

HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

14



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1973

EL SISTEMA DE LA "DIVISIÓN DE PODERES" EN EL PANORAMA DE SUS REALIZACIONES HISTORICOPOLÍTICAS

LIC. JORGE MONTEMAYOR SALAZAR
Universidad de Nuevo León

Sumario: 1. Precedentes y plasmaciones. 2. La adecuación de la teoría a la práctica política. 3. Problemas de funcionamiento. 4. Sus proyecciones al futuro. 5. Su existencia y desarrollo en México.

1. PRECEDENTES Y PLASMACIONES

LAS IDEAS POLÍTICAS de John Locke y de Montesquieu —plasmadas en sus obras fundamentales— producen una influencia decisiva en las condiciones politicosociales de los pueblos. El poder omnímodo de las monarquías decadentes, no responde ya a los anhelos y a las necesidades populares. El ejercicio del poder se ha convertido en protesca caricatura de la auténtica potestad pública. El monarca se ha olvidado de su peculiar condición —servidor público—. Obra en beneficio y provecho propio, no importándole si con ello ofende la seguridad y los bienes sociales. Es evidente que ante tal realidad los sistemas de control político pregonados por Locke y por Montesquieu adquieran popularidad y aceptación general. Locke señala la conveniencia de una distribución del poder en distintos órganos de ejercicio público. Montesquieu, en cambio, establece el clásico principio de la "división de los poderes", como medio apropiado a la regulación del ejercicio potestativo del Estado.

Los sistemas institucionales creados por Locke y por Montesquieu, son avallados por una realidad politicosocial que los requiere necesaria y urgentemente. El texto de sus obras se esparce por todos los Estados provocando la consabida inquietud e intranquilidad. Se avizora el inicio de una nueva forma de dirección pública. Los dirigentes de los Estados ven la conveniencia de

adaptarse a esta nueva orientación en el ejercicio del poder. Los movimientos libertarios adoptan dentro de sus programas una postura de plena aceptación para tales concepciones.

Por su esencial estructuración el sistema de los tres poderes —proclamado por Montesquieu— obtiene singular preeminencia sobre la creación institucional inglesa, ideada por John Locke. No obstante, la obra del pensador francés se fundamenta, en más de una vez, en la realidad política inglesa y en la investigación del teórico británico.

Los peligros de usar indebidamente del poder se acrecientan —apunta Montesquieu— en la concentración que del mismo se haga. Es necesario por tanto "dividir el poder", distribuyéndolo en tres ejercicios vitales al Estado: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Tres órganos se encargarán de expresarlo. En esta forma los distintos poderes se contrarrestan estableciendo con ello el llamado sistema de los frenos y las balanzas.

Las repercusiones del mensaje impactaron sensiblemente la realidad política de los pueblos. "Desde su aparición, la teoría de Montesquieu tuvo una resonancia considerable. Llegaba muy a propósito, en un tiempo en que el sistema de la monarquía absoluta había pasado de su apogeo en Francia y estaba destinado a una destrucción próxima. Uno de los caracteres principales de la Constitución francesa de los últimos siglos antes de 1789 era, en efecto, la concentración de todos los atributos de la potestad estatal en la persona del rey, que encarnaba en sí todos los poderes o, por lo menos, del cual emanaban todos los poderes. Por reacción contra este absolutismo, la separación de los poderes estaba llamada a ser uno de los dogmas políticos fundamentales de los hombres que prepararon y dirigieron la Revolución... Se verá más adelante la enorme influencia que este dogma ejerció sobre las Constituciones de la época revolucionaria."¹

La postura de Montesquieu, al señalar tres poderes, provoca confusión y equívocos dada la indivisibilidad del poder. Una independencia total en los órganos encargados de las distintas potestades, paralizaría la vida del Estado. La agrupación política requiere, fundamental y constantemente, de las relaciones entre las distintas expresiones del poder. Frente a la imposibilidad de que existan diversos poderes en la sociedad-Estado, algunos autores han considerado que la misma obra de Montesquieu encierra en su texto una "división de funciones" y no una "división de poderes", como se expresa. En todos los Estados, en donde el principio de los tres poderes ha sido establecido, se observa un poder, que se manifiesta jurídicamente a través de funciones potestativas.

¹ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 750.

Como medio de control político la llamada "división del poder" tiene gran difusión y reconocimiento. Su consagración formal en declaraciones de derechos humanos y en constituciones políticas, revela su gran irradiación. Todos aquellos Estados que soportan el peso de un ejercicio monárquico opresivo e incontrolado, encuentran en el sistema de Montesquieu el medio idóneo para solucionar su anormal situación. Los pueblos que luchan por su independencia nacional —primordialmente los de América— ven en los principios del teórico francés, los fundamentos necesarios para la creación de un Estado mejor dotado para alcanzar el orden y el bien social. Estando las funciones del poder depositadas en órganos diferentes y señaladas sus respectivas competencias, los titulares de dichos órganos no deberán extralimitarse en sus específicas funciones. El poder se expresará, en todos y cada uno de sus aspectos, eliminando el riesgo de su inconveniente concentramiento. El abuso en la manifestación de la potestad pública se reducirá en forma notable y real.

Tomando en consideración las realidades que configuran los precedentes del sistema comentado, son de destacarse las siguientes observaciones:

A) Las ideas de Locke y de Montesquieu, contenidas en sus respectivas obras: *Segundo tratado sobre el gobierno civil* y *El espíritu de las leyes*, constituyen antecedentes singulares de nuestra actual situación política y social en lo que respecta al funcionamiento del poder.

