

CAPÍTULO TERCERO

LA IDEA DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN LOS PRIMEROS IDEÓLOGOS MEXICANOS

La existencia de una Cámara de Diputados moderna es impensable sin los principios que establecen el ejercicio del poder mediante una división de poderes, que encomienda a uno de ellos la formación de las leyes y la representación popular. Las razones que dieron motivo a esta separación son las causantes del modo en que han venido cumpliendo con sus atribuciones a lo largo del tiempo.

La defensa de los particulares contra la actuación desmesurada de la autoridad movió a los teóricos, tanto del derecho como de la ciencia política, a proponer mecanismos que contuvieran la tendencia natural del poder a extralimitarse en sus funciones y adoptar un carácter despótico o tiránico. No obstante, la creación de un sistema parlamentario ha sido fruto más de una evolución histórica que de una invención producto de la teoría política. Los parlamentos o cámaras de representantes de la época moderna tienen su origen en los antiguos consejos que acompañaban al gobierno de los monarcas europeos, en un principio formados por los terratenientes y que tenían básicamente la función de brindar apoyo económico y militar a la Corona; en conjunto estos barones otorgaban legitimidad al monarca, que resultaba el primero o *princeps* de una comunidad de pares que lo reconocían como su señor. Con el tiempo, el parlamento fue ganando supremacía sobre el rey, por lo menos en el caso inglés, donde el monarca paulatinamente fue resintiendo una merma en sus atribuciones y un acotamiento en la esfera de ejercicio del poder que incluso limitaba la capacidad (antes casi ilimitada) de transmisión de su

autoridad; así, desde 1688 el parlamento adquirió la potestad de establecer la sucesión dinástica al trono. La autoridad de los barones se afianzó cuando los ministros se hicieron responsables de sus actos ante el parlamento, despojando al rey de un Poder Ejecutivo efectivo.

En otros reinos occidentales se crearon instituciones que en menor o mayor medida tuvieron el objeto de acotar la autoridad del monarca, constituyendo asambleas provinciales o adoptando la forma de los Estados Generales de Francia o el Parlamento en Inglaterra. Conformadas por grupos distintos entre sí, representaban a corporaciones que se unían para la defensa de sus intereses jurídicos y económicos.

Estos antiguos modelos garantizaban en diversos grados los privilegios y fueros —más que los derechos— de los distintos estamentos: nobleza, clero, ejército, terratenientes, gremios, etcétera, pero el advenimiento de la Ilustración puso en la mesa un nuevo elemento, los derechos y libertades de los hombres considerados como individuos y no como miembros de una corporación.

La publicación en 1748 de *El espíritu de las leyes* de Montesquieu,¹⁷ provocó que la teoría de la separación de poderes fuera considerada como un elemento insustituible del pensamiento político moderno, que convirtió esta idea en un pilar de las instituciones democráticas y en especial de la libertad individual. En muy pocos años, el principio fue adoptado de manera práctica, especialmente en los Estados Unidos, que iniciaban su vida independiente imbuidos en la ideología liberal. Así, la Declaración de los Derechos de Virginia del 12 de junio de 1776 estableció en el artículo V: “Que los poderes Legislativo, Ejecu-

¹⁷ Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, nació el 18 de enero de 1689 y murió el 10 de febrero de 1755. Filósofo, ensayista y pensador político francés de la Ilustración; su aportación más reconocida es la teoría de la separación de poderes. Entre sus obras más importantes se encuentran *Cartas persas* (1721), *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y de la decadencia de los romanos* (1734) y *Del espíritu de las leyes* (1748).

tivo y Judicial deben ser separados y distintos...”; por su parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, estableció en su artículo 16: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”, convirtiendo el principio de la separación de poderes en un paradigma de cualquier Estado moderno y democrático.

