de 1824 y 1857, se dio supremacía al Legislativo,⁵³ en la Constitución actual la tendencia se revierte y "La Constitución de 1917 en este aspecto... se pronunció por un régimen presidencialista muy acentuado".⁵⁴

53. Citado por GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2ª edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1985, p. 41.

54. Cfr. MADRID HURTADO, Miguel de la, op. cit., p. 204; RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, ciudad de México, Porrúa, S.A., "Prólogo" de Andrés SERRA ROÍAS, 1990, 246 pp., in totum, y ahora, DÍAZ Y DÍAZ, Martín, Emilio Rabasa: teórico de la dictadura necesaria, ciudad de México: *Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa*, 1991, 117 pp., in totum.

Así, en un primer momento encontramos que la propia Constitución favorece la primacía del llamado por ésta, "Supremo Poder Ejecutivo".⁵⁵

17. C) *Estado de Servicio y Concentración*. En efecto, como afirma Cortiñas-Peláez, nuestra Carta Magna de 1917 "concibe ya un Estado de Servicio, manifestado en el imperativo de una potente administración prestacional, radicalmente inescindible de la esencia democrática del Estado", aclarando que: "El Poder Público no es una colección de prerrogativas para su ejercicio abusivo por los titulares de sus órganos. Muy por el contrario, Morelos...plantea la exigencia de que los gobernantes sean los 'siervos de la nación'".⁵⁶

Evidentemente, un Estado de estas características llevaba consigo la concentración de funciones en manos del Ejecutivo, el órgano que por su característica de un i personalidad y los recursos técnicos a su alcance, facilitaba el cumplimiento de los muy diversos cometidos que un Estado prestacional iba a poner en sus manos.⁵⁷

De esta forma, la propia Constitución abría la puerta para que, poseyendo el Ejecutivo nuevos cometidos, y sin darse los contrapesos idóneos para controlar la ejecución de ellos, la concentración se fuera acentuando cada vez más con el transcurso del tiempo.

18. D) *La materia económica*. Ahora, en materia económica, el presidente de la República posee el manejo coordinado del Banco Central (ahora ya con autonomía formal; aunque es interesante ver cómo opera en la práctica); de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal (cada vez menos, por cierto), del mayor flujo de recursos (a nivel federal, en detrimento de los Estados); y es el titular de la rectoría y de la planeación nacional.

"Se permitió así, constitucionalmente, la primacía del Ejecutivo sobre los otros poderes, al convertirse al primero en el titular de cuatro funciones diver

sas: la ejecutiva, la federativa, la de gestión económica y la de planeación, y al no establecer un sistema de equilibrios por lo que se refiere a estas dos últimas", afirma con errónea pero sugestiva terminología el profesor Vázquez Pando,⁵⁸ coincidente- mente con Manuel González Oropeza, que por su parte considera que: "El efecto de que sea el Poder Ejecutivo el órgano de planeación nacional tiene que incidir en una centralización política y económica a todos los niveles de un Estado Federal".⁵⁹

19. E) *Las facultades políticas*: En el plano político, las facultades que posee el Presidente son aun más abrumadoras: es el jefe del gobierno y del Estado, tiene un amplio control sobre el Legislativo, derivado a su vez del sistema de partido dominante⁶⁰ que aún en 1999 existe en México, del cual es el "jefe nato", así como de las Fuerzas Armadas mexicanas,⁶¹ sin contar con que su intervención en el proceso legislativo y constituyente derivado (iniciativa, veto, promulgación y publicación de las leyes), lo hace en la actualidad el legislador número uno, inclusive en materia constitucional⁶² (en la que, aclaramos, no posee el veto, pero lo ha "practicado", ante la carencia de norma prohibitiva expre-

55. No dejamos de mencionarlo porque, llamada nuestra atención al respecto, no deja de ser curioso que mientras el art. 49 dice "El Supremo Poder de la Federación se divide..."; el art. 50 señale: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos..."; y el 94 "Se deposita el Poder Judicial..."; el art. 80 califique de "supremo" al Ejecutivo: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión..." (énfasis nuestro).

56. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Constitución y empresas públicas", ciudad de México: *Alegatos*, mayo-agosto de 1989, núm. 12, pp. 4 y 8.

57. Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Evaluación de la Administración Pública Federal mexicana: su evolución a partir del México independiente hasta 1976", *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la Escuela Libre de Derecho, ciudad de México: 1989, núm. 13, pp. 97-156. Y del mismo autor: "Teoría general de los cometidos del poder público", San José de Costa Rica: *Revista de Ciencias Jurídicas*, mayo-agosto 1987, pp. 43-80, *in totum*.

58. VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, 1ª. edición, ciudad de México: Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 207.

59. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Planeación y división de poderes", *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1985, p. 392.

60. "Y en los países donde hay un partido predominante, es decir, donde existen varios partidos pero uno es el que tiene casi toda la fuerza política y el otro u otros no tienen importancia o no constituyen una real oposición, el sistema de gobierno aparentemente se lleva a cabo con normas constitucionales, pero en la realidad hay casi un monopolio de poder, aunque se hagan algunas concesiones con el objeto de aparentar un real juego de partidos". CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, ciudad de México: Porrúa, S.A., y UNAM, 1991, p. 307. Además de que "la gran mayoría (de los miembros del Legislativo) son miembros del partido dominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política". Cfr. del mismo autor en *El Diccionario jurídico mexicano* (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo IV, ciudad de México: Porrúa, S.A. y UNAM, 1991, p. 2509.

61. Citemos a Arturo GONZÁLEZ COSÍO, aparentemente un admirador schmittiano de la figura presidencial: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sustenta los principios del Partido en el poder y es escogido como candidato por el PR1; no sólo es el más distinguido de sus miembros, el Jefe nato del Partido y de las Fuerzas Armadas, sino el Líder de las Instituciones Nacionales, asumiendo al mismo tiempo las atribuciones de jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe de la Sociedad". Véase, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2ª. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1982, p. 63.

62. "La actividad legisferante que, desde todos los conceptos, incluyendo el semántico, debiera corresponder y estar totalmente controlada por el Poder Legislativo ha sido realmente llevada a cabo por el Ejecutivo". GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *op. cit.*, p. 394. De hecho, el que el partido dominante tenga, con raras excepciones (éstas, crecientes desde la instauración federal en 1982 de la "Dictadura Fon- dometarista"), mayoría en los Congresos Federal y Estaduales, permite al presidente modificar sin cortapisas la Constitución Federal, al alcanzar sin mayor problema los *quorums* requeridos.

sa como la de algunos estados⁶³). No debemos olvidarnos tampoco, del control que ejerce sobre los estados de la Federación, cuyos gobernadores son nombrados y removidos por el presidente de la República.⁶⁴ No menos importante es la muy conocida facultad que posee de nombrar a su sucesor.⁶⁵

20. *F) La influencia sobre el Judicial.* Lamentable también es la influencia que ejerce sobre el Judicial,⁶⁶ especialmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la facultad de nombrar a los ministros (con la aprobación del Senado), nombramientos que sólo, aunque no en todos los casos, responden a motivos políticos más que de buena impartición de justicia (sin desconocer que hay algunos verdaderos ministros y ministras, de lo más respetable en la Corte).

21. *G) Recuento de las facultades presidenciales.* El tema es amplio y rebasa los objetivos de este artículo, pero F. Jorge Gaxiola nos hace un breve, pero completo recuento de las facultades presidenciales: "Es el jefe del estado y el jefe del ejecutivo, el director de la política internacional); la voz del pueblo y la voz del país; el verdadero legislador o cuando menos el colegislador más importante; el jefe nato del ejército; el jefe de su partido; el coordinador de las fuerzas económicas; el encargado de la educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes nacionales; el director del crédito y de la moneda y el autor de la prosperidad o el responsable de la bancarrota. Sus palabras tienen enorme trascendencia y suelen revestir las dimensiones de un credo político, susceptible de aglutinar intereses o creencias o de dividir al país en antagonismos irreconciliables".⁶⁷ O, más brevemente: "En México, el presidente ocupa el lugar de

un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción casi no tiene restricciones".⁶⁸

22. *H) En manos del presidente en turno: posibles correctivos.* Ante este apabullante desequilibrio entre los órganos del poder público, es indudable que estamos en manos de la prudencia y sabiduría del presidente en turno.⁶⁹ quien decide cuáles son y cómo interpretar, los principios constitucionales esenciales, qué artículos constitucionales reformar para adecuarlos al proyecto político-económico que desea instrumentar en su sexenio, y cuándo y cómo respetar los derechos individuales de los mexicanos.⁷⁰

Cabe preguntarnos ahora, si existe un correctivo para tan extremoso desequilibrio. Al respecto existen varias respuestas.

En principio son varios los autores que pugnan por retomar el camino de la constitucionalidad, a través de "la creación de nuevos órganos, o mediante la atribución de facultades a los existentes, en tal forma que se dé un sistema de pesos y contrapesos que eviten la prevalencia de alguno de ellos".⁷¹

En esta línea estaría la propuesta de ampliar las facultades de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, como reiteradamente se ha proyectado

63. Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al derecho administrativo*, párrafos 1.2.0 y 1.3.2., pp. 107 y 116-117, respectivamente.

