

División del poder público, su distribución y evolución en las Constituciones de 1857 y 1917

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández¹

Introducción

Como señala Roberto Gargarella,² la sala de máquinas de una constitución se encuentra en las instituciones que crea para el ejercicio del poder político, de cuya idoneidad en la estructura y funcionamiento

- 1 Profesor e Investigador Visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Sociales y Económicas. Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP y de la Facultad de Derecho de la Universidad Insurgentes, Plantel Tlalpan.
- 2 Cfr.: *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*.

to depende en buena medida la realización de los derechos sociales que dicha Constitución se proponga materializar y de los derechos individuales que igualmente reconozca. Gargarella estudia entonces el contexto socio-histórico y político de las constituciones latinoamericanas, pero sin entrar al estudio puntual de las diferentes maneras en que cada una de ellas ha organizado el ejercicio del poder; no se trata, pues, de un estudio comparado de instituciones y procedimientos constitucionales sino de una reflexión teórica sobre los mismos. Aquí, en cambio, intentaré un estudio comparado del detalle organizacional de dos Constituciones federales mexicanas.

En dicho diseño organizacional de las Constituciones latinoamericanas y nacionales el principio de división de poderes es un elemento central, por lo que resulta obligado dar seguimiento a la evolución del concepto mismo desde sus orígenes hasta etapas recientes. Desde luego que éste no es el único concepto que forma parte del conjunto de las decisiones fundamentales que contiene un texto constitucional. Una referencia a las mismas resulta también necesario y útil, aunque desde luego nos detendremos en las diferentes vertientes que involucra el de la división de poderes.

Esto nos permitirá entrar al análisis de la materialización del concepto de división de poderes y su evolución en cada una de las dos Constituciones que han definido el rumbo de la vida institucional de México por más de siglo y medio. Aprovecharemos al efecto la herramienta conceptual construida previamente, así como el contexto socio-histórico y político de cada texto fundamental.

Un aspecto organizacional distingue de manera esencial a ambas Constituciones mexicanas en el texto original de cada una: el Poder Legislativo depositado inicialmente en una sola Cámara en 1857 y en dos Cámaras en 1917. Las reformas constitucionales de 1874 volvieron al bicameralismo de las Constituciones anteriores de 1824,³ 1836⁴ y 1843⁵ —aun cuando estas dos últimas establecieron un régimen unitario y se supone como teoría constitucional desde los orígenes de la Constitución Americana, que el Senado representa a los Estados de la Unión Federal.— La Constitución de Apatzingán,⁶ de 1814, también había establecido una sola Cámara para el ejercicio del Poder Legislativo.

3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

4 Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1836.

5 Bases de Organización Política de la República Mexicana, de 12 de junio de 1843.

6 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionada en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

El análisis comparado de ambas Constituciones nos conduce de manera natural hacia escenarios de futuro en las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, no sin antes atisbar hacia los modelos democráticos en que se enmarcan.

Arend Lijphart⁷ se ha referido a los modelos democráticos mayoritario y consensual, cuyos prototipos son el Reino Unido, de una parte, y Suiza y Bélgica, de otra; modelos a los cuales atribuye las siguientes características después de haber analizado su funcionamiento en 36 países. En el Reino Unido: concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa; predominio del gabinete; sistema bipartidista; sistema de elecciones mayoritario y no proporcional; pluralismo de grupos de interés; gobierno unitario y centralizado; concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral; flexibilidad constitucional; ausencia de revisión judicial; y un banco central controlado por el ejecutivo.

En tanto que en Suiza y Bélgica: división del poder ejecutivo en gabinetes de amplia coalición; equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo; sistema multipartidista; representación proporcional; corporatismo de los grupos de interés; gobierno federal y descentralizado; bicameralismo fuerte; rigidez constitucional; revisión judicial; independencia del banco central.

En un reciente seminario internacional,⁸ se constataron las siguientes tendencias del constitucionalismo contemporáneo, que entrañan al mismo tiempo sus respectivos retos: constitucionalismo de los derechos; inclusión de cosmovisiones distintas a la liberal; Constitución como límite al poder; separación de poderes; dimensión internacional: supraestatalidad, apertura, convencionalidad; y otros desafíos para el constitucionalismo del siglo XXI: superar la idea de ciudadanía como atributo para otorgar derechos (el caso de los migrantes); el uso de nuevas tecnologías para restringir derechos; la protesta social y su regulación; seguridad y libertad en un mundo de terrorismo global; así como que el constitucionalismo y las Constituciones se alejan de las personas, la complejidad de los textos impide a los ciudadanos conocerlos (por cierto, el *Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México* es un buen ejemplo de dicha afirmación).

El *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional* para la elección de las cámaras bajas analiza los sistemas electorales mayoritarios, los de semi-representación proporcional y los de representación proporcional. Las cámaras altas, por su parte, señala, en ocasiones son parcialmente electas, indi-

7 Cfr.: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.*

8 Consultar.: *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo.*

rectamente elegidas o no electas. En su momento me referiré a la elección de senadores en el caso de México y su transformación.

La evolución de las dos Constituciones en estudio comparado, nos permite constatar la dimensión democrática de sus cambios. Por razón natural, de mayor atractivo e interés prospectivo la evolución de la Constitución vigente.