El pensamiento político de la ilustración no pasó desapercibido en la Nueva España y llegado el momento de la Independencia, su ideario fue rescatado y plasmado en los documentos básicos del movimiento revolucionario. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán, es el mejor ejemplo de la penetración de las ideas de los publicistas europeos, más tarde, este ensayo, combinado con la experiencia y las particulares necesidades de cada una de las provincias mexicanas, sirvió para forjar las nuevas instituciones con los que se pretendía llevar a cabo, en lo general, un proyecto de nación, y de manera individual, la conformación de entidades soberanas en su régimen interior.

Como con acierto ha señalado Jesús Reyes Heróles, el fundamento teórico del federalismo mexicano es complejo en su origen así como en la evolución que experimentó en sus distintos momentos.¹⁸ Así, por ejemplo, en una primera etapa se encuentra dominada ideológicamente por la perspectiva teórica de Montesquieu y por el modelo constitucional norteamericano; posteriormente la perspectiva de Tocqueville¹⁹ va adquiriendo mayor relevancia y las tendencias federalistas mexicanas se inclinan a su pensamiento.²⁰

¹⁸ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1988, t. III, p. 338.

¹⁹ Alexis Henri Charles de Clérel, vizconde de Tocqueville, nació el 29 de junio de 1805 en Verneuil-sur-Seine y murió el 16 de abril de 1859 en Cannes. Pensador, jurista, político e historiador francés, es uno de los más importantes ideólogos del liberalismo.

²⁰ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo...*, *cit.*, p. 339.

Los tratadistas modernos coinciden en que el modelo propuesto por Montesquieu, aun refiriéndose a los niveles más altos de gobierno, tenía como objetivo final la protección de la libertad individual.²¹ El poder acotado en su actuación por el poder mismo, pero proveniente de entidades distintas, garantizaría los derechos de un hombre cualquiera y, al hacerlo, los de la sociedad en su conjunto. Ésta es la idea medular y pragmática que encierra la propuesta del tratadista francés pero, ¿lo comprendieron así los primeros estudiosos mexicanos? Tomemos como ejemplo a Tadeo Ortiz de Ayala, quien opina que “el sistema político que elogia Montesquieu, perfeccionado en Norteamérica, é imitado en México es, pues, el más conforme y conveniente al bienestar de los Mexicanos”.²²

Las ideas de Montesquieu estuvieron muy presentes al momento de elegir el sistema federal como modelo para nuestra organización política; incluso en 1823 circuló con amplitud una traducción de unos comentarios a *Del espíritu de las leyes*, escritos por Destutt de Tracy.²³

Por su parte Francisco Severo Maldonado, canónigo de Guadaluajara, quien en un principio se había adherido al movimiento insurgente de Hidalgo en 1810 y publicado el primer periódico revolucionario, *El Despertador Americano*, para después emplear su pluma en defensa de los realistas y ser nombrado diputado a Cádiz, escribió y publicó un ensayo que tituló *Nuevo pacto social* en el cual era evidente su conocimiento de Rousseau,²⁴ antes de Maldonado, ya se habían invocado ideas de pacto social que no provienen del pensador ginebrino y que tienen su origen en las ideas

²¹ Karl Lowenstein y Peter Häberle son algunos de los autores más significativos.

²² Ortiz de Ayala, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre o sea algunas consideraciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1996, p. 65.

²³ Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México. El Imperio y la República federal: 1821-1835*, México, UNAM, 1995, p. 153.

²⁴ Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 76 y 77.

de Victoria, Suárez, Jovellanos y otros, que fueron empleadas en la Nueva España en defensa de la soberanía de los ayuntamientos con miras a recuperar dicha soberanía con el fin de gobernar en ausencia del monarca.²⁵ Lo anterior demuestra que en ese momento en el pensamiento novohispano sólo se tenía contemplado el ejercicio del poder y no el beneficio o protección del individuo como motor de su ideario político. En España, el vacío en el trono puso de manifiesto que en los ciudadanos libres y no en el monarca es donde reside la soberanía y que son ellos los que componen la nación española. Las Juntas Provinciales que se hicieron cargo del gobierno, lo hicieron de manera práctica, dejándose para más tarde, dada la emergencia, su justificación en la teoría.

