

BONIFAZ ALFONZO, Leticia, *La división de poderes en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, 266 pp.

La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de junio de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, significaron un punto de partida para instituir el principio de división de poderes en el constitucionalismo mexicano que se distinguió —hasta la parte final del siglo XX— por la concepción no jurídica de la Constitución¹ y por la prevalencia del Poder Ejecutivo.² En este sentido, un análisis que pretende confrontar el modelo ideal con la realidad sólo podría realizarse en la época actual, en que la división de poderes, desde hace tres décadas, ha posibilitado la aproximación al diálogo constitucional entre los órganos del Estado.

La obra que se reseña forma parte de una serie editada por el Fondo de Cultura Económica a propósito del centenario de la Constitución de 1917, que comprende temas relativos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a la función jurisdiccional, de modo que el texto de la división de poderes en México plantea el rejuego de equilibrios y tensiones entre éstos, con el objetivo de explicar las condiciones particulares en que se forjó del sistema político-jurídico mexicano.

La división de poderes en México contiene nueve apartados que se pueden agrupar de la siguiente manera: primero, lo correspondiente al marco

¹ Cfr. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 158; y Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 95 y 96. Este último señala que la dinámica normativa entre 1917 y 1997 estuvo sujeta a una serie de condicionantes que propiciaban ciertos patrones de regularidad en la producción e interpretación de normas jurídicas, patrones que provenían en buena medida de la representación que se tenía de la Constitución.

² Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985.

teórico y advertencias preliminares, que destaca la interrelación entre los sistemas social y económico como pauta para el sistema político, lo que se palpa, principalmente, en el tema de los poderes y el presidencialismo de partido, así como las facultades extraordinarias para legislar; segundo, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y la división de poderes en el nombramiento de servidores públicos; y tercero, los contrapesos por parte del Poder Judicial y de los órganos constitucionales autónomos.

En el marco teórico y advertencias preliminares, la autora reconoce la importancia de los sistemas económico y social como elementos que condicionan al sistema político, a través de una serie de causas y efectos. Además, destaca que la obra no trata de recordar cómo debería funcionar la teoría clásica de la división de poderes, sino en realidad la manera en que se ha desarrollado en México a partir de la Constitución Política de 1917.

El segundo apartado se refiere al tema “los poderes y el presidencialismo de partido (1917-2016)” que, de forma amena, trata las primeras manifestaciones del presidencialismo mexicano y su consolidación, que van de los esfuerzos de Plutarco Elías Calles para institucionalizar las diversas alianzas personales de los actores políticos a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario y del control presidencial sobre el hegemónico Partido Revolucionario Institucional, a las primeras manifestaciones de pluralidad ideológica halladas en el Poder Legislativo. Sin embargo, también se relata cómo el sistema de partido hegemónico —posterior a los movimientos sociales de los años sesenta— se había vuelto incapaz de representar una realidad social divorciada del diseño institucional de la época.

En ese mismo capítulo se da cuenta de la importante reforma en materia político-electoral al inicio del sexenio de José López Portillo que, en las siguientes elecciones, produjo la pérdida de la mayoría calificada para reformar la Constitución; en seguida refiere a otros cambios derivados de momentos críticos, como el que dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral. Asimismo, se aprecia que la alternancia política significó el fortalecimiento de la división de poderes —o mejor dicho un sistema de pesos y contrapesos—, muestra de ello tiene que ver con la actividad del Poder Legislativo; así como el contrapeso proveniente de la ciudadanía en materia de rendición de cuentas y de responsabilidad de servidores públicos.

Las facultades extraordinarias para legislar se abordan en el tercer capítulo de la obra, que parte de la evolución histórica del artículo 49 constitucional y de la referencia a la suspensión de garantías con motivo de la declaración de guerra a Alemania, Italia y Japón, en 1942, así como el papel de la Suprema Corte de Justicia durante ese periodo. Por otra parte, la autora refiere a las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar en materia de aranceles y política exterior a partir de las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución Política de la República.

El capítulo cuarto refiere a la división de poderes en la planeación, presupuestación y rendición de cuentas. La materia de planeación y gasto público, desde Elías Calles, pareciera que correspondía sólo al titular del Poder Ejecutivo, a pesar de que la Ley Sobre Planificación General de la República de 1930 atribuía al Poder Legislativo su aprobación. En el mismo sentido, si bien la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 pretendió relacionar el presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo que debe ser aprobado por la Cámara de Diputados, tampoco se aprecia la consideración del Plan en la aprobación del presupuesto, ni el seguimiento de su ejecución.

En el tema de presupuesto, se destaca la escasa participación del Poder Legislativo a pesar de que el artículo 74, fracción IV, de la Constitución de 1917 atribuía a la Cámara de Diputados su aprobación. La autora recuerda que, en realidad, el primer cuestionamiento por parte del Legislativo correspondió al paquete de presupuesto de egresos de 1998, en el que se proponía volver deuda pública la cartera del Fobaproa. En lo correspondiente a la rendición de cuentas, se desarrollan los temas relativos al ejercicio del gasto público, al proceso de revisión de la cuenta pública y a la importancia de la Auditoría Superior de la Federación en esta materia.

La deuda pública se analiza en el capítulo quinto del trabajo. Se trata de una de las atribuciones sustantivas en materia de contrapesos a cargo del Poder Legislativo, sin embargo, a pesar de esas atribuciones llama la atención la preeminencia del Ejecutivo y un nulo contrapeso en esta materia, pues al autorizar la Ley de Ingresos —sostiene la autora— es común autorizar montos de financiamiento adicionales a cargo del Ejecutivo cuando a juicio de su titular se presenten circunstancias extraordinarias que lo ameriten, con la única obligación de informarlo al Congreso. Como se aprecia, esta materia es campo fértil para el debate y deliberación por

parte del Poder Legislativo, pues se requiere mayor intervención de éste en términos tanto preventivos como correctivos.