Conceptos básicos para el análisis

Jorge Carpizo, en *La Constitución Mexicana de 1917*,⁹ recuerda que Carlos Schmitt se encuentra al origen de la teoría de las decisiones fundamentales de un orden jurídico, quien al analizar la Constitución de Weimar dedujo que sus decisiones fundamentales se encontraban en el principio de soberanía, para permitir que Alemania fuese una república, democrática y federal; en la idea de representación y en la decisión a favor del estado burgués de Derecho con dos principios: derechos fundamentales y división de poderes.

Se entiende, por lo tanto, que las decisiones fundamentales son los principios rectores del orden jurídico, los que definen su ser, la esencia misma del derecho. Pues si alguno de ellos desaparece ese derecho se fractura, pero si es otro tipo de norma la que es suprimida, dicho orden jurídico no cambia esencialmente. Carpizo encuentra que en México hay cuatro primeras decisiones fundamentales: soberanía, representación, derechos humanos y división de poderes, a las que en seguida agrega: sistema federal, supremacía del Estado sobre la Iglesia y juicio de amparo.

Propone desde luego una división de las decisiones fundamentales en materiales y formales. Entre las primeras incluye soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la Iglesia. En tanto que considera decisiones formales: división de poderes, federalismo y juicio de amparo.

El concepto de división de poderes tiene una larga tradición que arranca del ejercicio del poder en la antigüedad clásica en Grecia y en Roma, así como de la reflexión teórica sobre el mismo realizada por sus pensadores más connotados. En las diversas etapas de la historia del pensamiento político, de la materialización del poder y su estudio han dado cuenta nuevos pensadores. En todos los casos, reflexión teórica y ejercicio práctico se han retroalimentado.

M. J. C. Vile, en *Constitucionalismo y separación de poderes*, señala que desde la fundación de la doctrina ha habido "una conexión esencial entre la noción

9 Cfr.: Editorial Porrúa, décima primera edición, 1998, p. 120-123.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

del Estado regido por leyes y el concepto de las funciones el Estado”, y que “la noción del Estado regido por leyes presupone al menos dos operaciones diferenciadas: la creación de las leyes y su puesta en ejecución.”¹⁰

Asocia, entre muchos otros, a los siguientes autores en las diferentes etapas de reflexión y análisis sobre la división de poderes: Platón, Aristóteles, Polibio, Marsilio de Padua, Tomás de Aquino, John Locke, Montesquieu, Bodino, Blackstone, Jeremy Bentham, John Adams, James Madison, Benjamin Constan, Walter Bagehot, Woodrow Wilson, Robert A. Dahl -a los cuales habría que agregar al propio Vile-. Pero, igualmente, asocia como lo hacen otros autores la división de poderes a la forma de gobierno parlamentario, presidencial o semipresidencial, como elemento indispensable del análisis de la misma en el constitucionalismo contemporáneo.

Maurice Duverger, por ejemplo, en su libro *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, ni siquiera dedica un capítulo al estudio de la división de poderes, pero es puntual en la descripción de las instituciones del parlamentarismo, del presidencialismo y del semipresidencialismo en las democracias liberales, los regímenes autoritarios capitalistas, las dictaduras socialistas, el régimen político español y los regímenes políticos iberoamericanos, para mostrar el funcionamiento de dicho principio.

Acudo, desde luego, para mejor comprensión del concepto, a la cita directa de algunos autores clásicos frecuentemente citados, pero poco leídos a no ser de manera indirecta. Aristóteles, en la *Política*,¹¹ escribió:

Son tres los elementos de todos los regímenes sobre los que debe meditar el buen legislador lo adecuado para cada régimen. Si éstos están bien dispuestos, el régimen estará bien dispuesto, y los gobiernos basarán sus diferencias en las diferencias que presente cada uno de estos elementos. De esos tres elementos una pregunta es cuál es el que delibera sobre los asuntos públicos; la segunda, la que concierne a las magistraturas (o sea, cuáles conviene que haya, en qué asuntos deben tener competencia y cómo ha de ser su elección); y la tercera, qué elemento es el que se encarga de la administración de justicia.

El órgano deliberativo tiene autoridad sobre la guerra y la paz, sobre las alianzas y su ruptura, sobre las leyes, sobre las penas de muerte, de destierro y de confiscación, y sobre la elección de magistrados y la rendición de cuentas. Y necesariamente o se confían a todos los ciudadanos todas esas decisiones o a unos cuantos todas, por ejemplo, a un solo magistrado o a varios, o a diferentes decisiones, o algunas de ellas a todos y otras a unos cuantos.

10 M. J. C. Vile, *op. cit.*, p. 23.

11 Editorial Tecnos, p. 287.

En *El Príncipe*,¹² Maquiavelo se refiere así a los secretarios del príncipe:

No es punto carente de importancia la elección de los ministros, que será buena o mala según la cordura del príncipe. La primera opinión que se tiene del juicio de un príncipe se funda en los hombres que lo rodean: si son capaces y fieles, podrá reputárselo por sabio, pues supo hallarlos capaces y mantenerlos fieles; pero cuando no lo son, no podrá considerarse prudente a un príncipe que el primer error que comete lo comete en esta elección.