64. Afirma Jorge CARPIZO: "Ha sido común que a los gobernadores indisciplinados se les aplique la declaración, por parte del Senado, de que todos los poderes de esa entidad federativa han desaparecido. Quien presenta la solicitud al Senado para que haga la declaración es generalmente el Secretario de Gobernación". *Estudios Constitucionales*, ciudad de México: Porrúa, S.A. y UNAM, 1991, p. 392. Y ARTEAGA NAVA, *Derecho Constitucional Estatal*, 1ª edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1988, *in totum*.

65. "Así, es claro que el presidente saliente escoge a su sucesor. Tiene un margen de libertad muy amplio, quizá su única limitación sea que el 'escogido' no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil". CARPIZO, Jorge, *Estudios...?*, 327.

66. Crudamente señalado por Daniel MOINYHAN, senador demócrata por el Estado de Nueva York; "El sistema judicial, nominalmente independiente, está plagado de politiquería y corrupción. La prensa y la televisión, nominalmente independientes, están controlados por el gobierno". En PuiG, Carlos, "En Estados Unidos discuten sobre México como si fuera Iowa o Montana", ciudad de México: *Proceso*, 5 de octubre de 1992, núm. 831, p. 16.

67. Citado por CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1990, p. 293.

68. *Idem*, p. 294.

69. El retrato que nos hace Daniel Cosío VILLEGAS de la situación en el porfiriato es revelador: "Primero, que trazar el camino más conveniente al país, así como determinar los medios de salvar los obstáculos que en él se presentaran, quedaba a cargo del Presidente de la República. Segundo, las cámaras de senadores y de diputados debían aprobar lo que el Presidente les propusiera porque ellos carecían de la información técnica que le dan al Presidente sus secretarías de Estado, y porque el Presidente no tiene otro afán que el desinteresado de servir al país. Tercero, la opinión pública y el pueblo han de confiar en la habilidad y patriotismo de su Presidente, y renovar esa confianza al palpar los frutos benéficos de su acción. Cuarto, la fórmula significa que la confrontación abierta, pública, de intereses, opiniones o intereses opuestos resulta estéril, y lo único fecundo es la acción presidencial, encaminada siempre al progreso material, manteniendo el orden y la paz como su condición necesaria". "El tramo moderno", *Historia mínima de México*, T. edición, ciudad de México: El Colegio de México, 1983, p. 129.

70. En efecto, sobre este último punto, una de las críticas más serias que se han enderezado en contra de la Comisión de Derechos Humanos, es su clara vinculación con el Ejecutivo, del cual es jurídicamente un mero "auxiliar". Cfr. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Del régimen de la administración pública mexicana (elementos para una reflexión prospectiva en 1992)", ciudad de México: *Alegatos*, septiembre-diciembre 1992, núm. 22, p. 124, numeral 6.4, en donde el autor afirma: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos empieza con innegable valor civil, pero con un régimen jurídico vulnerable. En efecto, a pesar de todos los sabios y prudentes argumentos jurídicos y políticos en pro de su creación como un órgano ajeno al Ejecutivo y eventualmente congresional, es un organismo descentralizado, ergo, y según la propia Ley Orgánica, un simple 'auxiliar' del Ejecutivo. Por lo demás, el propio presidente de la CNDH ha reiteradamente denunciado el incumplimiento de la mayoría de sus 'recomendaciones'", Con mínimos matices, lo mismo vale para el sexenio 1994-2000.

71. VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, *op. cit.*, p. 212.

desde 1946, actualizando la contribución precursora del maestro mexicano Teodosio Lares.⁷²

También existe otra corriente que encuentra que la tendencia a la acumulación de facultades en manos del Ejecutivo, es una "tendencia natural y espontánea", cuya "...solución no debe consistir en levantar barreras artificiales... sino en organizar constitucionalmente esta tendencia".⁷³ Reconociendo este hecho, Michel Miaille aborda el tema con una propuesta novedosa e interesante, pero con un problema de fondo, mismo que comentaremos en numeral siguiente {*infra*, 23-26).

23.1) *Una nueva concepción de coordinación entre los órganos del poder público (Michel Miaille)*. Miaille⁷⁴ reconoce que la separación de los poderes (como él la llama), responde a una necesidad de "reconstrucción de la sociedad política", pero constituye una simplificación de un problema que a la luz del análisis resulta mucho más complejo.