B) Por su propia y especial estructuración, el sistema de la "división de funciones en el poder", innova el modo de ejercicio potestativo dentro de la comunidad política.

C) Variadas son las causas —políticas, sociales e ideológicas— que intervienen en la aparición y difusión de la teoría propuesta por Montesquieu.

D) Su influencia es en sumo grado palpable.

E) El sistema de la distribución del ejercicio potestativo, representa una pretensión y un medio de control sobre el poder público. Las comunidades, advirtiendo las bondades del mismo, lo instauran legalmente en sus respectivas realidades estatales. El proceso histórico de los pueblos, en su marcha política, es revelador del deseo popular por contar con un poder más apto y más justo.

F) Se plasma literalmente como "división de poderes"; sin embargo se trata de una "división de funciones".

Respecto de esto último, he hecho un llamado en el desarrollo del apartado, para insistir en la imposibilidad de que pueda existir un poder en aptitud de dividirse, sin menoscabo de su esencial sentido.

Las principales proyecciones que se originan en virtud de la teoría de las "tres funciones del poder", podemos encontrarlas en la realidad y en la práctica constitucional de los pueblos europeos y americanos. Las constituciones

políticas de los Estados plasman en sus contenidos la teoría que pretende la plena expresión del poder, sin pérdida de la libertad socioindividual. El orden constitucional reconoce plenamente el principio de la "división funcional en el poder estatal". Son muchos los casos que nos muestran objetivamente la confirmación de lo anterior. Las declaraciones sobre derechos del hombre establecen —también— expresamente el principio de las "funciones del poder", como medio apropiado para asegurar la permanencia de un orden social y político, necesario al desarrollo cabal del Estado.

La influencia de la "división de las funciones", como sistema de ordenación potestativa, se revela en una serie de documentos historicopolíticos, localizados concretamente en tiempo y lugar. A fines del siglo XVIII, tanto en América como en Europa, surgen declaraciones sobre la teoría que Montesquieu ha creado en Francia. Su reconocimiento es pleno. Su indeleble plasmación, dentro de las cartas constitucionales, es prueba indiscutible del aprecio e impacto que genera.

En América, la Declaración de los Derechos del Hombre publicada en Virginia en el año de 1776, establece dentro de sus postulados el referente a "la división de los poderes".

La declaración de independencia norteamericana, redactada por Thomas Jefferson y expedida en 1776, consagra concretamente el principio de los tres poderes. Se atribuye a la creación francesa tal importancia, que muchas de las declaraciones americanas sobre derechos constitucionales, no conciben un Estado dentro de la ley, sin que exista de por medio el control que proporciona la acción de las "tres funciones" en la manifestación del poder soberano del Estado. A este respecto, la declaración de Massachusetts —dos de marzo de mil setecientos ochenta— es sumamente reveladora. Nos dice la declaración en su artículo trigésimo lo siguiente: "En el gobierno de este Estado, el departamento legislativo no ejercerá jamás los poderes Ejecutivo y Judicial o alguno de ellos. El Ejecutivo no ejercerá jamás los poderes Legislativo y Judicial o alguno de ellos. El Judicial no ejercerá jamás los poderes Legislativo y Ejecutivo, o alguno de ellos; a fin de que sea un gobierno de leyes y no de hombres."² El principio de legalidad es protegido por un sistema adecuado de manifestación potestativa.

La declaración de Virginia —ya apuntada— puede considerarse como la base fundamental de donde emerge y se sustenta el origen de la vida institucional norteamericana. Sus efectos positivos se hacen patentes en el pensamiento revolucionario francés y en la declaración de "Droits de L'homme et du citoyen" proclamada en Francia, trece años después.

² Citado por: SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, Ed. Facultad de Derecho de la U.A.M., México, 1956, pp. 68-69.

Al triunfo de la Revolución Francesa, en mil setecientos ochenta y nueve, la asamblea constituyente francesa redacta una "Declaración sobre los Derechos del Hombre y el Ciudadano." El objeto de ella es servir de precedente a la Constitución francesa, supremo anhelo de un pueblo sojuzgado por un cruel y despiadado absolutismo monárquico. En su artículo decimosexto, textualmente nos dice: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución."³ Dos son las exigencias que condicionan el nacimiento o existencia de la constitución: A) La consagración de los derechos individuales y sociales que deben ser resguardados por el orden jurídico supremo. B) La formalización de la "separación de los poderes" que debe ser real y funcional. El constituyente francés ve en los principios de la teoría de Montesquieu, el medio por el cual los derechos del hombre y el ciudadano puedan ser protegidos en su integridad y permanencia.

La "Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano" se produce una vez concluidas las sesiones que ha realizado la asamblea nacional, con el propósito de conocer y discutir los proyectos presentados. El veintisiete de agosto de mil setecientos ochenta y nueve se expide la declaración. Su articulado que consta de diecisiete apartados lo encabeza la siguiente introducción: "Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los Derechos del Hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una Declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta Declaración, siempre presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y deberes; a fin de que los actos del Poder Legislativo y los del Ejecutivo puedan ser comparados a cada instante con el objeto de toda institución política y sean más respetados: y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios sencillos e indiscutibles, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos. "En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los Derechos siguientes del hombre y el ciudadano:..."⁴ En el año de mil setecientos noventa y uno se redacta la Constitución de Francia. En ella se plasma el sistema de la triplicidad de funciones en el ejercicio de la actividad estatal.

