



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 31, julio-diciembre 2014

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, 186 pp.

El poder, entendido por Max Weber como “la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”,¹ se ha considerado de naturaleza maligna a través del tiempo por la tendencia que existe de quien lo ostenta a aumentarlo, llegando incluso al despotismo y la tiranía.

Partiendo del supuesto de que “el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente”,² en el primer capítulo de su obra, la doctora Carla Huerta Ochoa, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, establece la relación existente entre el orden normativo y el poder. Aunque se manifiesta en distintas formas como el poder económico, ideológico o militar, enfatiza que su análisis jurídico remite necesariamente al poder político, que se basa en el ejercicio de la coacción haciendo uso de la fuerza legal.

Los gobernados tienen derecho de limitar a su detentador para evitar el exceso en su práctica. La Constitución, por ser ley suprema y organizadora del Estado, es el instrumento idóneo para controlar el poder político que la teoría clásica distribuye en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin embargo, en la actualidad se concibe que una tajante separación de las funciones correspondientes a su ejercicio diluye una de las mejores posibilidades de control, que es la cooperación, es decir, la realización conjunta de actos.

Esta interdependencia de los órganos evita la concentración del poder en una sola mano y cumple con la función de ser equilibrio y limitación. Así, aunque el Legislativo es un órgano deliberante autorizado para elaborar leyes, también cuenta con facultades político-administrativas como la delimita-

¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 696.

² Acton, John E., *Essays on Freedom and Power*, Boston, The Beacon Press, 1949, p. 364.

ción del territorio del Estado; el desafuero y juicio político son ejemplos de sus facultades político-jurisdiccionales. El Poder Ejecutivo se encarga de la correcta observancia de las normas, pero realmente legisla al expedir un reglamento, haciendo uso de su facultad reglamentaria. Por su parte, el Judicial se encarga de asegurar la eficacia del sistema jurídico a través de la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales, además de regular entre el Legislativo y el Ejecutivo, vigilando que no se invadan las esferas competenciales. Los órganos constitucionales autónomos también rompen con la concepción tradicional del principio de división de poderes, sin embargo, son un límite al poder, no un medio de control.

En el segundo capítulo busca definir los conceptos relacionados con el control, y se establecen los diferentes tipos en que puede ser ejercitado.

La limitación señala el alcance de las facultades de la autoridad, y el control establece métodos que vigilen el ejercicio abusivo del poder, es decir, que se respeten las limitaciones establecidas. Para lograrlo se vale de un sistema de responsabilidades (título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y como el derecho no puede operar solamente a través del miedo, las sanciones no siempre son intimidatorias sino correctivas, para, en su caso, reparar el agravio.

El control puede clasificarse, por su temporalidad, como previo (preventivo) y posterior al acto, el primero busca evitar un daño causado por el uso excesivo de facultades de la autoridad, y el segundo, pretende remediarlo una vez que ya ocurrió.

Se consideran controles generales y difusos a la prensa y la opinión pública; institucionalizados, los que están demarcados por un conjunto de normas preestablecidas; verticales, cuando la sociedad se enfrenta al Estado, como es el caso de las garantías individuales; y horizontales, los que operan dentro del aparato estatal, y a su vez se dividen en intraorgánicos e interorgánicos.

En lo que respecta al control de la constitucionalidad, se considera abstracto aquel recurso contra las leyes por vicios en el proceso de creación de la norma, y el concreto se refiere a una consulta del juez o tribunal para determinar la constitucionalidad de una ley, y en consecuencia, su aplicación (p. 43).

Así, el control del poder político es la facultad concedida a los órganos del Estado por el orden jurídico para que vigilen la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones, y las hagan efectivas.

En el capítulo tercero, Carla Huerta retoma a los clásicos de la materia, como Carl Schmitt,³ quien sostiene que el Estado de derecho está configurado por los derechos fundamentales y la división de poderes. Ferdinand Lasalle⁴ dice que la Constitución es igual a los factores reales de poder, decisivos para la estructura y funcionamiento de un Estado. Por su parte, Rolando Tamayo y Salmorán refiere que la ley suprema no se limita a facultar a determinados órganos o personas para actuar de cierta manera, sino que también es la norma que organiza y estructura al Estado mismo.

