

Teoría política de la división de los Poderes

9

En los últimos doscientos cincuenta años no ha habido otra doctrina política con mayores repercusiones en la organización de los Estados modernos que la doctrina de la división de poderes del barón de Montesquieu. Sin duda esta teoría tiene antecedentes remotos en los pensadores griegos, especialmente Aristóteles, y antecedentes inmediatos en el inglés John Locke. Empero, Montesquieu es quien la formula con mayor precisión y claridad.

Antecedentes

Antes de iniciar la exposición esquemática de la doctrina de la división de poderes, conviene señalar que en el contexto de esta teoría el vocablo poderes se utiliza en dos sentidos: como funciones diversas que realiza el Estado y como los órganos que llevan a cabo tales funciones. Salvo indicación en contrario aquí se utilizará la palabra poderes en referencia a los órganos del Estado que llevan a cabo ciertas funciones.

Dos acepciones de la palabra poderes

Aristóteles distinguía tres manifestaciones del poder del Estado: la deliberación, el mando y la justicia. En realidad, el inmortal filósofo griego sólo pretendía diferenciar las distintas formas de actividad de los órganos sin pensar establecer un reparto de esas funciones estatales entre diversos órganos.

Semejante es el caso del filósofo y politicólogo inglés John Locke.

Aristóteles y John Locke

En su famoso tratado político denominado *Sobre el gobierno civil* distingue tres poderes del Estado: El legislativo, el ejecutivo y el federativo. El primero de ellos es el poder supremo del Estado, y es aquel que tiene el derecho para dirigir a la comunidad y decidir sobre el uso de la fuerza pública para proteger a aquélla y a sus miembros. El segundo es el poder ejecutivo, encargado de ejecutar las leyes que debe estar encomendado a personas distintas a las legislativas. Con ello se evita la tentación —producto de la fragilidad humana, dice Locke— de que quienes formularon las leyes se sustraigan. Existe un tercer poder en toda comunidad estatal que es connatural a ellas. Es aquel que protege a un miembro de la sociedad de cualquier daño que le hagan quienes no pertenecen a esa sociedad. Es el poder federativo facultado para hacer la guerra y la paz, y entrar en ligas y alianzas. Aunque el poder federativo es distinto del ejecutivo casi siempre van juntos. No deberían separarse y colocarse en distintas manos.

Las ideas de Montesquieu

No deja de ser una ironía que haya sido un filósofo francés quien inmortalizara una teoría inglesa. En efecto, el barón de Montesquieu vivió en Inglaterra durante algunos años y de la observación aguda y analítica del régimen constitucional político de esa nación, derivó la teoría de la división de poderes.

El estudio del sistema constitucional inglés permitió al barón de Montesquieu llegar a los siguientes planteamientos:

- Las funciones del Estado son tres: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.
- Para garantizar la libertad política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.
- No deben reunirse dos funciones en un solo órgano, porque ello conduce al absolutismo, es decir, al abuso del poder.
- La función ejecutiva y la función judicial tienen naturaleza semejante: ambas atienden al cumplimiento o ejecución de las leyes, pero deben estar separadas en órganos o poderes diferentes porque las leyes que ejecutan son diferentes.

LA TEORÍA POLÍTICA MÁS IMPORTANTE EN LOS ÚLTIMOS DOS SIGLOS

Libro XI. De las leyes que establecen la libertad política en relación con la constitución

La experiencia cotidiana nos demuestra que todos los hombres investidos de poder tienden a abusar de él y a ejercer la autoridad hasta el extremo ¿No es asombroso, aunque sea cierto, que la virtud misma requiere un límite?

Para prevenir el abuso es necesario, por la naturaleza misma de las cosas, que el poder limite al poder.

Un gobierno debe estar constituido de modo tal que ningún hombre sea compelido a realizar algo a lo que la ley no le obliga ni impedido de hacer algo que la ley permite.

En todo gobierno existen tres clases de poder: el legislativo en relación a las cosas que están sujetas al derecho de gentes; y el ejecutivo en relación a las materias que están sujetas a la ley civil.

Por virtud del primero, el príncipe o magistrado (el Estado) dicta leyes temporales o permanentes y abroga o modifica las que antes ha puesto en vigor.

En virtud del segundo, hace la paz y la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y la protege de las invasiones.

En virtud del tercero, castiga a los criminales o decide sobre los litigios que surgen entre los individuos. A este último le llamaremos el poder judicial y al anterior, simplemente el poder ejecutivo del Estado.

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se unen en una misma persona o cuerpo colegiado, no puede haber libertad.