En un interesante libro titulado: *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, el tratadista Carlos Sánchez Viamonte, nos dice: "La Declaración de los Derechos del Hombre de Virginia de 1776 y la Declaración de

³ *Ibid.*, p. 59.

⁴ SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS, *op. cit.*, pp. 57-58.

Independencia de los Estados Unidos de ese mismo año... abrieron el camino de la transformación política, jurídica y social de la humanidad civilizada. De los pueblos europeos, el primero en recorrer ese camino fue Francia, y llegó más lejos que los Estados Unidos. Ya no se trataba de la emancipación de una colonia respecto de su metrópoli, sino pura y exclusivamente de una revolución interna que se proponía transformar, y que transformó todos los aspectos de la vida política y social... "No debemos olvidar en ningún momento que la Revolución Francesa fue precedida por la emancipación norteamericana y que esta última tuvo también un carácter profundamente revolucionario, si bien se puede señalar entre ambas una diferencia capital: La Revolución Norteamericana fue creadora y constructiva; la Revolución Francesa fue destructora y creadora, al mismo tiempo."⁵ Quizá la transcripción de las líneas anteriores denoten —aparentemente— una desviación en el tema que se apunta en este inciso. Es oportuno, pues, indicar el objeto de su inclusión en este apartado. Estando contenido el principio de los "tres poderes" en ambas declaraciones, he creído necesario exponer, en forma breve e insinuativa, la trascendencia de ambos acontecimientos políticos, recordando que las proyecciones universales de aquéllos, son también irradiaciones —del mismo tipo— que logra la teoría de Montesquieu.

El ideal de Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu, de dividir las funciones del poder en tres ejercicios detallados y precisos, garantizando con ello el orden y la libertad, queda plasmado y reconocido plenamente en las declaraciones de derechos comentadas y en los textos constitucionales surgidos con posterioridad. Al convertirse el sistema teórico, en institución efectiva y operante, su influencia se hace mayor. En esta forma, el sistema de la "división de funciones en el poder del Estado" se proyecta hacia los ámbitos políticosociales más diversos.

2. LA ADECUACIÓN DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA POLÍTICA

Toda creación política se norma y se conduce por medio de sus esenciales postulados. Sin embargo, en más de una vez, sus contenidos sufren alguna variante, merced a la realidad social que los acoge. La nueva idea o institución se adapta en cierta forma a las condiciones generales de la comunidad, fraguadas en el obrar y ser de sus componentes. Se observa una adecuación de lo teórico a lo práctico.

El principio de la "división de los poderes" obtiene, dadas las condiciones en que aparece, un amplio reconocimiento. El significado de su llamado y la

⁵ *Ibid.*, pp. 15-16.

existencia de un ambiente politicosocial propicio le permiten tal resultado. No obstante, la creación política en que se presenta habrá de experimentar un proceso de ajustamiento con la realidad. Los objetivos fundamentales que se persiguen no se podrían alcanzar siguiendo —rigurosa y textualmente— medios o caminos propuestos que, concebidos en el campo de la especulación, fueran ajenos a las condiciones reales de operatividad. Es necesario, cuando no indispensable, que se produzca una relación propia y objetiva entre la realidad y la creación institucional.

Don José López Portillo y Pacheco, en su obra: *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, expresa en forma clara y precisa la falta de adecuación que existe entre el enunciado gramatical: "División de poderes" y el contenido que en la realidad ampara dicho término. "La expresión 'División de Poderes' es, sin duda, recia y sugestiva; pero, desde el punto de vista de la adecuación de los términos al sentido que se trata de expresar, resulta tan imprecisa, que por sí sola, sin explicar su historia, su intención y la oportunidad en que deba aplicarse, ha introducido confusiones innecesarias que empiezan a ser perceptibles, desde los días de Montesquieu."⁶

La mención —en la obra del pensador francés— de que existen poderes diversos e independientes entre sí, provoca una seria crítica. El poder del Estado es unidad en su existencia y en su ejercicio. Es inconcebible que la autoridad pueda existir y operar fundada en una atomización del poder. Las opiniones que enjuician tal posición son innumerables. Sin embargo, algunos tratadistas —por ejemplo Maurice Hauriou— han tratado de encontrar en los textos de Montesquieu, motivos determinantes que induzcan a considerar la "división de los poderes" como "división de funciones en el poder público". Las confusiones que provoca —en este aspecto— el sistema del escritor galo, me llevan a formular las siguientes interrogantes: A) ¿Existe división de poderes dentro del Estado? B) ¿Son los llamados poderes, funciones potestativas? C) ¿Es posible que operen las funciones del poder en absoluta separación?