La autora de la obra define la Constitución, por su finalidad, como el ordenamiento jurídico que organiza y determina el ejercicio del poder político, asegurando la libertad individual. Hace un repaso de la parte dogmática, que contiene los valores fundamentales que consagra, y la parte orgánica que divide, estructura y determina las atribuciones de los órganos estatales. A su vez, menciona que la supremacía constitucional consiste en la subordinación del orden jurídico a la norma fundamental (p. 62).

Recalca la separación tradicional de poderes establecida por Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, donde se menciona que el abuso solo se ve impedido si, “por disposición de las cosas, el poder detiene al poder”,⁵ y se propone una nueva estructura a la organización del Estado, pues el sistema de frenos y contrapesos es tan eficiente que permite el funcionamiento y continuidad del orden jurídico, cuyas funciones se dividen en dos, las de la creación, que corresponde al Poder Legislativo, y de su aplicación, llevado a cabo por el Ejecutivo y el Judicial. En México, esto queda de manifiesto en el artículo 49 constitucional.

El procedimiento de reforma constitucional es un mecanismo de control del poder, por ser los legisladores los representantes del pueblo y depositarios de su soberanía. En tanto, el Poder Judicial a través de la jurisprudencia, integra y transforma el orden jurídico de manera obligatoria sin alterar su redacción, a través de la interpretación que elimina los problemas de vaguedad de una norma y establece los alcances de determinada facultad.

En el capítulo cuarto, la autora recupera diversos postulados que a través del tiempo han colaborado en la estructuración de la teoría clásica que se relaciona con una concepción específica del gobierno. Hace un repaso de

³ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p. 139.

⁴ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1987.

⁵ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 7a. ed., México, Porrúa, 1987, p. 103.

los diversos momentos históricos del control, como el parlamentario, en que el órgano legislativo determinaba las facultades del gobierno y garantizaba el régimen constitucional. Sin embargo, en esta época no existía un poder que vigilara la observancia de la ley suprema y tampoco se controlaban los actos del Parlamento.

Tras la Segunda Guerra Mundial cambió la estructura del gobierno y se estableció que el Poder Ejecutivo ni el Legislativo debe tener una autoridad superior que le permita dominar al otro, porque todos sirven al pueblo. Se fijaron entonces medios de control constitucional que tenían como propósito fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos (p. 95). Su distribución no agota el control, por el contrario, es un instrumento para garantizarlo. La Constitución misma es un dispositivo de observación del poder.

Actualmente, el control puede efectuarse tanto sobre los actos del jefe de Estado, como sobre actos del Poder Legislativo e incluso del Judicial. El control legislativo, por ejemplo, se realiza con el fin de evitar que el Ejecutivo abuse de sus facultades y se extralimite en perjuicio de los gobernados, además evita que adquiera mayor influencia sobre los otros.

Pese a que en México el orden jurídico ha estructurado un régimen presidencial, y las facultades del jefe de Estado se ven reducidas, el presidente llegó a adquirir múltiples atribuciones extraconstitucionales a través del tiempo. Sin embargo, con la integración de la LVI Legislatura, en que ningún partido tenía mayoría absoluta en el Congreso, se han hecho funcionar los diversos mecanismos de control que antes resultaban inoperantes por la hegemonía política que se vivía.

En los últimos tres capítulos, la investigadora indica cuáles son los controles interorgánicos previstos en la Constitución mexicana.

El Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, tiene como mecanismos de control, consagrados en el artículo 74 constitucional: expedir el bando solemne para la declaración del presidente electo (fracción I), la fiscalización de la Federación (fracción II), la aprobación del presupuesto de egresos (fracción IV) y el juicio político (fracción V, que remite a los artículos 110 y 111). El artículo 76 constitucional dispone los medios que tiene el Senado, como la aprobación de los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo (fracción I), la ratificación de nombramientos del presidente (fracciones II y VIII), la autorización para movilizar al ejército, y el consentimiento para disponer de la guardia nacional (fracciones III y IV).