La segunda parte del trabajo plantea las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En primer lugar, se analiza la composición de las cámaras que, en un inicio se configuraron por el Ejecutivo cuando aún no había contrapesos reales y, en seguida, se describen las reformas relativas a la estructura de las cámaras del Congreso. La autora expone los temas correspondientes al número y duración de los períodos de sesiones del Legislativo y a cómo —en los fines de la hegemonía presidencial— los parlamentarios iniciaron a ejercer las facultades legislativas que originaron los primeros síntomas de contrapesos del Ejecutivo.

En el mismo contexto, se destacan los temas atinentes a la iniciativa preferente y del veto presidencial, cuyo ejercicio a partir del año 2000 refleja los contrapesos en el procedimiento legislativo, llegando a plantearse ante la Suprema Corte de Justicia la controversia constitucional 109/2006 en la que se debatió el alcance de las atribuciones del titular del Ejecutivo para formular observaciones al Presupuesto de Egresos. Otros temas que se abordan en el capítulo sexto de la obra son los relacionados con la toma de protesta, el informe presidencial, su glosa y la comparecencia de los secretarios, así como las comisiones investigadoras y la autorización de los viajes presidenciales.

En el capítulo séptimo se estudia el nombramiento de servidores públicos. Primero, se analiza la designación de los ministros de la Suprema Corte que, desde la reforma constitucional de 1928, pasó a ser una atribución del Ejecutivo que requería la aprobación del Senado. Un parámetro importante para valorar los contrapesos en esta materia puede apreciarse en las ternas rechazadas por el Senado que iniciaron apenas a partir de 2003. El actual sistema de nombramiento de ministros de la Corte ha sido cuestionado por un sector de la doctrina, pues no se advierten criterios claros en la integración de las ternas, ni una verdadera deliberación por parte del Senado, de modo que tal que debería replantearse para incluir mayor transparencia y participación social.

Otro contrapeso del Ejecutivo y Legislativo respecto del Poder Judicial tiene que ver con el nombramiento de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal que, a partir de 1995, es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de un sector importante del Poder Judicial de la Federación. En esta parte del texto, se vuelve a constatar que

varios contrapesos estuvieron previstos desde el origen del texto constitucional, pero que sólo funcionaron hasta el fin del partido hegemónico y la apertura democrática, aproximadamente ochenta años después del inicio de vigencia de la Constitución de Querétaro de 1917.

El capítulo octavo se refiere al contrapeso que representa el Poder Judicial en el esquema de la división de poderes. Llama la atención cómo el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales sustituyeron la resolución de conflictos que antaño se decidían en la vía política por parte del Ejecutivo. En este orden de ideas, la posibilidad de realizar un control jurídico, como lo recuerda Carla Huerta, inicia con la capacidad de controlar la constitucionalidad “lo cual es solamente posible en el momento en que se da el tránsito de una concepción política de la Constitución hacia un concepto normativo”.³

Los órganos constitucionales autónomos también representan un equilibrio para los poderes tradicionales, su incremento —cada vez mayor— constata la nueva dimensión del principio de división de poderes en el Estado constitucional, un ejemplo de ello es la posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contrapeso importante para los órganos legislativos no sólo federales, sino también de las entidades federativas, lo que ha sido trasladado, igualmente, a la configuración del órgano en materia de transparencia y datos personales. Asimismo, se abordan las funciones de otros órganos constitucionales autónomos como el Banco de México, las autoridades en materia electoral y la Procuraduría General de la República.

El último capítulo refiere cuatro casos trascendentales para la división de poderes, con el propósito de describir el comportamiento institucional en cada uno de ellos. El primer caso que se expone es el conflicto originado por el Decreto Expropiatorio del General Lázaro Cárdenas y su impugnación ante la Suprema Corte de Justicia, en donde se destaca la participación del tribunal en dicho conflicto. En segundo lugar, se aborda el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional como ejemplo de participación del Poder Ejecutivo y posterior intervención del Legislativo. En tercer lugar, el apartado refiere el tema de los delitos del pasado y la participación de Luis Echeverría, en el que intervino el titular del Ejecutivo en atención a la recomendación 26/2001 (sobre desapariciones políticas) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; igualmente,

³ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 158.

recuerda que la Suprema Corte tuvo la oportunidad de ejercer la facultad de investigación prevista en el entonces artículo 97 constitucional. El cuarto caso que se analiza corresponde al de los “Amigos de Fox”, que muestra cómo instituciones autónomas pueden cumplir su cometido si se crean las condiciones de compromiso e independencia real.

En conclusión, la obra *La división de poderes en México* es un texto útil para quienes se aproximan al tema —por su sencilla en su redacción y estilo ameno—, pero también para los especialistas en la materia, en la medida que contribuye a explicar y entender la manera en que se han desarrollado las relaciones entre los poderes del Estado a partir de la vigencia de la Constitución Política mexicana de 1917, no en la teoría, sino desde los factores que contribuyen al diálogo democrático y que posibilitan concebir la Constitución como una norma jurídica.

Carlos Martín GÓMEZ MARINERO*



* Licenciado y maestro en derecho por la Universidad Veracruzana. *carlosgomezmarinero@gmail.com*.