A) Es impropio hablar de poderes pues ello supone la existencia de algo que no puede originarse jamás. El poder se halla configurando esencialmente al Estado. Este obra y se expresa por medio de órganos de manifestación pública. La indivisibilidad del poder surge de su génesis y se revela permanente. El poder en el Estado, dado su atributo de "dominación", excluye la posibilidad de una pluralidad de poderes propiamente dichos, pues si la potestad del Estado se dividiera en varios poderes yuxtapuestos e iguales, ninguno de ellos podría poseer el carácter dominador, y por consiguiente, la potestad total,

⁶ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, JOSÉ, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Ed. Botas, México, 1958, p. 784.

de la cual son elementos constitutivos y parciales, quedaría a su vez desprovista de dicho carácter.⁷

B) Montesquieu, en el libro once, capítulo seis, de su obra *El espíritu de las leyes*, indica la forma en que los llamados poderes deben obrar dentro de la agrupación política estatal. Señala una distribución de competencias a cada uno de los poderes, asignándoles una función concreta y delimitada. El fiel cumplimiento de tal tarea, conduce a los unos y a los otros a contrarrestarse mutuamente, logrando con ello el equilibrio del poder. Como se ve los denominados poderes se avocan a desempeñar un ejercicio potestativo en cumplimiento de ciertas funciones que les han sido señaladas de antemano. El orden jurídico existente enmarca las atribuciones y competencias a los órganos funcionales de poder. Son, pues, funciones de poder las que el órgano estatal despliega y no poderes como se afirma frecuentemente. El pensador francés ha creado, por así decirlo, una "división de funciones en el poder del Estado" a la que luego ha denominado —impropiamente— "división de poderes". Considerando lo anterior y conociendo la imposibilidad del poder para escindirse, es concluyente el afirmar que los mal llamados poderes, si son y constituyen verdaderas funciones del poder soberano del Estado.

C) Una separación absoluta y abismal de las funciones del poder no es posible. La expresión de la autoridad estatal requiere —necesariamente— la relación constante de las funciones potestativas. La existencia y ejercicio de las mismas no debe circunscribirse en un ámbito rígido y monolítico. Ello impediría que la acción del Estado, a través de sus funciones de poder, fuera operante y eficaz. El objetivo primordial en la tarea del Estado, el bien público, sufriría los efectos negativos de una disolución en la necesaria y esencial vinculación de las funciones de autoridad. Los órganos de poder deben tener, dentro de su campo específico de atribuciones legales, la facilidad de proveer lo necesario y conducente a fin de llevar a buen resultado su labor concreta y determinada. Las funciones del poder estatal no están escindidas, todo lo contrario, concurren a la realización de un esfuerzo común para lograr el bienestar colectivo.

Las respuestas anteriores nos confirman que la división del poder es imposible. La unitariedad indisoluble del poder es inafectable e imperturbable. Nos muestran además —manifiestamente— la inexistencia de una separación total y cierta entre las funciones del poder. Interpretar o representar con sentido confuso los términos de Montesquieu es hacer irrealizable la comprensión seria de su sistema. Es por tanto necesario que la apreciación del mismo se realice al abrigo de una serena y juiciosa consideración. Esta actitud ha permitido que el sistema se plasme y desarrolle en la vida e historia de muchos pueblos y en el

⁷ CARRÉ DE MALBERG, R., *op. cit.*, p. 761.

panorama de las instituciones políticas, en donde ocupa un lugar destacado.

Todos los intentos encaminados a establecer una separación absoluta entre los órganos manifestativos del poder han sufrido el más completo de los fracasos. Los órganos expresivos de la potestad pública tienen, en su extensa variedad de acciones, puntos de contacto y zonas de acercamiento e influencia, en donde se realizan diversos e importantes actos de poder. Suprimida esta relación y confluencia potestativa, el ejercicio de la autoridad sería incapaz de realizar con propiedad su tarea primordial de dirección pública.

Precisado el carácter indivisible del poder, es necesario hacer algunas aclaraciones respecto del sistema creado por Montesquieu.

La separación de poderes que propone el autor de "Letras persas", obedece más al deseo y a la necesidad de evitar concentramientos de facultades potestativas, que al propósito —irrealizable— de dividir la potestad soberana del Estado. El sentido esencial de su obra está fundado en el espíritu general de las leyes, que no puede ser otro sino el de la realización cabal de la justicia. En la "división de los poderes" el espíritu de legalidad se nos presenta con rasgos de plena objetividad. Cada "poder", mejor dicho, cada "función del poder", ejercita y realiza su tarea cumpliendo indicaciones normativas que le son anteriores. Ellas le señalan el campo preciso de atribuciones y competencias, bajo el cual debe obrar. El apego y el respeto a los dictados del derecho, producen la manifestación legal y ordenada de la autoridad. La expresión potestativa en tales condiciones favorece el desenvolvimiento armónico y coordinado del todo social.

La creación institucional del escritor galo —por su peculiar enfoque— introduce cambios y modificaciones trascendentales en el modo de operar y ejercitar la expresión autoritaria del Estado. Sin embargo, el sistema de los tres poderes, no obstante su gran influencia, experimenta el efecto de condiciones políticas y sociales que le hacen armonizar su estructuración teórica y sistemática con la vida y realidad de las comunidades en las que se manifiesta. El pensamiento de Montesquieu es adaptado a las circunstancias. La concepción de poderes independientes, en un equilibrio estático, es algo que no funciona. Por esto se substituye con un equilibrio dinámico, un equilibrio de colaboración, implícito, aunque no expreso en el sistema del pensador francés.⁸

3. PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO

La "división de funciones en el poder del Estado" permite que la manifestación legal de la autoridad se exprese en forma concreta, justa y determinada.

⁸ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, JOSÉ, *op. cit.*, p. 786.