24. a) *Del juridicismo de Montesquieu hacia un realismo contemporáneo*. El esquema de Montesquieu es una "distinción de las funciones asumidas por órganos diferentes, pero que jamás han tenido la exclusividad ni siquiera la totalidad de una determinada competencia", afirma este autor. Sin embargo, la trilogía clásica de Montesquieu podría dar paso a una nueva estructuración que se apegaría más a la realidad que ya comentábamos en el párrafo anterior: "El poder está concentrado de hecho sobre la cabeza del Ejecutivo"...". La división ahora no sería jurídicista, sino político-normativa, aceptando que "Si la deriva hacia un poder más concentrado, en el Ejecutivo, es una tendencia inevitable en los estados modernos...", la respuesta debe ser diversa a la clásica. Ello nos llevaría a una categorización más diferenciada y precisa, distinguiendo por un lado poderes activos y de resistencia y, por el otro, además, contrapesos y poderes de propuesta o anulación.

25. b) *Un nuevo garantismo: La multiplicación de los centros de decisión*. Así, la nueva división se concebiría:

1°. *En un plano vertical*, por un lado A) *Los poderes activos*, a los que corresponde la toma de decisiones (el gobierno y la administración); por el otro, B) *Los poderes de resistencia*, cuyas facultades consisten en impedir (el legislativo y el judicial), estos últimos ejercen un papel de control.

2°. *En el plano horizontal*, distinguimos: A) En la cúpula, los poderes de decisión con sus contrapesos (los poderes de resistencia), y B) Los poderes de base, que a su vez podrían ser de dos tipos: a) poderes de decisión, que "limitarían la competencia de las autoridades en la cúpula", y b) poderes de propuesta o anulación, respecto de los anteriores, que consistirían en una "capacidad de iniciativa o de veto" (procedimientos de democracia directa o semidirecta).⁷⁵

Como vemos, se produce una "multiplicación de los lugares donde pueden adoptarse decisiones...", lo que "permite asegurar una garantía para los ciudadanos, de su propia autoridad en el Estado".

26. c) *¿Un problema insoluble?* A pesar de que la propuesta es muy interesante, el propio autor reconoce *tres grandes obstáculos*:

- 1) El proyecto requiere de una población con una sólida "formación política y cívica para que estos mecanismos operen".
- 2) La formulación de un marco jurídico que estructure la propuesta (sin duda el más salvable de los obstáculos).
- 3) La voluntad política y la perseverancia para ejecutarlo.
- 4) Tales obstáculos nos conducen a un problema insoluble: éste y cualquier proyecto, radican sobre una premisa fundamental: que los detentadores del poder posean gran prudencia y sabiduría, así como una honestidad tal, que los conduzcan a hacer un uso correcto del poder puesto en sus manos. De existir un ser capaz de resistir la tendencia humana de manifestar su corrupción, ante el contacto con el poder, gobernando a su vez a seres conscientes de sus derechos y deberes, dispuestos a tomar su papel y respetuosos de las normas y de sus gobernantes, ¡qué importaría que fuera un único sujeto quien tuviera en sus manos todas y cada una de las decisiones definitivas del rumbo de un país!

72. Así, recientemente y por todos CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Separación o división de poderes: respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción", ciudad de México: *Alegatos*, UAM-Azcapotzalco.-Departamento derecho, núm. 38, ab. 1998, pp. 5-32, in 4º (que comenta y transcribe la normatividad laresiana de 1853 y 1865, con bibliografía actual).

73. TENA-RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 241.

74. El párrafo y cada una de las citas que se realicen, en las que no se mencione expresamente a quién corresponden, están tomados de MIAILLE, Michel, "Separación de poderes y proceso revolucionario", San José de Costa Rica: *Revista de Ciencias Jurídicas*, enero-abril 1988, No. 59, pp. 41-61.

75. El autor asevera que en esta forma "se instruye otra separación de poderes que los juristas conocen bien pero utilizan poco: la separación entre poder constituyente y el poder constituido", *op. cit.* p. 58.

27. d) *Convergencia de las doctrinas francesa y alemana: de Tocqueville a Heller.* No hay ninguna doctrina socio-política que no requiera de esas premisas fundamentales: la conciencia y la buena voluntad de aquel que tenga en sus manos la última instancia decisoria.⁷⁶

Resulta una tarea imposible encontrar un ser con esas cualidades; hasta ahora sigue imperando, aunque matizada, la antigua ley del más poderoso: "ninguna división de poderes del 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..."⁷⁷.