Sin tener ni remotamente la popularidad de *El Príncipe*, se ha escrito que los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* es la obra de teoría política más ambiciosa de Maquiavelo, en la que igualmente parte de la observación de la realidad. En el caso de la división de poderes, Elisur Arteaga Nava en *Derecho Constitucional* sostiene que Maquiavelo fue el único en considerar la realidad, “él encontró que el poder se ha dividido con fines pragmáticos, muy alejados de esos puramente teóricos que expusieron Locke y Montesquieu,”¹³ para lo cual cita el siguiente párrafo de *De principatibus*:

Entre los reinos bien ordenados y gobernados en nuestros tiempos está el de Francia; en él encuentran infinitas instituciones buenas, de las que depende la libertad y seguridad del rey; la primera de ellas es el parlamento y su autoridad. Porque quien ordenó aquel reino, conociendo las ambiciones de los poderosos y su insolencia, juzgando que era necesario un freno en la boca que los contuviese, y, por otra parte, conociendo el odio del pueblo contra los grandes, fundado en el temor, y queriendo asegurárselos, no quiso que eso quedase al cuidado particular del rey, para quitarle aquel peso odioso que pudiese tener con los grandes al favorecer al pueblo, y con el pueblo al favorecer a los grandes; y por ello instituyó un tercer juez, que fuese el que, sin carga para el rey, reprimiese a los grandes y favoreciese a los pequeños. No pudo ser este orden mejor ni más prudente, ni haber mejor razón para la seguridad del rey y del reino. De aquí puede extraerse una observación notable: que los príncipes deben hacer suministrar las cosas odiosas a otros, y las gracias a sí mismos.

En Inglaterra, el largo recorrido por arrancar al rey absoluto las libertades para el pueblo, se inicia con la Carta Magna obtenida del rey Juan I de Inglaterra, conocido como Juan sin Tierra, por los barones cuando se establece en 1215 que: “Ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto, si no es por un juicio legal de sus pares y conforme a la ley del país”. Años más tarde, durante el reinado de Jacobo I, el Justicia Mayor del Reino, Lord Eduardo Coke,

12 Editorial Porrúa, Novena edición, p. 41.

13 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, pp. 33 y 34.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

se opuso a que el rey fallara en cualquier causa fuera del conocimiento de los jueces ordinarios y señaló que si bien el rey no estaba sometido a ningún hombre, si estaba “bajo Dios y la ley”. De la supremacía absoluta de la ley pregonada por Coke, se transitó del absolutismo del rey al absolutismo parlamentario y al gobierno republicano de Oliverio Cromwell, *Lord Protector*, de cuyo “Instrumento de Gobierno”—estatuto en el que buscó armonizar el poder que hace la ley y el que la ejecuta—, encontró Locke la inspiración y el ejemplo más cercano para su teoría de la división de poderes.¹⁴

Locke dedica el capítulo XII de su *Ensayo sobre el Gobierno Civil*,¹⁵ al estudio de “Los poderes legislativo, ejecutivo y federativo de la república”, en la forma siguiente:

..... Así, pues, en las repúblicas bien ordenadas, donde el bien del conjunto es considerado como se debe, el poder legislativo se halla en manos de diversas personas, las cuales, debidamente reunidas, gozan de por sí, o conjuntamente con otras, el poder de hacer las leyes; mas hechas éstas, de nuevo se superan y sujetos quedan a las leyes que hicieran ellos mismos; lo cual es otro vínculo estrecho que les induce a cuidar hacerlas por el bien público.

144. Pero por disponer las leyes hechas de una vez y en brevísimo 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 aparezca a menudo separados el poder legislativo y el ejecutivo.

145. Otro poder existe en cada república, al que pudiera llamarse natural, porque es el que corresponde al poder que cada hombre naturalmente tuvo antes de entrar en sociedad. Porque aunque en una república sean sus miembros personas distintas, todavía, cada cual relativamente al vecino, y como tales le gobiernen las leyes de la sociedad, con todo, con referencia al resto de la humanidad forman un solo cuerpo, exactamente como cada uno de sus miembros se hallaba cuando en estado de naturaleza convivía con el resto de los hombres; de suerte que las contiendas sucesivas entre cualquier hombre de la sociedad con los que estuvieren fuera de ella se hallan a cargo del público, y un agravio causado a un miembro de este cuerpo compromete a los demás en su reparación. De suerte que, así considerada, toda la comunidad no es más que un cuerpo en estado de naturaleza con respecto a los demás estados a personas no pertenecientes a ella.

146. Tal facultad, pues, contiene el poder de paz y guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república; y

14 Cfr.: Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 213-214.

15 Editorial Porrúa, Séptima edición, p. 87 y siguientes.

puede llamársela federativa si de ello se gustare. Mientras la esencia sea comprendida, me será indiferente el nombre.

147. Estos dos poderes, ejecutivo y federativo, aun siendo realmente distintos en sí mismos porque el uno comprende la ejecución de las leyes interiores de la sociedad sobre sus partes, y el otro el manejo de la seguridad de intereses públicos en el exterior, con la consideración de cuanto pudiere favorecerles o perjudicarles, se hallan, sin embargo, casi siempre unidos.

En el *Libro XI. De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la constitución*, correspondiente a la Segunda Parte *Del Espíritu de las Leyes*,¹⁶ Montesquieu se refiere a la división de poderes mediante el *Capítulo 16. Del poder legislativo en la República romana*; el *Capítulo 17. Del poder ejecutivo en la mencionada República*; y el *Capítulo 18. Del poder judicial en el gobierno de Roma*, de la siguiente forma:

..... Cuando el pueblo se reunía por curias o por centurias, se componía de senadores, de patricios y de plebeyos. En sus disputas, los plebeyos consiguieron el poder de dictar leyes ellos solos, sin los patricios y sin el Senado, leyes que llamaron plebiscitos; los comicios en que se dictaron se denominaron comicios por tribus. De esta forma se dieron casos en que los patricios no participaron en el poder legislativo, siendo sometidos al poder legislativo de otro cuerpo del Estado, lo que supuso la aniquilación de la libertad.