El concentramiento indebido del poder se desautoriza y se impide. El monopolio de las funciones potestativas desaparece. La distribución de competencias, en cada uno de los órganos del poder, asegura el desenvolvimiento ordenado de la expresión autoritaria. La protección a la seguridad socioindividual aumenta en grado considerable. Los logros positivos que obtiene la teoría de las "tres funciones" se originan en el sentido de su mensaje, que desarrollan los pueblos para alcanzar un adecuado funcionamiento del poder.

El sistema operante de la "división de funciones en el poder" encara múltiples y diversos problemas. Su misión —como medio de control político— es la de obtener un equilibrio permanente, justo y adecuado entre las diversas funciones del poder. El poder no debe concentrarse, tampoco debe existir una extrema y rígida separación en las funciones del mismo, pues ello sería el origen de lamentable anarquía. Las funciones, aunque distintas "Fundamentalmente se apoyan entre sí, pues constituyen los tres aspectos de una misma acción, que es la del poder, y al servicio del mismo fin, que es el bien del Estado y el bien público. Hay que decir más: las tres funciones son conexas en su propia existencia plenamente. De esta suerte, la ley necesita del juez y del gobierno para llegar a los hechos; el juez, a su vez, necesita de la fuerza gubernativa para sancionar sus decisiones; por fin, en el Estado legal, el gobierno y el juez hallan en la ley la guía y el sustento de su acción."⁹ Las funciones del poder se nos muestran normadas y encauzadas por el principio rector del derecho. La ley les señala en forma precisa y determinada sus ámbitos de conocimiento y atribuciones.

No obstante su sujeción al derecho, las funciones de la autoridad plantean en su exteriorización una gran diversidad de problemas reales y objetivos. Mencionar tales problemas e indagar sobre sus orígenes y consecuencias, harían extender el presente trabajo a tal grado, que el sentido y estructura del mismo perdería en la unidad. No pudiendo, sin embargo, eludir su presencia y tratamiento, concretaré mi atención a considerar uno de los problemas que aprecio como fundamental en el ejercicio constante del poder. Ese problema es el que se suscita cuando algún órgano expresivo de poder influye decididamente sobre otro, creando —con ello— un desequilibrio en el funcionamiento y acción de la potestad pública.

Variadas son las causas que pueden motivar la presencia del inconveniente fenómeno que se plantea. Una de las más comunes y periódicas, en la aparición de esta situación, obedece al inadecuado ejercicio o mal funcionamiento de la expresión autoritaria a través del órgano que en un momento dado se ve influido por otro. Los fundamentos que me mueven a decir lo anterior los expresaré en líneas subsiguientes, antes señalaré en brevísima forma las fre-

⁹ DABIN, JEAN, *Doctrina General del Estado*, Ed. Jus, México, 1955, p. 268.

cuentes consecuencias que trae aparejadas la infecunda realidad que se expone: A) Se crea un ambiente propicio al monopolio del poder. B) El órgano avasallado pierde en prestigio, orientación y sentido. C) La competencia del mismo se limita en forma considerable. Su tarea se condiciona —en mucho— al órgano de influencia. D) El interés legalmente protegido de la comunidad se perturba, ofende o lesiona.

Es necesario aclarar que estas influencias no son totales sino parciales, no de derecho sino de hecho. No son totales porque el órgano influenciado está en todo momento en la aptitud o posibilidad de desligarse de tal influjo por medio de las vías y las soluciones apropiadas. Nunca pierde su capacidad de ejercicio potestativo. Su especial estructura y su ámbito de competencias le son expresamente protegidas por la ley. Es una situación de hecho y no de derecho porque las normas legales no consagran —siendo congruentes con la teoría— disposiciones que vengán a pervertir y degenerar el sentido esencial de la “división de funciones potestativas”.

Las “funciones del poder” se manifiestan por medio de órganos creados para tal fin. Sus aspectos de fundamentación, sentido estructural y campo de atribuciones, están establecidos por el orden normativo del derecho. El principio del “Jus” conduce en actitud rectora, la tarea potestativa del Estado. Un estricto y consciente apego en las tareas que la ley señala, es condición indispensable para realizar —en contenido pleno— el propósito fundamental de toda expresión autoritaria. El equilibrio —justo y duradero— en el funcionamiento del poder sólo se logra con la práctica diaria y constante de una conducta obediente y respetuosa del dictado supremo de la norma.

Los titulares de los diversos órganos de poder tienen la gran responsabilidad y el invariable compromiso de desarrollar su acción y ejercicio por los caminos que la ley señala. Todo apartamiento en el cumplimiento de esa obligación, es revelador de incapacidad legal y violación normativa. Cuando la realidad estatal nos muestra la influencia que un órgano ejerce sobre otro, es oportuno —provechoso y conveniente— indagar si el órgano influenciado cumple con fidelidad los preceptos que el derecho le señala a su tarea. Con estricto apego a la ley, cada función orgánica debe fomentar su eficiencia y desarrollo a fin de lograr la presencia de un poder cabal en sentido y realidad.

La primacía del derecho sobre la acción potestativa del Estado es evidente. El orden jurídico regula la “división de las funciones”, manteniendo su existencia y continuidad. La vinculación entre acto de autoridad y norma de derecho es imprescindible a todo buen ejercicio de poder. La superación de los órganos —en sus más diversos aspectos— no puede estar desvinculada de la “Lex”, programa y guía. Ella constituye una garantía de protección y seguridad.