Sección III **Veintidós conclusiones**

28. A) *Liberalismo clásico y constituciones.* Para que los hombres puedan convivir juntos requieren de una forma de organización determinada. Sin embargo, las características propias del ser humano lo llevan a desear acumular el poder en sus manos, con fines egoístas. *A fin de poner freno a esa tendencia y controlar el ejercicio del poder, surgen, en la concepción liberal clásica y entre otros mecanismos, las constituciones.*

29. B) *Teleología clásica de una Constitución.* La Constitución tiene como propósitos primordiales:

- a) La racionalización del poder;
- b) Estructurar a los órganos representativos del poder;
- c) Representar el balance de las diferentes fuerzas en una sociedad;
- d) Posibilitar el reconocimiento internacional de una nación;
- e) Fijar los grandes linchamientos que deben normar todo el ordenamiento jurídico, y
- f) *Plasmar los principios esenciales* que el pueblo ha asumido en su devenir histórico. Estos dependerán del "genio" propio de cada pueblo.

76. Alexis de Tocqueville afirmaba que "existe un poder despótico y absoluto que en todo gobierno debe residir en alguna parte", sí, pero ¿En quién? TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, 4ª edición, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 684.

77. Hermann HELLER, citado por ARTEAGA NAVA, Elisur, "División de poderes", ciudad de México: *Alegatos*, enero-abril de 1992, núm. 20, pp. 65-71, esp. p.70.

1. C) *Inmadurez constitucional del Tercer Mundo. El Derecho Constitucional Clásico supone para su existencia diversas premisas ajenas al Tercer Mundo:* la racionalización del poder, el respeto entre gobernantes y gobernados, el otorgar un alto valor al individuo, una economía liberal en sus primeras etapas de desarrollo y una población educada y participativa, entre otras. En nuestro país, al faltar estas premisas, aquél no ha podido madurar; *la inmadurez constitucional es una realidad en los países exportadores de materias primas e importadores de capital.*

2. D) *Estado de derecho y democracia social. El sometimiento de las autoridades y de los particulares al Derecho y específicamente a la Constitución,* es un elemento *sine qua non* de la existencia de un *Estado de Derecho* (éste empero arraigado en el liberalismo y por ello tan arduamente compatible con la democracia social).

3. E) *Implicancias formales de una supremacía constitucional.* La Constitución es suprema, por lo que se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico formal, en calidad de Regla de reglas. Esto implica que:

- a. Su aplicación inmediata no está formalmente condicionada a su desarrollo legislativo posterior;
- b. Constituye el contexto necesario de todas las leyes, reglamentos y demás fuentes del ordenamiento jurídico, que deberán ajustarse a ella para efectos de su aplicación e interpretación;
- c. Debe regir los actos de cualquier autoridad sobre cualquiera otra disposición.

4. F) *Una supremacía reglada, comprensiva de los principios esenciales.* La defensa de la supremacía constitucional debe comprender los mecanismos necesarios para mantener a la Constitución en su calidad de Regla Suprema, portadora de *los principios esenciales* asumidos por la nación, previniendo y reparando plenamente su violación por parte de autoridades y particulares.

5. G) *Una supremacía reglada, tanto formal como material.* En nuestro país, la Constitución, la jurisprudencia y un amplio sector de la doctrina, coinciden en afirmar la supremacía formal, pero también material de la primera.

6. H) *El constitucionalismo clásico y su viabilidad tercermundista. En México, país de Tercer Mundo, no existen mecanismos eficaces de defensa de la supremacía constitucional* pues:

- a) El control difuso establecido en el art. 133 constitucional es letra muerta;

b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación no se configura materialmente como un verdadero Tribunal Constitucional;

c) No existe un tribunal auténticamente independiente que resuelva los conflictos entre los diferentes órganos de Poder Público (vgr. entre el Ejecutivo y el Legislativo; entre la Federación y los estados).