.....

Si el pueblo tuvo gran celo de su poder legislativo, lo tuvo menos de su poder ejecutivo, dejándolo casi por entero al Senado y a los cónsules, y reservándose tan solo el derecho de elegir a los magistrados y de confirmar las actas del Senado y de los generales.... La participación en el poder ejecutivo de que gozaba el Senado era tan grande, que Polibio dice que todos los extranjeros pensaban que Roma era una aristocracia.

.....

El poder judicial residía en el pueblo, en el Senado, en los magistrados y en ciertos jueces.

En la serie de artículos sobre la Constitución americana de 1787, Madison escribió en *El federalista*:¹⁷

La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, auto-

16 Alianza Editorial, pp. 203-238.

17 Fondo de Cultura Económica, Sexta reimpresión 1998, pp. 204-205.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

nombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía.

Más aún, en el artículo 16 de la Declaración de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, la Asamblea Constituyente de Francia estableció en 1789:

Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución.¹⁸

Alexis de Tocqueville, en 1835, en *La Democracia en América*, describió el principio de división de poderes en la Constitución americana así:¹⁹

Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados.

El principio de la independencia de los Estados triunfó en la formación del Senado y el dogma de la soberanía nacional, en la composición de la Cámara de representantes.

El Senado no difiere solamente de la otra Cámara por el principio mismo de la representación, sino también por el modo de la elección, por la duración del mandato y por la diversidad de sus atribuciones.

Los legisladores norteamericanos tenían una tarea difícil de desempeñar: querían crear un poder ejecutivo que dependiese de la mayoría y que, sin embargo, fuera bastante fuerte por sí mismo para obrar con libertad en su esfera.

Los legisladores de la Unión reconocieron que el poder ejecutivo no podría desempeñar digna y útilmente su tarea, si no le daban más estabilidad y más fuerza que la que le habían concedido en los Estados particulares.

Se hizo del presidente el único y solo representante del poder ejecutivo de la Unión... En el ejercicio del poder ejecutivo, el presidente de los Estados Unidos está constitucionalmente sometido a una vigilancia celosa.

Las instituciones judiciales ejercen gran influencia sobre el destino de los angloamericanos; ocupan un lugar muy importante entre las instituciones políticas propiamente dichas.

Los legisladores de Norteamérica convinieron en crear un poder judicial federal, para aplicar las leyes de la Unión y decidir ciertas cuestiones de interés general, que fueron definidas de antemano con cuidado... Todo el poder judicial de la Unión fue concentrado en un solo tribunal, llamado la Corte Suprema de los Estados Unidos.

18 Fuente: *Les Constitutions de la France*, p. 26.

19 Tocqueville, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, pp. 117-163.

De los estudios nacionales recientes sobre el tema me refiero ahora a *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, de Pedro Salazar,²⁰ cuando afirma que la primera condición para que exista una constitución en sentido moderno, es el gobierno de las leyes con garantía de los derechos, para señalar como segunda columna vertebral del Estado constitucional la separación o división de poderes. Advierte entonces que:

De la separación de los poderes es posible desprender dos principios característicos del Estado constitucional: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad. El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial: tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. El primero confirma la supremacía de la ley y el segundo garantiza su aplicación efectiva.²¹

Gargarella afirma que la “sala de máquinas” de la Constitución es “el área de la Constitución en la que se define cómo va a ser el proceso de toma de decisiones democrático.”²² Si continuamos con la metáfora podríamos agregar que la puerta de acceso o la bóveda que contiene la sala de máquinas es el principio de división de poderes. Muchos años atrás, Emilio Rabasa escribió en *La Constitución y la Dictadura*²³ que “justamente en la función armónica de los departamentos que crea la Constitución, está el secreto de la estabilidad del gobierno, la garantía de las libertades y la base de la tranquilidad y la prosperidad de la nación”, es decir —es mi interpretación de lo escrito por Rabasa—, en la “sala de máquinas” gobernada por el principio de división de poderes.

Miguel Alejandro López Olvera y Baltazar Pahuamba Rosas, en su libro *Nuevos paradigmas constitucionales*²⁴ aportan una metodología de análisis que me servirá de base para el análisis comparativo de las dos Constituciones nacionales nuestras, la de 1857 y la de 1917. Los autores ahora en cita proponen:

El funcionamiento del principio de la división de poderes, también denominado división de funciones o división de competencias, se puede identificar de cinco modos diferentes en el sistema jurídico mexicano:

20 Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión 2013.

21 Salazar, *op.cit.*, p. 89.

22 Gargarella, *op.cit.*, p. 333.

23 P. 189.

24 *Espress*, p. 47.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

1. Permite apreciar la división entre el poder constituyente y los poderes constituidos.
2. La clásica división tripartita entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
3. Sirve de equilibrio entre los diferentes poderes y órganos del Estado, y ha creado un sistema de pesos y contrapesos.
4. Divide las diferentes funciones entre los poderes tradicionales y los nuevos órganos constitucionales autónomos.
5. Divide los tres ámbitos competenciales del gobierno: el federal, el local y el municipal.