MONTESQUIEU,
El espíritu de las leyes, 1748.

En América y en Europa la formulación precisa de la teoría hecha por Montesquieu tuvo repercusiones muy amplias. La constitución de los Estados Unidos de América incorporó esas ideas en toda su parte orgánica; de hecho la constitución norteamericana está construida alrededor de la división de poderes.

Unos años más tarde, la *Declaración de derechos* francesa de 1789, en su artículo XVI proclama: “Una sociedad donde la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, carece de constitución”.

Desde entonces, la mayoría de las constituciones de los estados europeos y americanos, y de otros continentes han incorporado la división tripartita de los poderes estatales.

Desde su nacimiento la teoría de la división de poderes ha sido objeto de análisis crítico. Se ha señalado que la rígida y mecánica separación de los órganos que realizan las funciones del estado, a pesar de quedar consagradas en un texto legal, no permite operar al estado. Se ha dicho que la rigurosa separación de poderes es irrealizable, pues las autoridades del estado quedarían colocadas en la imposibilidad de llenar su cometido nominal si permanecieran encerradas dentro de una función determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Los poderes del Estado ejercen sus funciones con el propósito de alcanzar los fines o atribuciones del Estado; al hacerlo realizan múltiples actos que por su naturaleza dependen de varias funciones; la separación de poderes, en la práctica, no puede mantenerse rígidamente.

Esta crítica, a pesar de ser acertada, no invalida la tesis general. De hecho, en la práctica constitucional y política de diversos países la división de poderes se ha modificado, introduciendo excepciones y modalidades a su concepción rígidamente separatista.

En la operación cotidiana del sistema constitucional de la mayoría de los países organizados como democracias representativas, la división de poderes está estrechamente vinculada a la composición de las fuerzas políticas que actúan en el seno del poder legislativo, el parlamento o el congreso.

En el sistema parlamentario el poder ejecutivo generalmente se integra a dos niveles: con el jefe del Estado, cuyas funciones son básicamente representativas, y con el consejo o gabinete de ministros en quienes descansa la titularidad activa del poder ejecutivo. El gabinete o consejo está integrado en su mayoría por miembros del parlamento, que pertenecen al partido político que ostenta la mayoría de los escaños. De esta circunstancia se siguen dos conclusiones:

- a) Que quienes integran el poder ejecutivo son miembros, a la vez, del poder legislativo lo cual tiende a disminuir la separación tajante de poderes, no obstante que los miembros del parlamento que integran el gabinete dejan de actuar en función legislativa y actúan preponderantemente como poder ejecutivo.
- b) Que quienes forman gobierno, es decir los miembros del gabinete, pertenecen al partido que mayoritariamente está representado en el propio parlamento. Entre el poder ejecutivo y el legislativo existe un vínculo político estrecho que permite a ambos poderes actuar de consuno. La actuación conjunta de ambos poderes no es sólo práctica

Repercusiones de la división de poderes

Crítica de la teoría

Parlamentarismo

política, sino obligación constitucional. Cuando la mayoría parlamentaria, por sí misma o con el apoyo de miembros de la oposición rechaza una sola de las iniciativas del gobierno, se dice que éste perdió la confianza del parlamento y debe ser destituido y organizado nuevamente.

Presidencialismo

En el sistema presidencial la titularidad del poder ejecutivo corresponde al presidente de la república, quien es al mismo tiempo jefe del Estado y jefe del gobierno. Ni el presidente ni los miembros de su gabinete (quienes no son ministros porque no tienen responsabilidad política ante las cámaras sino secretarios que apoyan al titular), pertenecen al poder legislativo. La separación de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo es completa; más clara en el sistema presidencial que en el parlamentario. A pesar de ello, la frecuente vinculación política que existe —por la vía de los partidos— entre la mayoría que domina cada una de las cámaras y el partido político del presidente, que suele ser el mismo, tiende a eliminar las confrontaciones entre ambos poderes.

Este es el caso general y por muchos años el que prevaleció en México.

Una forma extrema de la división de poderes

En los Estados Unidos de América opera lo que podríamos llamar la forma extrema de la división de poderes. Esta situación no es sólo el resultado de la separación rigurosa que adoptó la constitución de ese país; también es consecuencia de la composición específica de los partidos políticos que actúan en el escenario nacional. Como se sabe, en los Estados Unidos existen sólo dos grandes partidos políticos nacionales: el Demócrata y el Republicano.