Algo similar hicieron los insurgentes de la Nueva España. Ante la urgencia y el peligro de ser aprehendidos, Miguel Hidalgo e Ignacio Allende optaron por la acción, dejando para más tarde la elaboración de un programa. La derrota de Puente de Calderón, la posterior captura y muerte de los caudillos, no les dejó espacio para hacer manifiesto el catálogo de principios sobre los cuales se fundamentaba su insurrección.

Entre los novohispanos existía por supuesto una preparación académica suficiente para enfrentar el dilema filosófico y jurídico que significaba comprender y justificar el dilema del trono vacante, y de enfrentar la problemática particular que se les presentaba, ya que a diferencia de lo ocurrido en la península, en la Nueva España la estructura del poder seguía en pie, el virrey y la Real Audiencia no se encontraban amenazados por las bayonetas francesas. Sin embargo, al no correr el riesgo de ser invadidos por Napoleón, los criollos se preguntaban seriamente si en esas circunstancias debían continuar obedeciendo las órdenes provenientes de España. Se pensaba que la autoridad del rey delegada en la persona del virrey y en el órgano colegiado que componía la Audiencia no subsistía y que, por lo tanto, era la nación quien debía asumir la soberanía.

²⁵ Villoro, Luis, "La revolución de Independencia", *Historia general de México. Versión 2000*, México, El Colegio de México, 2002, pp. 489-516.

Fue hasta que José María Morelos se hizo cargo del movimiento de independencia cuando se puede demostrar que los insurgentes se encontraban empapados de elementos doctrinarios de la teoría del Estado de su época; así lo demuestra el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán, que fue elaborado por una comisión nombrada por el propio Morelos, e integrada por Bustamante, Herrera y Quintana Roo. Doctrinalmente, tiene influencias del pensamiento de Locke, Hume, Bentham, Paine, Montesquieu, Vitoria, Suárez, Rousseau, Jefferson, Feijoo y otros, lo que convierte a la Constitución de Apatzingán en un testimonio de la completa instrucción de los constituyentes, así como de la sólida construcción del proyecto de Estado que deseaban erigir.²⁶ Influencia teórica similar se encuentra en todos los textos constitucionales americanos de la época: en Colombia, en la Constitución de Cundinamarca de 1812 y Cartagena también de ese año, en la ley fundamental de 1819, la Constitución de Cúcuta de 1821 y el proyecto de Cartagena de 1826; en Argentina, en su Reglamento del 22 de octubre de 1811, en su Estatuto Provisional del 5 de mayo de 1815, el Reglamento Provisional de 1817, la Constitución del 22 de abril de 1819, y lo mismo ocurrió en Chile, Ecuador y Venezuela.²⁷

En los nuevos estados emancipados de España, los publicistas fueron adoptados, rechazados e interpretados de acuerdo con las distintas necesidades de los países y de sus momentos históricos. La postura que se asumió frente a cada uno de los autores condicionó en buena medida la formación de segmentos de opinión o corrientes en el primer constitucionalismo. Así, en México, por ejemplo, Mora criticó algunos de los fundamentos del pensamiento de Rousseau, principalmente su idea de que la autoridad civil debía de gozar de un poder ilimitado; esto, en su opinión, la llevaba al despotismo. En este punto se acercaba al pensamiento

²⁶ Torre Villar, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, México, UNAM, 1978, p. 79.

²⁷ *Idem*.

de Benjamín Constant,²⁸ quien creía que una mala interpretación de sus ideas causaba una gran cantidad de problemas.²⁹ Por su parte, Mariano Otero se apoyó en Rousseau para demostrar que soberanía y democracia no deben ser considerados sinónimos.³⁰

No debemos de soslayar el hecho de que aun cuando se ha sostenido que la división de poderes es el sustento sobre el que descansan los Estados modernos, también se ha negado su fundamento teórico y la posibilidad de su aplicación práctica; en su *Teoría del Estado*, Georg Jellinek nos dice:

Para el conocimiento de la naturaleza de la unidad del Estado no existe esta cuestión, que es tan importante cuando se trata de la historia y la política. Cada órgano de aquél representa, dentro de sus límites, el poder del Estado. Es posible, pues, hablar de una división de competencias, pero no de una división de poderes. En la variedad de sus órganos no existe, por tanto, sino un solo poder del Estado.³¹

Para Jellinek el poder del Estado proviene de la soberanía y por lo tanto comparte con ella su naturaleza, siendo parte de ésta su indivisibilidad.³²

En la actualidad también tratadistas mexicanos han negado la existencia de una división real de poderes, por lo menos en el caso de nuestro sistema político; por ejemplo, Jorge Carpizo opina:

La tesis mexicana, y que han seguido todas las Constituciones de este país, salvo en 1814... consiste en que no hay división de

²⁸ Hale, Charles A., *op. cit.*, p. 78.

²⁹ *Ibidem*, p. 109.

³⁰ Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, p. 368.

³¹ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, México, FCE, 2000, p. 454.

³² Citado por Gonzalo M. Armienta Calderón, "La relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el constitucionalismo mexicano", en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, 2002 (Serie doctrina jurídica, 101), pp. 23-46.

poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la Federación, que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder —los poderes constituidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial— es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer.³³

No es difícil encontrar textos que niegan la existencia e influencia del constitucionalismo español en la adopción del sistema de división de poderes y que sostienen, por ejemplo, que la primera propuesta fue la que se contempla en el quinto punto de los *Sentimientos de la nación*; sin embargo, la innegable realidad remonta la influencia de nuestro constitucionalismo al reino medieval de Castilla, las Cortes Españolas y las ideas de importantes tratadistas españoles como Jovellanos, Victoria y Suárez, que fueron madurando y concretándose por las ideas enciclopedistas, que en México adquirieron una forma vernácula gracias a la interpretación que de ellas realizaron nuestros pensadores y a nuestra historia particular.

En México, con excepción de un breve periodo, triunfó la idea de que los poderes políticos, en los que ha de descansar la soberanía, deben ser sólo los tres que conocemos ampliamente, pero para llegar a esta conclusión fue necesaria una madurez teórica y algunos ensayos prácticos en los que se integró un cuarto elemento o fueron fundidos todos en uno solo. Las experiencias no reportaron resultados afortunados, optándose siempre por retomar la fórmula más tradicional, es decir, tres poderes.

En el siglo antepasado uno de los autores latinoamericanos que mejor explicó el motivo de reducir a tres poderes el ejercicio político fue José Silva Santisteban, senador peruano, que en su *Curso de derecho constitucional* señala que pueden ser admitidos como poderes políticos el Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Con-

³³ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2002, t. III, p. 588.

servador, y aunque algunos autores añadan el Real y el Electoral, no se tratan estos últimos de auténticos poderes políticos.³⁴ Al ser el Real una especie de moderador, es por lo tanto neutro y, por lo mismo, negación misma del poder; el Electoral “lejos de ser un poder especial, una institución política, es la fuente constitutiva de todos los poderes, su fundamento y título jurídico”.³⁵

Refiriéndose a la necesidad de la existencia de una institución productora de normas jurídicas dice que: “La sociedad ha menester de leyes que regulen su marcha y las recíprocas relaciones de los socios; he aquí la necesidad de un poder legislador ó legislativo”.³⁶

Respecto al Poder Conservador, Santisteban admite su existencia, pero no su necesidad, y de igual manera lo creyeron varios autores; así quedaron reducidos a tres los poderes que fueron generalmente admitidos dentro del constitucionalismo hispanoamericano. México, a tan sólo quince años de haber conquistado su independencia, ya había conocido la dificultad de hacer efectivo el equilibrio de poderes; por tal razón durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales se adoptó la figura de un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador.

³⁴ Silva Santisteban, José, *Curso de derecho constitucional*, París, Librería de A. Bouret, 1874, p. 102.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Ibidem*, p. 103.