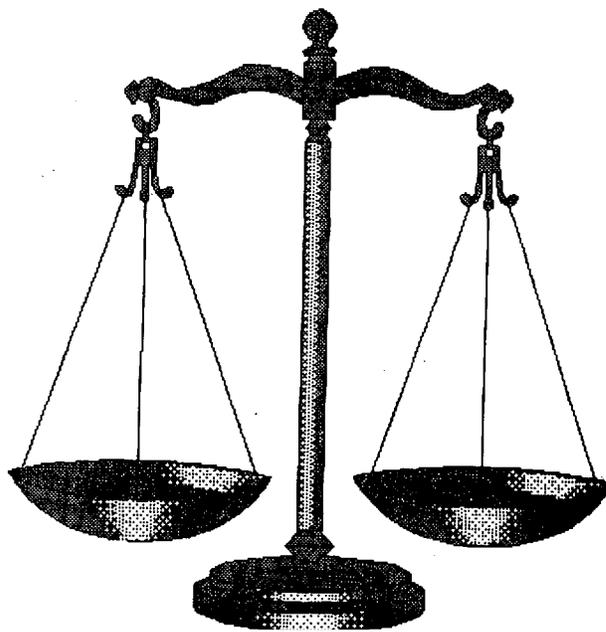
36. 1) *El control difuso de constitucionalidad es imperativo para los tribunales de lo contencioso administrativo. En el art. 133 constitucional, la Carta ordena la sujeción de los jueces estatales locales a su texto y a los principios esenciales.* Esta obligación comprende a todas las autoridades. En una interpretación histórica y lógica de este artículo, podríamos considerar que se comprende también a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en la facultad y obligación, de realizar un análisis de constitucionalidad de las leyes que deben aplicar, en la resolución de los asuntos que conozcan, prefiriendo a la Ley Fundamental sobre cualquier disposición que la contradiga. La Constitución no sugiere, ordena.

37. J) *Garantismo clásico y soberanía constituyente. En México no existe juicio de amparo contra leyes constituyentes y mucho menos contra actos constituyentes del poder revisor de la Constitución, pues para que proceda una demanda de amparo, debe existir un acto de autoridad que viole derechos individuales y sólo en forma secundaria se analiza la violación a la Carta Constitucional. La sentencia sólo determina un estado de excepción a la aplicación de la ley ordinaria (jamás de la ley constituyente), con efectos particulares y no erga-omnes.*

38. K) *Acatamiento, incumplimiento y responsabilidad.* Si las autoridades protestan guardar la Constitución y, en el ejercicio de sus cargos, la desconocen, esto debe dar lugar a una responsabilidad política real.

39. L) *Determinación y contenido preciso de los principios esenciales. La Constitución contiene principios esenciales, no siempre plasmados expresamente en un determinado artículo, pero que comparten su supremacía.* Por ello, debería teóricamente existir una instancia específica que determine cuáles son y cómo entenderlos. Pero ello, tanto en derecho positivo mexicano como en derecho comparado, parecería tener rango de utopía.

40. M) *Acotamiento del Constituyente Permanente y abogacía de intereses "globalizados". La soberanía radica en el pueblo, por lo que el llamado "Po*



der Constituyente Permanente" no podría (a pesar de su habilitación normativa ilimitada y de su raíz en el sufragio universal directo) desconocer o alterar sustancialmente los principios esenciales de la Constitución. Estaría sujeto a ella en su calidad de poder constituido. Podría reformarla a fin de precisar o armonizar esos principios, pero no podría ir más allá. Por desgraciada o quizá reveladora coincidencia, esta posición es defendida frecuentemente por poderosos intereses corporativos (frecuentemente transnacionales), como en el caso de la nacionalización, tanto anticlerical (1861) y petrolera (1938) como bancaria (1982).

La posición contraria afirma empero que la *potestad constituyente emanada del sistema mexicano de sufragio universal directo, presupone*, al elegir a los diputados y senadores federales y estatales, que éstos poseerán *la función constituyente revisora, señalada en el artículo 135.* Esta nos parece, con todo nuestro respeto, una suposición excesiva, lógica pero irrealista, en un país tercermundista, con una población y con legisladores tanto federales como estatales con tan poca (o inexistente) educación cívica y política, como es el caso de la República mexicana.

41. N) *Del Constituyente y de los poderes constituidos. Sólo el pueblo debería, poder transformar o cambiar los principios esenciales de la Constitución en uso de su soberanía.* Si alguien más intentara hacerlo, en pura lógica, su conducta caería en la

hipótesis prevista en el art. 136 constitucional; *sin embargo, una lectura estricta del art. 135 podría debilitar ante texto expreso, la pretendida rigidez que excluye a los poderes constituidos (el Revisor de la Constitución) del ejercicio cabal de la función constituyente.*

42. Ñ) *La difícil ampliación del consenso ante "la inmadurez tercermundista".- Por ello, es necesario crear los mecanismos para ampliar la participación popular en las decisiones más trascendentes de la vida de la nación. Sin embargo, ello presupone:*

- a) Un mejor nivel económico y de vida de la población;
- b) La educación cívica y política de la población; y,
- c) Un deseo mayor de participación en los asuntos de interés general, por parte de la población.