He resaltado el valor y trascendencia del derecho, considerando que en la

lucha diaria por el mismo, la comunidad va superando las dificultades que intermitentemente plantea lo social. Las funciones del poder resienten y experimentan, también, la presencia de fenómenos y problemas concretos y particulares. Es por tanto indispensable que las mismas observen un estricto acatamiento al derecho y a sus consecuencias. Realizando las medidas conducentes, los titulares de los órganos del poder deben superar los obstáculos que el medio les presenta, a fin de cumplir fundamental y esencialmente con las normaciones generales que los preceptos legales establecen.

En la ardua tarea por lograr —en integridad— su misión, los órganos de autoridad requieren necesariamente de la: A) Debida y consciente preparación de sus titulares. B) Abundante y completa información sobre los asuntos de su competencia. C) Aptitud de utilizar los medios técnicos apropiados para investigar y resolver problemas. D) Posesión de los recursos indispensables para actuar en provechosa amplitud. E) Conciencia de su cometido y estricto apego al derecho.

Las relaciones entre las funciones del poder son convenientes y en ciertos casos indispensables. No obstante, cada órgano de autoridad debe de incrementar al máximo la ejecución de su labor. Sólo así puede obtenerse un constante y eficaz control sobre el poder. Cuando en la actividad del órgano se descuida su programa de acción, el riesgo de que otro órgano pueda influirle se hace —a cada instante— posible y cierto.

El justo desenvolvimiento del poder en el Estado, es principio indiscutible de progreso y mejoramiento politicosocial. El postulado de la “división de las funciones” instaura un ejercicio potestativo con notas de singular distinción: separación funcional y ajustamiento a la ley. La acción autoritaria se distribuye con el propósito de evitar el monopolio y la arbitrariedad en la manifestación del poder público. La obligación de expresar una potestad íntegra y precisa en significado, tiende a realizarse. Para la consecución de los objetivos señalados, muchos son los problemas que se suscitan y resuelven. En la presencia y solución de los mismos, el pueblo posee especial y destacada intervención. Las condiciones sociales en la comunidad pueden propiciarlos, evitarlos, o resolverlos. El pueblo, componente vital de toda agrupación política, es factor decisivo en la determinación de las situaciones anteriores. Por los motivos expuestos, es requerimiento de primordial importancia, que el pueblo posea una auténtica representación política en el Estado y que fomente además —en perseverante acción— una sólida formación cívica entre sus componentes.

Los problemas de funcionamiento de la “división de funciones potestativas”, son muy variados y complejos. Tratado en forma general, el fugaz enfoque que he hecho sobre: “La influencia de un órgano autoritario sobre otro”, muestra su propia problematicidad y las relaciones causales que en un mo-

mento dado involucra su existencia. El impropio y conflictivo panorama que estos sucesos generan y las exigencias de solución que demandan, hacen requerir en forma más intensa: A) La aplicación de las disposiciones y principios normativos del derecho. B) El deseo ferviente y la actitud responsable de resolver la anormal situación. C) La seria y debida preparación cívica del pueblo.

Las desviaciones que puedan gestarse u originarse en la manifestación de las funciones autoritarias, deben corregirse con la prontitud que requiere el poder y la seguridad comunitaria, tomando en cuenta —claro está— las circunstancias particulares que muestre la realidad. Los acontecimientos políticos-sociales —favorables o no— repercuten directa e inmediatamente sobre la comunidad. El pueblo perceptor indiscutible de tales sucesos, propugna —en comportamiento siempre continuo— por la solución de los problemas públicos y por el establecimiento de las condiciones más propicias al logro del bien común.

4. SUS PROYECCIONES AL FUTURO

Toda creación política produce, en mayor o menor escala, efectos de aceptación, negación o proscripción en la sociedad civil. Su presencia en el Estado, en el caso de reconocimiento, motiva actitudes y comportamientos sociales, orientados a la realización de los postulados que establece. Cada uno de los sistemas creados a la renovación política y social, debe poseer un orden de principios directrices y un programa específico de acción. La solvencia o no de principios y programas es una de las más importantes bases, sobre las que descansa el éxito o el fracaso de un sistema dado. En el primer caso, los principios que formula surgen de una realidad social que les da sentido y fundamento. El propósito de los mismos es superar las condiciones desfavorables que experimenta la sociedad-Estado. Hay una esencial vinculación entre la creación política y el ambiente sociohistórico que le da origen.

Se dice que “El ser es una interpretación de la realidad”. El mundo es un mundo interpretativo y social. De ahí que toda creación institucional —como elaboración humana— emerja de las condiciones que propicia una sociedad localizada en espacio y tiempo. Los principios que tratan de provocar un cambio o modificación en la realidad, establecen en su estructuración lineamientos proyectivos al logro de sus propósitos fundamentales. El sentido de cada uno de ellos posee diversos grados de consistencia y perduración. Cuando el sistema se sustenta en argumentaciones endebles, en forma y contenido, el éxito del mismo se vuelve dudoso e incierto. Sucede todo lo contrario cuando se formula adecuadamente.

El sistema de la “división de funciones en el poder del Estado” emerge, como se sabe, de una realidad socioestatal plenamente objetivada y tratada en la historia de los acontecimientos políticosociales. Sirva su conocimiento para establecer un criterio congruente y formal sobre el tema que se aborda en este apartado: “Sus proyecciones al futuro.”