Ocurre con relativa frecuencia que el presidente de la república pertenezca a un partido distinto del que controla la mayoría en las dos cámaras del congreso o en una de ellas. Aún más, el partido Demócrata está compuesto en realidad por dos fracciones muy definidas e ideológicamente distintas: el grupo democrático sureño de tendencias fuertemente conservadoras y el grupo democrático “liberal”, es decir, moderadamente progresista. Con frecuencia el bloque sureño, en ambas cámaras, vota en sentido similar al partido Republicano, que es el partido conservador.

Esta composición de fuerzas políticas da por resultado que entre el poder ejecutivo y el poder legislativo de aquella nación exista una dualidad de liderazgo político y por tanto una dicotomía en la toma de las decisiones que atañen al desenvolvimiento cotidiano de la actividad estatal. El caso más ilustrativo es el proceso presupuestal. El proyecto de presupuesto que el presidente envía a las cámaras, lo recibe el congreso el 15 de enero del año en que se inicia el ejercicio fiscal. Entra en vigor el 1º de octubre de ese mismo año, fecha de iniciación del ejercicio. Durante siete meses y medio el congreso analiza, estudia y rehace la iniciativa presidencial, de manera que el presupuesto finalmente aprobado puede ser muy diferente en monto, prioridad de asignaciones y medidas fiscales para financiarlo, al enviado por el ejecutivo. Este proceso da origen a confrontaciones, ajustes, acomodos y conciliaciones de puntos de vista entre ambos poderes.

La situación descrita acontece tanto por las funciones constitucionales que cada poder de la Unión ejerce, cuanto por el hecho de que la mayoría de los escaños de cada una de las cámaras puede pertenecer al partido contrario al del presidente, o bien, aun siendo del

mismo partido, el bloque “sureño” del partido Demócrata inclina la votación a favor o en contra de las propuestas presidenciales, dependiendo si éstas tienen o no un contenido político aceptable para ese grupo de congresistas.

Esta exposición simplificada de las relaciones entre dos poderes de la Unión Americana, tiene como finalidad indicar que en aquel país el funcionamiento de la teoría constitucional de la división de poderes, también se mira influida intensamente por la actuación de los partidos políticos. En tanto que en el sistema parlamentario, la actuación de los partidos políticos diluye la separación teórica de los poderes; en el caso norteamericano tiende a acentuar esa separación: produce el efecto contrario.

¿Cuáles son las modalidades de la división de poderes en México? Aprovechando la exposición anterior como antecedente y aun antes de describir las características que en la Constitución mexicana tiene la división de poderes, es conveniente formular una observación preliminar: durante todo el siglo XX las modalidades de la división de poderes habían sido la preeminencia de uno y la colaboración entre ellos.

El poder ejecutivo federal en México ha sido históricamente, *primus inter pares*, el primero entre iguales. No obstante que asume idéntica jerarquía constitucional, razones de orden histórico, político, económico, presupuestal y de práctica constitucional, dieron por resultado la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros poderes de la Unión; y, en el caso que nos ocupa, sobre el poder legislativo, pero dentro de un marco de colaboración entre ellos, no de subordinación como se afirma en ciertos foros.

Es importante dejar asentado que al afirmar la preeminencia del poder ejecutivo sobre el legislativo, no se está insinuando que hubo una violación o trastocamiento de los textos constitucionales, como algunos críticos superficiales lo pretenden. La preeminencia del poder ejecutivo se dio por la influencia recíproca de los factores mencionados y como consecuencia de la práctica constitucional y la actividad política del país. Era una preeminencia legitimada –valga la expresión– por la tradición constitucional y por la acción política. Nada tenía de claudicante o de vergonzosa. Trajo consigo, en cambio, mayor iniciativa y fuerza políticas para emprender medidas y acciones para el desarrollo del país.

La opinión pública ha denominado “transición política” al período a partir del cual, desde 1988, diversos partidos políticos distintos del Partido Revolucionario Institucional obtuvieron el triunfo en elecciones para las gubernaturas de algunas entidades federativas, hasta las elecciones federales del año 2000, en las que el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quezada, ganó la presidencia de la República. Uno de los argumentos que los politólogos aducían como factor que debilitaba la división de poderes en el sistema mexicano era el denominado “presidencialismo”. Este fenómeno se describía, en síntesis, como el ejercicio de facultades “metaconstitucionales” por parte del presidente de la República, que incrementaban su autoridad política real frente a la de los otros poderes de la Unión. En efecto, en adición a otras facultades no consignadas en la Constitución, se incluía su liderazgo real sobre el PRI. Ello significaba –a más de otras prerrogativas importantes– su derecho a decidir, en definitiva, quienes deberían ser los candidatos de ese partido a integrar ambas cámaras del poder legislativo. En la medida que el PRI disponía de la mayoría absoluta en las dos cámaras, esa prerrogativa presidencial, le otorgaba enorme influencia sobre el trabajo del poder legislativo en su conjunto.