43. O) *¿Reglas constitucionales contrarias a la Constitución? A la luz del concepto de los principios esenciales de la Constitución, podrían existir artículos que formen parte de ella, como resultado del ejercicio ilegítimo de la facultad reformadora de la misma, pero que al violar ese cuadro de principios, resultarían inconstitucionales. Esto, siguiendo a la doctrina alemana (Otto Bachof), rechazada aquí empero puntualmente por alguna doctrina mexicana⁷⁸ y, en lo general, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

44. P) *"Dictadura perfecta" y Constitución. Ningún sistema de defensa de la Constitución puede funcionar en una dictadura. Ergo, jamás en una dictadura perfecta como la del México actual⁷⁹, inclusive después de su entibiamiento (1994-2000) actual.*

45. Q) *¿ Una supremacía potestativa? En México, con el sistema de partido dominante y el acentuado presidencialismo reinante, el funcionamiento de un sistema de defensa de la Constitución resulta potestativo pues depende de la buena voluntad del titular del Ejecutivo.*

a. R) *Supremacía del Ejecutivo y organización constitucional.* Lo anterior hace nulo el principio de la coordinación de funciones entre los órganos del Poder Público.

b. S) *Centralismo y raíces doblemente autoritarias. La tendencia a la centralización del poder en manos del Ejecutivo, es explicable por la multiplicación de los cometidos que se produce en un Estado prestacional; y en el caso de México, además, por la herencia autoritaria prehispánica e hispanoárabe.* Lo primero nos muestra la necesidad de buscar nuevas formas de controlar el ejercicio de esos nuevos cometidos.

c. T) *Supremacía constitucional y hegemonía planetaria. Una solución parcial sería configurar al Legislativo y al Judicial como poderes de resistencia y control, frente al Ejecutivo, quien ejercería el papel activo de tomar las decisiones. Al mismo tiempo, se multiplicarían los centros de decisión y control entre la población. Esto requeriría:*

Una población consciente, educada e informada;

Un marco jurídico adecuado y,

La voluntad política y la perseverancia de las autoridades.

Los puntos a) y b) parecen *inviables en un país dependiente del Tercer Mundo*, máxime con 3,000 kilómetros de frontera con la primera potencia mundial, que ya devoró la mitad (al menos física) de nuestro país.

d. U) *La supremacía de los elementos extra normativos del Derecho.* Sin embargo, no debemos olvidar que *el titular de la última instancia decisoria siempre se constituirá como un poder maquillado pero en verdad despótico y absoluto*, cuyas decisiones sólo dependerán de su propia sabiduría, prudencia y honestidad. Ergo y mayormente, al margen de la técnica jurídica, en tanto que disciplina formalmente normativa, cuya virtud científica no puede desconocer los elementos extra-normativos de la Regla aún Suprema.

Sección IV

e. A) *Bibliografía.*

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, 1ª. edición, ciudad de México: Porrúa S.A., 1988, 448 pp.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *La Constitución mexicana comentada por Maquiavelo*, 1ª. edición, ciudad de México: Siglo XXI editores, 1987, 212 pp.

78. Por todos, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al derecho administrativo*, esp. parágrafos 1.2.0 y 1.3.2, pp. 107 y 116-117, respectivamente; Cfr. GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, ciudad de México: Porrúa, Hnos. S.A., 5a. ed. 1998, XXI + 325 pp.ç

79. Cfr. VARGAS LLOSA, Mario, en "El Encuentro Vuelta, siglo XX: La experiencia de la libertad", transcripción de MAZA, Enrique, "La polémica ante las cámaras", ciudad de México, en *Proceso*, 10 de septiembre de 1990, núm. 723, pp. 52-53.

- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, ciudad de México: Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, 607 pp.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, ciudad de México: Porrúa S.A., 1990, 317 pp.
- La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1985, 469 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1993, 126 pp.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, 358 pp. (múltiples ediciones).
- La Constitución y su defensa*, 1ª. edición, ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, 361 pp.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, (Dirección, coordinación y redacción general), *Introducción al derecho administrativo*, 3ª. ed. ciudad de México: Porrúa, S.A., 1999, 379 pp.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Fundamentos de derecho económico*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1998, 155 pp.
- Cosío VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, ciudad de México: Editorial Joaquín Mortiz, S.A., 1982, 116 pp.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Emilio Rabasa: teórico de la dictadura necesaria*, ciudad de México: Escuela Libre de Derecho y Miguel Angel Porrúa, 1991, 117 pp.
- Diccionario jurídico mexicano* (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo IV, ciudad de México: Porrúa, S.A., y Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 2303-3272.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, 32ª. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 849 pp.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2ª. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1985, 251 pp.
- GONZÁLEZ COSÍO Arturo, *El juicio de amparo*, 5a. edición actualizada, ciudad de México: Porrúa, S.A, 1998, XXI + 325 pp.
- HAMILTON, Alejandro, MADISON, Santiago y JAY, Juan, *El federalista*, 4ª. edición, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1987, 430 pp.
- HAURIOU, André, con la colaboración de GICQUEL, Jean y GÉ- LARD, Patrice, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª. edición, Barcelona-España: Ariel, 1980, 1100 pp.
- HELLER, L-iermann, *La soberanía*, 1ª. edición, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, traducción de Mario de la Cueva, 1965, 313 pp.
- Historia mínima de México*, 7ª. edición, ciudad de México: El Colegio de México, 1983, 179 pp.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, traducción de José CARNER, 1941, 170 pp.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, 1ª. edición, ciudad de México: Instituto de Capacitación Política, 1982, 680 pp.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, 2ª. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A, 1971, 53 pp.
- MONTESQUIEU, Carlos Luis, *El espíritu de las leyes*, Madrid: Librería general de Victoriano Suárez, traducción por Sirio García del Mazo, tomo I, 1960, 514 pp.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, ciudad de México: Porrúa, S.A, "Prólogo" de Andrés Serra Rojas, 1990, 246 pp.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, 187 pp.
- SÁCHICA, Luis Carlos, *El poder constituyente en Iberoamérica*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, 13 pp.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *El fraude a la Constitución*, ciudad de México: Porrúa, s.A, 1984, 181 pp.
- TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 26ª. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A, 1992, 643 pp.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 4ª. edición, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1984, 751 pp.
- VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, 1ª. edición, ciudad de México: Escuela Libre de Derecho y Miguel Angel Porrúa, 1990, 219 pp.
- 51. B) Hemerografía.*
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, "La Justicia Administrativa. Una moderna concepción de la división de poderes", ciudad de México: *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, enero de 1989, núm. 13, pp. 101-118.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, "División de poderes", ciudad de México: *Alegatos*, enero-abril 1992, núm. 20, pp. 65-71.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León; HUERTA-PORTILLO, Mario de la; MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio; MARTÍNEZ-PEÑA, Ma. de Lourdes; OSORNIO-CORRES, Francisco Javier; REYNOSO CASTILLO, Carlos; y ROQUÉ-FOURCADE, Flsa, "Del régimen de la administración pública mexicana (elementos para una reflexión prospectiva en 1992)", ciudad de México: *Alegatos*, mayo- agosto 1992 y septiembre-diciembre 1992, núms. 21 y 22, pp. 174-219 y 94-124, respectivamente.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Evaluación de la Administración Pública Federal mexicana: su evolución a partir del México independiente hasta 1976", ciudad de México: *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la Escuela Libre de Derecho, 1989, núm. 13, pp. 97-156.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Notas a propósito de la actualidad de la administración de Indias", Madrid: *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, julio-septiembre 1986, núm. 231, pp. 545-558.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del Poder Público", San José de Costa Rica: *Revista de Ciencias Jurídicas*, 1987, núm. 57, pp. 43-80.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Separación o división de poderes: respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción", ciudad de México: *Alegatos*, UAM-Azcapotzalco. Departamento de derecho, núm. 38, ab. 1998, pp. 5-32, *in 4º* (que transcribe y comenta la normatividad laresiana de 1853 y 1865, con bibliografía actualizada).

MAZA, Enrique, "La polémica ante las cámaras", ciudad de México: *Proceso*, 10 de septiembre de 1990, núm. 723, pp. 52-53.

MIAILLE, Michel, "Separación de los poderes y proceso revolucionario", San José de Costa Rica: *Revista de Ciencias Jurídicas*, trad. castellana del profesor León CORTIÑAS-PELÁEZ, enero-abril 1988, núm. 59, pp. 41-61.

ORTEGA PIZARRO, Fernando, "El tratado de Libre Comercio, contrario a la Constitución", ciudad de México: *Proceso*, 26 de octubre de 1992, núm. 834, pp.16-19.

PUIG, Carlos, "En Estados Unidos discuten sobre la Ciudad de México como si fuera Iowa o Montana", ciudad de México: *Proceso*, 5 de octubre de 1992, núm. 831, pp. 16-17.

VARGAS LLOSA, Mario, "El encuentro Vuelta, siglo XX: la experiencia de la libertad", en la transcripción de MAZA, Enrique, ciudad de México: *Proceso*, 10 de septiembre de 1990, núm. 723, pp. 52-53.