En consecuencia, los indicadores de la comparación que inicio son los siguientes: cláusula federal; ámbitos competenciales federal, local y municipal; reforma de la Constitución; división tripartita de poderes y funciones; integración de los tres poderes; supervisión y vigilancia recíproca; colaboración intergubernamental; y nuevos poderes u órganos en la evolución de cada constitución. Las circunstancias actuales de la Constitución vigente me condujeron la inclusión de nuevos indicadores sólo para ésta.

Se trata de la ineludible cita expresa y puntual, o bien del resumen, de porciones normativas de ambas Constituciones cuando corresponden al indicador seleccionado; desde luego no es exhaustiva pero sí ampliamente representativa. Es un ejercicio que a veces se demerita aunque, con mayor asiduidad de la supuesta, en el mejor de los casos se tenga la idea pero se desconozca el detalle.

División del poder público en la Constitución de 1857, su distribución y evolución

Cláusula federal

La primera regla de la división de poderes, es decir, de competencias entre el orden federal de gobierno y el orden local, los Estados de la República, estuvo señalada por el artículo 117 de la Constitución de 1857:

Art. 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados (sic).

Es una fórmula que limita de manera expresa las facultades de la Federación, toda vez que las restringe a las expresamente señaladas en el texto constitucional.

Ámbitos competenciales federal, local y municipal

El artículo 72 constitucional estableció la facultad del Congreso (unicameral) para admitir nuevos Estados o Territorios; erigir los Territorios en Estados; formar nuevos Estados; arreglar los límites de los Estados; cambiar la residencia de los poderes: el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios; aprobar el presupuesto de gastos; dar bases para la celebración de empréstitos; expedir aranceles comerciales; establecer la legislación mercantil; crear y suprimir empleos públicos; ratificar nombramientos; aprobar tratados, convenios o convenciones diplomáticas; declarar la guerra; reglamentar la expedición de patentes; leyes sobre presas de mar y tierra; regular el derecho marítimo; conceder o negar la entrada de tropas extranjeras; permitir la salida de tropas nacionales; levantar y sostener el ejército y la armada; reglamentar la guardia nacional; dar su consentimiento para que el ejecutivo pueda disponer la guardia nacional; dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía; ídem sobre vías generales de comunicación, postas y correos; para regular casas de moneda, el valor de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas; enajenar y ocupar de terrenos baldíos; conceder amnistías; conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la Patria o a la humanidad, y privilegios a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora; para prorrogar el periodo de sesiones: para formar su reglamento interior; para nombrar y remover a los empleados de su secretaría y de la Contaduría Mayor; para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las demás concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

El Título V, *De los Estados de la Federación*, en los artículos 109 a 116, estableció obligaciones, facultades, prohibiciones y formas de colaboración y coordinación. Me referiré a las dos primeras, pues las siguientes las ubico en el acápite correspondiente de esta contribución. De los artículos 109 a 112, se establece la obligación de los Estados de adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; la posibilidad de arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites pero con la aprobación del Congreso de la Unión; así como la prohibición de: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado (excepto los Estados fronterizos para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros); expedir patentes de corso; acuñar moneda, emitir papel mo-

■ División del Poder Público, su Distribución y
Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

neda, ni papel sellado; establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente ni buques de guerra; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera (excepto en los casos de invasión o peligro inminente que no admita demora, de los que se daría cuenta inmediata al Presidente de la República).

El artículo 85 estableció las siguientes facultades y obligaciones del Presidente de la República: promulgar y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (facultad reglamentaria); nombrar y remover a los secretarios el despacho y demás empleados de la Unión; nombrar con aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente a ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, así como a determinados oficiales del ejército y armada nacional y empleados superiores de Hacienda; nombrar a los demás oficiales el ejército y armada, con arreglo a las leyes; disponer de la fuerza armada; disponer de la guardia nacional; declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión; conceder atentes; dirigir negociaciones diplomáticas y recibir ministros extranjeros; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; facilitar auxilios al Poder Judicial para el ejercicio de sus funciones; habilitar puertos, aduanas fronterizas y marítimas; conceder indultos a reos sentenciados por delitos federales.

A los tribunales de la Federación correspondía conocer: de todas las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las que versaran sobre el derecho marítimo; de aquellas en las que la Federación fuere parte; de las que se suscitasen entre dos o más Estados o entre uno y los vecinos de otro; de las orden civil o criminal suscitadas a consecuencia de tratados internacionales; de los casos concernientes a agentes diplomáticos y cónsules.

Ni el texto original ni sus reformas posteriores regularon el gobierno y la administración municipal.

Reforma de la Constitución

La reforma de la Constitución estuvo prevista de la siguiente forma:

Art. 127. La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cóm-

puto de los votos e las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas (sic).

División de poderes

En su Título III *De la división de poderes*, quedó establecido:

Artículo 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo (sic).

Integración de los tres poderes federales

Poder Legislativo Federal

La integración del Poder Legislativo fue regulada de la siguiente forma:

Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

Art. 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Art. 55. La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Poder Ejecutivo Federal

En tanto que la del Poder Ejecutivo:

Art. 75. Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Art. 76. La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 73. Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

Poder Judicial Federal

En el Poder Judicial, por su parte, fue establecida la elección popular indirecta en primer grado de los ministros, del fiscal y del procurador general, de la manera siguiente:

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

Art. 90. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.

Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Art. 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, á juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Controversia constitucional

Se establece el procedimiento de controversia constitucional:

Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

Supervisión y vigilancia recíproca

Me refiero a los procedimientos constitucionales a mi juicio más importantes al efecto:

Art. 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales.

Art. 72. El Congreso tiene facultad: VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo;

El control del ejercicio del gasto público ejercido por los poderes federales, a través de la Cuenta Pública, no fue regulado de manera expresa y puntual, salvo de la manera indirecta que ya hemos visto, mediante la atribución del Congreso para el libre nombramiento y remoción de los empleados de la Contaduría Mayor.

Para ese momento, para efecto de supervisión y vigilancia el procedimiento más importante de todos en mi opinión fue el juicio de amparo, regulado así:

Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Colaboración intergubernamental

Desde luego, la ratificación del Congreso de la Unión de los nombramientos sometidos a su consideración por el Ejecutivo federal que ya se han señalado, así como el auxilio al Poder Judicial por parte del Ejecutivo.

En el caso de los Estados de la Federación: la obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame; la de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales; la de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros, así como el deber de los poderes de la Unión de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.

Nuevos poderes u órganos en la evolución de la Constitución de 1857

Inmediatamente después de restaurada la República una vez vencido el imperio de Maximiliano y de reinstalarse el gobierno en la Ciudad de México, el presidente Benito Juárez expidió la convocatoria para la elección de los poderes federales, solicitando a los electores autorizar al siguiente Congreso de la Unión a adicionar y reformar la Constitución sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal para modificarla, a efecto de depositar el poder legislativo en dos cámaras y otras medidas para equilibrar la relación entre ejecutivo y legislativo; sin embargo, el presidente Juárez no pudo obtener dicha aprobación. Algunas reformas las pudo lograr mediante el uso de facultades extraordinarias y otras con el procedimiento constitucional del artículo 72, fracción 3ª, para crear los Estados de Hidalgo y Morelos. Pero fue hasta después de su muerte, cuando el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada logró la restauración del Senado con las adiciones y reformas de 13 de noviembre de 1874.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

El Senado se compuso a partir de entonces de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal; la elección de senadores sería indirecta en primer grado.

Después del triunfo del Plan de Tuxtepec, las reformas del 5 de mayo de 1878 prohibieron la reelección presidencial para el periodo inmediato.²⁵ La reforma del 21 de octubre de 1887 permitió la reelección presidencial para el periodo constitucional inmediato, pero quedando inhábil para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años. La reforma del 20 de diciembre de 1890 solamente estableció que el Presidente entraría a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y duraría en su encargo cuatro años.

Destaco igualmente las reformas del 22 de mayo de 1900 para modificar la integración de la Suprema Corte que ahora tendría quince ministros,²⁶ y el Ministerio Público y el Procurador General que habría de presidirlo serían a partir de entonces nombrados por el Ejecutivo, hasta los cambios recientes.

Las reformas del 31 de octubre de 1901 dieron facultad al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

Las reformas del 6 de mayo de 1904 restablecieron la Vicepresidencia de la República y ampliaron el periodo presidencial a seis años.

Ciertamente hubo otras reformas de la Constitución de 1857, pero las que resaltan para efecto de los temas en estudio son las señaladas.

División del poder público en la Constitución de 1917, su distribución y evolución

Cláusula federal

La cláusula federal es mantenida:

Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

25 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "Derecho electoral y presidencialismo durante el gobierno de Porfirio Díaz", publicado en: *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, pp. 159-172.

26 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "La transformación del Poder Judicial en el marco de la Constitución Mexicana", publicado en: *Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016)*. Prólogo Dr. César Camacho, pp. 360-374.

Ámbitos competenciales federal, local y municipal

Las limitaciones de la fórmula conocida como cláusula federal explican las numerosas adiciones y reformas al artículo 73 constitucional que establece las facultades del Congreso de la Unión. De esta manera se han ampliado las competencias federales que han llegado actualmente a propiciar incluso leyes nacionales aplicables en todo el territorio sin intervención alguna de los Estados y la Ciudad de México, así como de leyes generales que establecen las bases de la legislación local.

El artículo 115 estableció la elección popular directa de los ayuntamientos, sin permitir autoridad intermedia entre éste y los gobernadores. Señaló además que los municipios administrarían libremente su hacienda y que tendrían personalidad jurídica.

El artículo 116 se limitó a establecer que los Estados podían arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites pero con la aprobación del Congreso de la Unión. En 1987,²⁷ este texto fue trasladado al artículo 46 y se inició una serie de trece modificaciones para llegar a su estructura actual de nueve fracciones que regulan puntualmente el gobierno de los Estados.

Reforma de la Constitución

También fue mantenido el procedimiento de reforma constitucional, aunque ahora con un congreso bicameral, como había quedado integrado desde la reforma de 1874:

Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, 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 hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

División de poderes

En su Título Tercero, Capítulo I, *De la División de Poderes*, se reiteró:

27 DOF de 17 de marzo de 1987.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Integración de los poderes federales

Poder Legislativo

La composición del Poder Legislativo, como ya se ha señalado, se mantuvo bicameral:

Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Art. 53. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Art. 54. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Art. 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Art. 58. Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 78. Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Adelanto aquí el comentario sobre la evolución de los sistemas electorales para la elección de los diputados que transitó de la elección popular indirecta en primer grado en 1857 a la directa en 1917, y del principio de mayoría relativa en ambas al sistema mixto con dominante mayoritario actual. La elección de los senadores, por su parte, a partir de la restauración del Senado en 1874, transitó igualmente hasta el sistema complejo actual con 64 senadores electos por el

principio de mayoría relativa, 32 por el de primera minoría y 32 por el de representación proporcional.