La creación de Montesquieu, dirigida a obtener un adecuado y justo ejercicio del poder, por medio de la división de funciones potestativas, alcanza un sonado triunfo. Su influencia no se agota en la sociedad que le ve surgir, sino que se expande a otras muchas comunidades distintas en el tiempo y en el espacio. En la secuela de su existencia experimenta adaptaciones y problemas de contenido teórico y práctico. Formulada en nuestro tiempo —en el texto de las cartas constitucionales— plantea una gran interrogante: ¿Cuáles son sus posibilidades de proyección hacia el futuro?

El impacto o proyección que un sistema pueda tener hacia el futuro, depende esencialmente de los contenidos que consagre y de las concordancias que los mismos tengan con la realidad social. El sistema de la “división de funciones”, persiguiendo el logro de la libertad a través de una “distribución de funciones potestativas”, obtiene reconocimiento y simpatía general. Controlar al poder con el poder, evitando los excesos y ofensas que puedan externarse en el ejercicio del mismo, es principal y fundamental principio. Los conceptos directrices —libertad, seguridad, orden y justicia en la dirección pública— que establece, pueden apreciarse como válidos. Sin embargo, los significados políticos y los medios que se adoptan para alcanzarlos varían en el tiempo merced a las condiciones colectivas de una sociedad siempre evolutiva y mutante. Muchas veces los supuestos de una teoría no pueden seguir siendo válidos o al menos operantes debido a que las condiciones sociales que los produjeron cambian en forma absoluta y radical. En el caso de la creación francesa, puede apreciarse cómo su estructura se permea, para dar —con ello— sentido y realismo a su concepción. En el siguiente ejemplo es posible calificarlo: La rigidez en los llamados poderes cede ante la flexibilidad de las funciones potestativas.

Las posibilidades que pueda tener hacia el futuro la “división de funciones potestativas”, aunque desconocidas, la presupongo sujetas a serios obstáculos y problemas. El mundo envolvente y complejo de nuestros días presagia en gran medida lo anterior. A pesar de ello y a pesar de que pudiera sobrevenir un cambio en la estructura tradicional del sistema, creo que el ciudadano —en todo tiempo— propugnará por que el poder en el Estado no se monopolice en favor de una dictadura sea de grupo, clase o raza. Luchará, también, por obtener justas y eficaces realizaciones en el ejercicio del poder. Las motiva-

ciones de tal actitud —logro del bien común a través de un cabal y responsable ejercicio potestativo— permanecerán latentes en el ámbito hoy desconocido del futuro. El adecuado y justo actuar de la potestad política del Estado será, hoy como ayer y mañana como hoy, imperativo necesario para la paz, tranquilidad y armonía social.

5. SU EXISTENCIA Y DESARROLLO EN MÉXICO

El sistema propalado al mundo por Montesquieu, se plasma en nuestra realidad política desde la época colonial. La teoría de Montesquieu aparece ante los pueblos americanos como emblema de libertad y mejoramiento popular. La Constitución Española de 1812, expedida el 18 de marzo en Cádiz, consagra el principio. Las deliberaciones previas a la proclamación del texto constitucional nos muestran el aprecio que se profesaba al sistema.

La trayectoria que ha seguido “La división de funciones en el poder del Estado”, podemos observarla en las principales cartas constitucionales que han regido nuestra vida politicosocial. Ahí están entre otras: La Constitución de Apatzingán de 1814, obra del Congreso Constituyente, convocado por José María Morelos; la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824; la segunda Constitución Federal de 1836, llamada de “Las Siete Leyes Constitucionales”; la Constitución de 1857 y la actual Constitución, promulgada en Querétaro, el día 5 de febrero de 1917. Corresponden a etapas convulsivas y violentas de nuestra historia. Emergen de los vaivenes que la vida nacional ha plasmado en el pasado. Resalta en sus textos, con destellos de preclara brillantez, el sistema de los llamados “tres poderes”. El desarrollo político mexicano ha girado esencialmente sobre el núcleo que este sistema establece.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 estructuran —fundamental y trascendentalmente— el desenvolvimiento político y social de México. He anotado en el texto de este apartado la Constitución de 1814, considerándola antecedente próximo de la de 1824; así como la de 1836, con el fin de destacar —en esta última— su posición frente a la “división de funciones potestativas”. Sirva la consideración de las mismas para confirmar la vocación y entrega que México hace y ha hecho de esta teoría.

La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, representa un generoso intento por dar al país un cuerpo de disposiciones fundamentales que regularan con armonía su vida y desarrollo. Debido a las condiciones en que aparece no tiene la influencia ni permanencia deseada por sus hacedores. En ella se consagran: La soberanía del pueblo; los derechos de igualdad, propiedad y libertad de los ciudadanos; la división de los poderes; y la elección po-

pular para el nombramiento de los funcionarios de la nación. La estructura de poder que establece señala un caso único en la historia constitucional mexicana, al crear un ejecutivo pluripersonal.