La distribución competencial, hecha por el artículo 124, remite al artículo 73, que establece las facultades del Congreso, que realizan de manera conjunta ambas cámaras. Entre ellas destacan las relativas a la resolución de cuestiones territoriales (fracciones I, III y V); en materia presupuestal (VII, VIII, XXIV, XXVIII y XXIX); económicas y de comercio (IX, X, XVIII, XXIX-E y XXIX-F); así como en materia ambiental (XIII, XVII, XXIX-G, XXIX-L). La amnistía (artículo 73, fracción XXII), al referirse a casos generales, y regular una situación abstracta, es una ley y se relaciona con los actos del Poder Judicial.

El Congreso en general implementa leyes y decretos para regular el manejo de los recursos y la conducta de los servidores públicos, además de tener el control presupuestal y político con la comparecencia de los secretarios de Estado.

Por su parte, el Ejecutivo interviene en el procedimiento legislativo con la iniciativa de ley establecida en el artículo 71 constitucional, que a pesar de no ser exclusiva, puede obligar al Congreso a iniciar el proceso legislativo respecto de materias que no han sido desarrolladas; con el veto, previsto en el artículo 72, inciso *b*, que le permite objetar una ley o parte de ella. Su facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I) se encuentra limitada por las leyes que expida el Congreso. Facultades legislativas extraordinarias son las establecidas en los artículos 29 (suspensión temporal en el ejercicio de los derechos humanos), 131, segundo párrafo (disminuir o suprimir las cuotas tarifarias de importación y exportación), y 73, fracción XVI (dictar leyes sobre nacionalidad y extranjería).

Dentro de sus facultades jurisdiccionales se encuentra el indulto que extingue la sanción de un particular; y la fracción VIII del artículo 59, que se refiere a la declaración de guerra, es un mecanismo de control recíproco, ya que debe realizarse de acuerdo con el Poder Legislativo. Se puede incluir además, como facultad legislativa del presidente, la expedición de reglamentos y la celebración de tratados, ya que en virtud del artículo 133 constitucional, estos forman parte de la ley suprema de toda la Unión.

El Poder Judicial tiene independencia de los otros dos, y sus facultades se refieren a distintos ámbitos competenciales. A través del juicio de amparo (regulado en los artículos 103 y 107), protege los derechos reconocidos por la ley fundamental. La controversia constitucional (artículo 105, fracción I, incisos *c*, *h* y *k*) le permite conocer de los problemas que surjan entre los órganos y miembros de la Federación. Con la acción de inconstitucio-

nalidad (fracción II del artículo 105) se plantea la contradicción entre la norma general y la Constitución, respetando la supremacía a la que ya se hizo referencia. Estas últimas son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los problemas que surjan derivados de la distribución o invasión de competencias están previstos en el artículo 106.

Con todos estos elementos, la doctora Carla Huerta sustituye la concepción tradicional de la división de poderes, por la de distribución funcional y recuerda que un conocimiento profundo de los mecanismos existentes permitiría un control efectivo en el ejercicio del poder político, sin la necesidad de nuevas y controvertidas reformas.

En un Estado de derecho, el poder político está regulado y se ejercita conforme al principio de legalidad, para que los derechos queden protegidos jurídicamente y garantizados mediante mecanismos de control del poder político.

A través de su libro, con un detallado análisis del aparato estatal nos recuerda que el control de la constitucionalidad es preventivo, y su principal efecto es impedir que la ley o las autoridades que pretenden extralimitarse, contravengan formal o materialmente la Constitución, garante de los derechos. En caso de ocurrir una violación a la norma suprema, el acto debe ser anulado o los gobernantes sancionados.

La autora concluye diciendo que “los controles en la Constitución sí funcionan aunque no tengan plena eficacia, y las razones de ello no radican en el sistema jurídico ni se solucionan mediante reformas. Las respuestas a la falta de ejercicio de las funciones de control son más bien de orden político, consecuencia de un deficiente diseño institucional” (p. 179).



Marco Antonio GARCÍA PÉREZ*

* Becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.