El caso de México: preeminencia y colaboración de poderes

La transición política de México

Era indispensable, se afirmaba, terminar con el prolongado período gubernamental del PRI y de sus partidos antecesores, desde 1929, para hacer a un lado el ejercicio de facultades metaconstitucionales por parte del presidente. El supuesto era que un presidente cuyo origen político se ubicara en un partido que por primera vez accediera al poder ejecutivo, no tendría la fuerza política ni la costumbre ni la convicción, para acumular influencia significativa sobre la integración del poder legislativo.

El supuesto aludido se ha cumplido en la primera legislatura federal del período presidencial del presidente Vicente Fox. Está por dilucidarse cuáles serán las consecuencias de esa circunstancia sobre la aprobación de los programas legislativos de la nueva administración. Aunque desde ahora puede afirmarse que el proceso de aprobación de las iniciativas del ejecutivo ha resultado mucho más complicado que antes.

El poder ejecutivo y el derecho a iniciar leyes

Al hacer el estudio del poder ejecutivo federal en el capítulo correspondiente, analizaremos los factores que condujeron a esa preeminencia frente a los otros poderes de la Unión.

La Constitución señala que el derecho a iniciar las leyes le corresponde al presidente de la república, a los diputados y senadores del congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. La tradición constitucional fortalecida por la compleja realidad social del país, ha impuesto la práctica de que sea el poder ejecutivo el que haga el uso más intenso en frecuencia, profundidad y alcance del derecho a iniciar legislación en el congreso.

Puede afirmarse que la compleja trama del derecho positivo mexicano, derivado de la Constitución, ha sido en su inmensa mayoría, obra del poder ejecutivo, sancionada y aprobada por el poder legislativo.

Aquí es menester formular una consideración política: ¿Qué acaso el poder legislativo mexicano ha dejado de ejercer su función esencial de elaborar las leyes? ¿Qué acaso ha actuado con servilismo político respecto del ejecutivo, aun en la actual etapa de transición política, como lo afirman sus detractores?

Es posible que en algún momento de la historia del congreso mexicano, a partir de 1917, una u otra o ambas críticas al poder legislativo pudieran ser levantadas con fundamento; aceptarlas como regla general es incompatible con la realidad política mexicana.

Ya se explicó de qué manera en el sistema parlamentario la mayoría de miembros del parlamento, pertenecientes a un partido político triunfante en las elecciones, da origen y apoyo a los miembros del gabinete que colectivamente ejercen el poder ejecutivo en calidad de gobierno.

Es natural que las iniciativas del gobierno sean aprobadas por la mayoría en el parlamento, puesto que de no ser así, el gobierno pierde la confianza y debe renunciar.

En el sistema presidencial el presidente de la república, una vez electo, se torna en el jefe natural de su partido. Cuando ese mismo partido dispone de la mayoría de las curules o escaños en las cámaras, es lógico esperar que esa mayoría en las cámaras dará apoyo activo y colaboración a las iniciativas del poder ejecutivo que tienen contenido y orientación políticos necesariamente coincidentes, puesto que emanan de la concepción unitaria de un mismo partido.

Otra razón que ha contribuido históricamente a la influencia preponderante del poder ejecutivo sobre los otros poderes, se deriva del papel que éste desempeña en el proceso presupuestal.

Entre las facultades constitucionales que tiene el poder ejecutivo está la de enviar anualmente a la cámara de diputados las iniciativas de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos de la federación y hasta la reforma constitucional de 1988, la del departamento del Distrito Federal.

En los anales de la historia, el parlamento surgió como órgano limitador de atribuciones del rey en materia impositiva; mucho tiempo después, el parlamento adquirió la fundamental atribución de discutir y aprobar o modificar el presupuesto de egresos. Ambas facultades económicas, propias de los modernos parlamentos y congresos, constituyen el núcleo del sistema de balances y contrapesos concebido por la división de poderes.

La práctica política mexicana formó una tradición en relación a las iniciativas anuales del presidente de la república, de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación. Esa tradición firme, consistía en el compromiso tácito de los diputados y senadores de la mayoría, de no modificar ninguno de los aspectos fundamentales de las iniciativas de ley de ingresos o del presupuesto de egresos enviadas por el presidente a las cámaras.