La Carta Magna de 1824 modela la forma de gobierno “De una República Democrática Federal semejante a la de los Estados Unidos de América. El Poder Legislativo lo deposita en dos Cámaras: una que se renueva totalmente cada dos años, de Diputados electos por electores, a razón de uno por 80,000 habitantes, o sea por medio de elección indirecta; y otra Cámara, cuya mitad es la que se renueva solamente cada dos años, la de Senadores, a razón de dos por cada Estado. El Presidente tiene el derecho al veto, pero sin más resultado que una nueva discusión en el Congreso (artículos 59 y 60). El Ejecutivo se deposita por cuatro años en un individuo, el Presidente, cuyas faltas suple un Vicepresidente. La elección de ambos la hacen las Legislaturas de los Estados, mediante la designación de dos candidatos por cada uno y el envío de las listas respectivas al Congreso, que computa los votos y en caso de empate decide de la elección (artículos 74, 75 y 79 a 95). El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (art. 123).”¹⁰

Respecto de la Constitución centralista de 1836, el historiador José Bravo Ugarte, dice: “La complicada máquina gubernamental que crearon las Siete Leyes, funcionó trabajosamente, con tropiezos en su mecanismo interno y su actuación externa, así nacional como internacional... En la policéfala organización centralista de las Siete Leyes... había además de los usuales Tres Poderes, un cuarto Supremo Poder Conservador...”¹¹ Lanz Duret, por otra parte, comenta: “La originalidad de esta Constitución consistió en crear un Poder especial y supremo, verdadero superpoder, llamado Conservador y pleonómico de facultades y de autoridad. Podía el Poder Conservador, excitado por los otros Poderes declarar la nulidad de las leyes, como los actos del Ejecutivo y las sentencias de la Suprema Corte; declarar incapacitado física o moralmente al Presidente de la República; obligar al mismo Presidente a remover a todo su Ministerio, suspender las sesiones del Congreso y las audiencias de la Suprema Corte, y dar o negar su sanción a las reformas que se propusieron de estas Siete Leyes Constitucionales (ley 2a. art. 11o.)”¹²

La Constitución liberal del 5 de febrero de 1857 formula el principio de la “división de las funciones” de manera clara y objetiva. “Los tres poderes federales se organizaron dentro del más puro espíritu democrático: el Presidente,

¹⁰ LANZ DURET, MIGUEL, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Norgis, S. A., México, 1959, p. 6.

¹¹ BRAVO UGARTE, JOSÉ, *Historia de México*, Ed. Jus, México, 1953, T. III, p. 185.

¹² LANZ DURET, MIGUEL, *op. cit.*, p. 71.

los diputados y los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían designados por el pueblo, en elección indirecta; así se garantizaba no solamente la separación de los poderes legislativo y ejecutivo, sino además y principalmente la independencia del poder judicial.”¹³

La carta constitucional vigente, expedida el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro, por el Congreso Constituyente ahí instalado, consagra en su artículo 49 la “División de poderes” plenamente. Su texto se expresa en los siguientes términos: “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. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.” La Constitución, en el articulado subsiguiente, señala los requisitos, facultades, obligaciones, competencias y atributos que corresponden a los titulares de los órganos tripartitos del poder.

La “División de funciones en el poder del Estado” representa, en el devenir de las constituciones políticas mexicanas, un punto de orientación potestativa y un centro de gravitación politicosocial. Su existencia y expresión —en nuestra patria— no es extraña a los obstáculos e inconvenientes que todo dispositivo político debe superar. Sobre el impacto de problemas, exigencias y justas aspiraciones en la praxis institucional, el sistema subsiste con su propia y especial teleología. Las referencias constitucionales planteadas permiten captar —nuevamente— el lugar que tiene y ha tenido en nuestro desarrollo político el principio de las tres funciones potestativas.

¹³ DE LA GUEVA, MARIO, *La Constitución Política*, Cap. XXXIV de la obra: *México Cincuenta Años de Revolución*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1961, T. III, p. 20.

TRASCENDENCIA CULTURAL DE LA IMPRENTA TIPOGRÁFICA EN MÉXICO

Por ANTONIO POMPA Y POMPA
Director de la Biblioteca Nacional
de Antropología e Historia

EN EL PRINCIPIO era el verbo, mas el verbo sólo quedaba en el relato, en la tradición, en la memoria retentiva; después, en la voz de los juglares, de los relatores, quienes transmitían a las generaciones que les sucedían el motivo de su relato; en la antigüedad remota, el verbo era representado en símbolo rupestre, en glifo esculpido; más tarde en el papiro, en el papel de maguey, sobre piel de animal, sobre lienzo; así llegaron los antiguos pobladores mesoamericanos al código y a la pictografía.

Se dice que los chinos tuvieron imprenta utilizando piezas movibles de arcilla, mas sea de ello lo que hubiere sido, y que el hombre hubiese hecho imprimir de varias maneras, con sellos de cerámica, hecho xilografías u otros procedimientos, la imprenta con tipos movibles que parte de Juan Gutenberg (c. 1400-1468) es la imprenta tipográfica que se convierte en el vehículo más idóneo que ha tenido la Humanidad para la difusión de la Cultura.

Por ello bien está que tratemos de los primeros impresos con tipos movibles en México, y cómo y cuándo aconteció, así como su distribución en el territorio mexicano.

Debate prolongado se entabló en relación con los orígenes de la imprenta tipográfica en México, y diversas circunstancias y documentos ayudaron a prolongar la situación imprecisa que llevó a muchos estudiosos del tema a preconizar hechos y fechas, que el proceso historiográfico de las fuentes ha logrado clarificar un tanto y sugerir el establecimiento de dos períodos; uno hipotético y preparatorio, del año 1539 para atrás; y otro histórico y definitivo, de esa fecha en adelante.

La presencia en México-Tenochtitlan del impresor Esteban Martín —recibido como vecino de la ciudad de México el día 5 de septiembre de 1539, tras una