Poder Ejecutivo Federal

Respecto del Poder Ejecutivo, se inicia y mantiene la elección popular directa:

Art. 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Art. 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

.....

Ahora se escucha con frecuencia e incluso se han presentado iniciativa de reforma para establecer la segunda vuelta en la elección presidencial. Hace algunos años, en el Estado de la San Luis Potosí se adoptó en la Constitución local la segunda vuelta para la elección de autoridades municipales, pero en poco tiempo se dio marcha atrás. Ciertamente es distinto el escenario de una elección presidencial, pero aún electo por mayoría absoluta después de una segunda vuelta poco margen de acción gubernamental le queda a un presidente sin mayoría en ambas Cámaras.

Poder Judicial Federal

Por cuanto al Poder Judicial de la Federación, se estableció la elección indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propuesta de las legislaturas de los Estados:

Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigiesen, debiendo celebrar sus sesiones en los periodo y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurren cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y las soluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados y los jueces sean promovidos a grado superior.

El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los periodos de dos y cuatro años a que hacer referencia este artículo.

Art. 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.
- III. Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Art. 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviese mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Art. 97. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

.....

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley....

La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, pudiendo éste ser reelecto.

Art. 5º (Transitorio). El Congreso de la Unión elegirá a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo próximo, para que este alto Cuerpo quede solemnemente instalado el primero de junio.

En estas elecciones no regirá el artículo 96 en lo relativo a las propuestas de candidatos por las legislaturas locales, pero los nombrados lo serán solo para el primer periodo de dos años que establece el artículo 94.

Procuración de justicia

Por cuanto a la procuración de justicia se refiere, se estableció:

Art. 102. La ley organizará el ministerio público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

.....

El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno...

Como ya se ha visto, constatamos ahora que se transitó de la elección indirecta en primer grado a la designación directa. La reforma política electoral de 2014, después del *Pacto por México* –sin duda la concertación política más importante del periodo conocido como la transición mexicana a la democracia que algunos señalan que se inicia en 1977-, llevó al procedimiento complejo que se aplicará dentro de poco para la designación del próximo Fiscal General de la República, titular de un nuevo órgano constitucional autónomo.

Controversias constitucionales y medios de control constitucional

En el caso de las controversias constitucionales se mantuvo la intervención de la Suprema Corte:

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

Art. 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

La reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, reguló puntualmente en el artículo citado el medio de control constitucional correspondiente y agregó uno más: la acción de inconstitucionalidad.

La reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, así como la sentencia dictada por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, dio paso a diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del nuevo modelo de control difuso *ex officio* de la constitucionalidad y de la convencionalidad.²⁸

Supervisión y vigilancia recíproca

La fracción XXIV del artículo 73 estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor. Asimismo, la fracción XXX estableció la facultad "Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas".

La evolución de estas atribuciones se fortaleció considerablemente a partir de 1997, cuando ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La creación de la actual Auditoría Superior de la Federación data de esta etapa y el actual Sistema Nacional Anticorrupción no sólo crea nuevos órganos o los restablece, sino que fortalece y en ocasiones modifica los existentes. Tal es el caso, además de la Auditoría, de la Secretaría de la Función Pública y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Desde el texto original, el Título cuarto, *De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, estableció las bases a partir de las cuales, paulatinamente, se ha llegado a la etapa actual del Sistema Nacional Anticorrupción.

28 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral", publicado en *Quórum Legislativo* 116.

Colaboración intergubernamental

Las bases que ya vimos en este acápite en el caso de la Constitución de 1857, para efecto de colaboración en el nombramiento de funcionarios se mantuvo, pero con motivo de la pluralidad política se ha convertido en una prolongación del sistema de supervisión y vigilancia recíproco como habremos de verlo más adelante.

El nuevo modelo de control difuso *ex officio* de la constitucionalidad y de la convencionalidad, aunque todavía en ciernes, habrá de constituirse en una forma de colaboración jurisdiccional.

Nuevos poderes y órganos en la evolución de la Constitución de 1917

Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés²⁹ señalan que la Constitución se ha reformado de manera importante en las siguientes materias:

- Control de constitucionalidad de las leyes
- Autonomía de gobierno y administración de los municipios
- Sistema electoral y representativo (federal y local)
- Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección
- Derechos y autonomía de los pueblos indígenas
- Propiedad y justicia agrarias
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- Sistemas de justicia penal y seguridad pública
- Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas
- Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas
- Independencia, gobierno y carreras judiciales
- Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistema de planeación democrática
- Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado

29 (Coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico.*

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

En el marco de estas reformas, agregan dichos autores, se han introducido nuevas instituciones y se han reformado de manera profunda las existentes:

- Creación de los “organismos constitucionales autónomos”, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992-1999), el Banco de México (1993), el Instituto Nacional Electoral (1996-2007-2014), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013), y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2014).
- Nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ampliación y especialización de sus facultades de control constitucional (1987-1994-1996-1999).
- Creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación (1995-1999).
- Creación de la Auditoría Superior de la Federación como órgano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con autonomía técnica para la fiscalización y evaluación del desempeño de las autoridades públicas (1999-2009).
- Creación de la jurisdicción electoral federal (1987-1990-1993-1996-2007).
- Creación de los tribunales agrarios (1992).
- Creación de una jurisdicción especializada para menores (2005).
- Reconocimiento y regulación constitucionales de los organismos de protección de derechos humanos, electorales y de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (1992-1996-2007-2014).