En las elecciones federales para renovar el Congreso de la Unión, en 1997, el partido en el gobierno perdió la mayoría absoluta en la cámara de diputados por primera vez desde la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, antecedente del PRI. La coalición de partidos minoritarios que integraban la mayoría, aprovechó esa circunstancia para oponerse a la iniciativa del presupuesto y llevar a cabo, también por vez primera, modificaciones a la iniciativa presidencial del presupuesto de egresos.

Antiguamente las cámaras analizaban y discutían con calor el contenido de las iniciativas; pero las aprobaban, por la vía de la decisión mayoritaria, sin modificar ninguno de sus aspectos básicos. En el caso del presupuesto de egresos no fue sino hasta épocas recientes (1999), que se modificó alguna asignación de fondos al ramo educativo. “El presupuesto del presidente”, era aprobado por la mayoría, tal cual aquél lo enviaba, incluyendo desde luego, el monto, el plazo y la composición de la deuda pública.

En 1999 la mayoría en la cámara de diputados propuso incrementar el ramo destinado a educación básica -primaria y secundaria- que en su opinión no cumplía con las recomendaciones de los organismos internacionales en cuanto al porcentaje que del PIB debería dedicarse a esta función. La respuesta del ejecutivo fue que para mantener el complejo equilibrio de las finanzas nacionales la cámara debería seguir uno de dos caminos: modificar, también, la iniciativa de ley de ingresos incrementando estos últimos mediante aumentos impositivos; o bien, proponer una o varias reducciones simétricas en otros ramos del presupuesto de egresos para no alterar el equilibrio fiscal.

La cámara se decidió por este último camino rompiendo una añeja costumbre parlamentaria -no necesariamente sabia- y estableció precedentes que modificarán las tradiciones en el proceso presupuestal.

**El ejecutivo
asigna los
recursos
presupuestales**

**El congreso
modifica el
presupuesto**

Tratándose de la ley de ingresos y, especialmente, de las leyes fiscales derivadas de aquella, cada día es mayor la intervención de las cámaras y más profundas las modificaciones que introducen los legisladores, tanto en lo que toca al sujeto fiscal como al objeto, a la tasa o a la base. Aunque el sistema fiscal, en su conjunto y en sus detalles específicos, es obra del ejecutivo y no del legislativo.

Un ejemplo de la nueva relación entre el ejecutivo y el congreso de la Unión fue el prolongado y complejo proceso para la aprobación de la iniciativa presidencial sobre reforma hacendaria, en particular, la reforma fiscal. La iniciativa se envió al congreso en los primeros meses del 2001. Fue hasta diciembre del mismo año que se discutió y se aprobó en la cámara de diputados. Tanto el titular del ejecutivo como otros actores económicos, notablemente los empresarios, acusaron al congreso de incumplir sus responsabilidades y retrasar la discusión. A lo anterior la cámara respondió señalando que la iniciativa fue enviada al congreso sin la previa búsqueda de consensos o al menos de opiniones de quienes resultarían afectados con la iniciativa. Ese complejo trabajo técnico y político lo realizaron las comisiones financieras del congreso durante varios meses. El resultado final fue un conjunto de leyes fiscales diferentes a las originales de la iniciativa en numerosos aspectos.

Lo que interesa subrayar es el hecho de que lejos de que el congreso actuara con apatía en relación a la iniciativa de reforma fiscal, cumplió una tarea indispensable y útil, antes nunca realizada por el poder legislativo.

Era enorme la influencia y el prestigio que se acumulaban sobre el poder ejecutivo federal como consecuencia de aquella tradición política, consistente en que las decisiones anuales fiscales y financieras del estado, correspondían de manera exclusiva al ejecutivo federal.

En el capítulo correspondiente al control, del segundo volumen de este texto, en el punto destinado a estudiar el control externo sobre la administración pública se explicará cómo la cámara de diputados fue fortaleciendo sus funciones de vigilancia, inspección, revisión y auditoría de la cuenta de la hacienda pública federal. El examen de la cuenta pública es la fase final del ciclo presupuestal y es en este punto —el control a *posteriori* del presupuesto— donde la cámara de diputados ha perfeccionado considerablemente su participación en el proceso presupuestal.

En resumen, la preeminencia del poder ejecutivo federal sobre los otros dos se deriva, primero, del uso amplísimo de la facultad de iniciar las leyes; seguidamente, de su papel como factor determinante sobre el monto, la asignación y la forma de financiar a la hacienda pública federal y, con ello, influir en la economía nacional; finalmente, por su carácter de jefe nato del partido mayoritario, independientemente del partido que se trate.