Gobierno local de la Ciudad de México

Una mención especial en esta evolución merece la forma de gobierno local de la Ciudad de México, la cual transitó de la desaparición de los municipios con un gobernador designado a un departamento administrativo cuyo titular era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; jefe de departamento acotado más tarde, a partir de 1988, por una Asamblea de Representantes del Distrito Federal de elección popular directa, posteriormente convertida en Asamblea Legislativa.

Paralelamente, la designación del Jefe del Distrito Federal, como se le llamó de 1993 a 1996, transitó de un modelo constitucional de tipo semipresidencial a uno presidencial con las reformas de 1996, en virtud de la elección directa del ahora llamado Jefe de Gobierno, antes designado por el Presidente de la República de entre un asambleísta o diputado federal o senador por el Distrito Federal perteneciente al grupo parlamentario mayoritario en la Asamblea de Representantes. Modalidad constitucional que estuvo vigente en el texto constitucional pero que no entró en aplicación porque antes, reitero, llegaron las reformas de 1996.

La reforma constitucional de 29 enero de 2016³⁰ ha modificado el gobierno local de la Ciudad de México, fundamentalmente, con la creación de los Concejos de Alcaldía que compartirán el gobierno de las demarcaciones territoriales, antes Delegaciones ahora Alcaldía, entre el Alcalde y el Concejo, ambos de elección popular directa —antes lo era sólo el Delegado—. En el momento de escribir este artículo, se llevan a cabo las sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México que previsiblemente deberá aprobar en enero del año próximo la Constitución Política de la Ciudad de México, a partir del Proyecto de Constitución presentado por el actual Jefe de Gobierno, conforme a los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional correspondiente.

Organismos constitucionales autónomos y otros organismos y empresas

Respecto de los organismos constitucionales autónomos a que ya me he referido, es necesario agregar el criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los mismos:

Época: Novena Época. Registro: 172456. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P/J. 20/2007. Página: 1647.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo

30 Fecha de su publicación en el DOF.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Maya-goitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Me parece necesario agregar la mención a los órganos reguladores coordinados en materia de energía previstos en el artículo 28 constitucional, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, así como a las empresas productivas del Estado (Petróleos Mexicanos y Comisión federal de Electricidad), que se suman a elenco que algunos autores han dado en llamar órganos constitucionales semiautónomos,³¹ sea porque reúnen varios de los requisitos señalados por la Suprema Corte o sea porque se someten a la regulación de las fuerzas económicas de la economía de mercado.

Una mención final es para referirme a la reforma constitucional en materia política electoral publicada el 10 de febrero de 2014, por virtud de la cual el

31 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "Los Organismos Constitucionales Autónomos antes y después del Pacto por México", publicado en el libro colectivo *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, Tomo I.

Presidente de la República podrá optar, a partir de 2018, por un gobierno de coalición, caso en el cual el Senado de la República deberá aprobar el nombramiento de los Secretarios de Estado, así como el convenio de coalición entre los partidos coaligados para formar gobierno. Ésta y otras características de dicha reforma constitucional abren una nueva etapa de la distribución e integración del poder público en nuestro país, así como de su ejercicio.

Fuentes

- Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016)*. Prólogo Dr. César Camacho, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México 2016.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, Harla, México 1998.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Editorial Porrúa, Décima primera edición, México 1998.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.
-, Gómez-Galvarriato Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México 2009.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, Edición facsimilar, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, México, abril 2016.
- Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, segunda reimpresión (México) septiembre: 1992.
- Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego (Coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, julio 2015.
- Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz Editores, Argentina, España, 2014.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español 1943, Sexta reimpresión 1998, México.
- Les Constitutions de la France depuis 1789*, GF-Flamarion, Paris 1995.
- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Editorial Ariel, Barcelona 2000.
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2014.

■ División del Poder Público, su Distribución y Evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 ■

- López Olvera, Miguel Alejandro, Pahuamba Rosas, Baltazar, *Nuevos paradigmas constitucionales. Dignidad humana, principios fundamentales, derechos humanos, Estado de derecho, democracia y control de convencionalidad*, Espres, México 2014.
- Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional*, IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México 2000.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Editorial Porrúa, Novena edición, México 1985.
-, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza Editorial, Tercera edición, Madrid 2015.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Alianza Editorial, Tercera edición 2015, Madrid.
- Platón, *Política*, Editorial Tecnos, Primera edición 2004, Reimpresión 2008, Madrid.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Vigésima novena edición, México 1995.
-, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Editorial Porrúa, Décimo octava edición, México 1994.
- Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición (FCE) 1957, Novena reimpresión 1998, México.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Tip. de "Revista de Revistas", 3ª de Colón 32, México 1912.
- Salazar, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición 2006, Tercera reimpresión 2013, México.
- Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2016.
- Vile, M. J. C., *Constitucionalismo y separación de poderes*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 2007.



Venustiano Carranza rinde protesta de ley ante el Congreso de la Unión, presidido por el C. D. Alberto Román.

* Centro de Estudios de Historia de México Carso. Fondo José Mendoza. XXXI-3.1.7.0001.