

PRIMERA PARTE
TEORÍA PARLAMENTARIA

CAPÍTULO PRIMERO

DIVISIÓN DEL PODER	19
I. Los riesgos del poder	19
II. El control del poder	21
III. División del poder	24
IV. Precursores	27
V. Montesquieu	30
VI. El hombre como valor fundamental	35
VII. Consolidación de funciones	37
VIII. Entropía de la división de poderes	39
IX. División de poderes y legitimidad	47
X. Complejidad en la división de poderes	50
XI. La división del poder en México	55
XII. Consideraciones finales	61

PRIMERA PARTE
TEORÍA PARLAMENTARIA

CAPÍTULO PRIMERO

DIVISIÓN DEL PODER

El poder absoluto desilusiona totalmente. Después de todo, un opositor es como una especie de cura para la paranoia.

Guillermo CABRERA INFANTE

La política de la libertad es la política de vivir con el conflicto. Donde no hay un poder domesticado, es probable que entre el poder crudo; donde no hay instituciones, dominarán las pretensiones arrogantes.

Ralph DAHRENDORF

El Estado es una unidad de decisión y acción.

Hermann HELLER

Cuando se me pregunta si una nación está ya madura para la libertad, yo contesto: ¿Existe un hombre maduro para ser déspota?

John RUSSELL

(Jefe de los Wigs a mediados del siglo XIX)

I. LOS RIESGOS DEL PODER

El hombre es peligroso cuando tiene poder. La historia da cuenta de las más atroces tragedias ocasionadas precisamente por un instrumento, el aparato estatal, creado para hacer el bien, pero que puede tornarse enormemente perverso cuando se desvía de sus fines. Por eso, prácticamente desde que se empieza a meditar sobre la organización política en sus etapas más embrionarias se inician los diseños para frenar el poder, para so-

meterlo a ciertas normas y así garantizar su buen desempeño. Podría decirse que éste ha sido el núcleo de la preocupación de la filosofía política: convertir la *potestas* (del latín *potestatem*: jurisdicción, dominio, poder), la *majestas* (del latín *majestat*, poder soberano, dignidad, autoridad, grandeza), en autoridad. Las primeras expresiones se remiten a la concentración del poder; el concepto de autoridad ya incorpora un ingrediente de legitimidad y de sustento jurídico. *Autoritas* viene del verbo latino *aullio*, que significa “ayudar a hacer crecer”. La autoridad es el componente que ayuda a hacer crecer y, en ese sentido, es opuesto a la tiranía, porque el propósito de ésta es mantener las condiciones de manipulación y de incompetencia. Que el poder tenga autoridad ha sido y continúa siendo el más grande desafío de la humanidad en toda su historia. Como bien lo dice el politólogo Norberto Bobbio (1998, 140), “la antítesis entre tiranía y libertad ha sido el tema central del pensamiento político desde Platón hasta nuestros días”.

El hombre fue ciertamente avanzando en el perfeccionamiento de los mecanismos para controlar el ejercicio del poder. Sin embargo, la eficacia de éstos ha dejado mucho que desear. Para bien o para mal, la historia no es progresiva y nunca se descartan los retrocesos. Tan es así, que el siglo XX —del cual se podría haber esperado la culminación de años de sabiduría en la actuación política— sea posiblemente el que más ejemplos brinde de los bárbaros atropellos en el ejercicio del poder. El hombre y sus ambiciones han rebasado a las instituciones y a sus normas; los testimonios son abundantes. Por ejemplo, Zbigniew Brzezinsky, asesor del ex presidente James Carter, lo califica como el “siglo de la megamuerte”, y en su obra *Fuera de control* hace un relato de los millones de seres humanos que fueron sacrificados como consecuencia de los conflictos bélicos o por la imposición de proyectos ideológicos desde las cúpulas del poder. Isaiah Berlin, uno de los más lúcidos pensadores del siglo XX, lo recuerda “como el siglo más terrible de la historia occidental”, y René Dumont, un notable ecologista francés, señala: “Es simplemente un siglo de matanzas y de guerra”. Una cita más, la del músico Yehudi Menuhim (Hobsbawm, 1998, 11): “Si tuviera que resumir el siglo XX, diría que despertó las mayores esperanzas que haya concebido nunca la humanidad y destruyó todas las ilusiones e ideales”.

Estos testimonios son suficientemente expresivos para reflejar lo peligroso del poder, por eso la necesidad de someterlo a control. Algunas

voces señalan que los partidos deben postular a sus mejores hombres, pero ya en los cargos públicos se les debe vigilar como si fueran los peores. Por ello la pregunta ha estado siempre en la mente del ciudadano: ¿cómo defenderse de quien es depositario del poder, adquirido por diferentes mecanismos, y de quien se espera, confiadamente, beneficios? Es el caso típico del bien hipócrita. Se acerca uno a él en búsqueda de protección, de servicios públicos, de acciones justicieras y a cambio, como consecuencia del abuso del poder, muchas veces se recibe daño, represión, o bien engaños. Los grandes cronistas del siglo pasado relatan las distorsiones y locuras que se dan en quienes concentran poder. Uno de ellos, el periodista polaco Ryszard Kapuscinski (1994, 102), señala:

Todos los dictadores, independientemente de la época y del país, tienen un rasgo común: lo saben todo y son expertos en todo. *Pensamientos de Juan Perón* (Buenos Aires, 1948), *Pensamientos del presidente Mao* (Pekín, 1962), pensamientos de Gadafi y de Ceaucescu, de Idi Amin y de Alfredo Stroessner, no hay fin a esas profundidades y sabidurías. Stalin era experto en historia, economía, poesía y lingüística. Más tarde resultó que también entendía de arquitectura.

En el caso mexicano, los detentadores del poder también han sido deslumbrados por éste, llegando a extremos de autoelogio y autocomplacencia. Dos casos destacados son las memorias de José López Portillo y de Carlos Salinas de Gortari. Basta leer sus obras para darse cuenta de ello.

II. EL CONTROL DEL PODER

Ante los desmanes que pueden acompañar al abuso del poder, surge inevitablemente la necesidad de diseñar controles que limiten su ejercicio y minimicen el daño que puede originar su abuso. Las propuestas son variadas, insistiendo en su división, reconociendo ciertas funciones diferentes; proclamando la separación de poderes —como si éstos fueran muchos dentro del poder estatal—, o bien su limitación. De ahí que el talento del hombre fuera concibiendo las formas de sustentar esta división. La Carta Magna, firmada por Juan sin Tierra el 15 de junio de 1215, puede ser considerada como el acta de nacimiento del principio de la división del poder en su etapa moderna (aunque, como se verá en el si-

guiente capítulo, hay autores que señalan otros antecedentes). Ahí surge la obligación de rendir cuentas y la previa autorización para fijar contribuciones por parte de los afectados. Es el inicio del principio de representación, sustento mismo de la democracia. Otros autores sostienen que la teoría de la división del poder se inspira en las tesis organicistas, es decir, imitando la conformación del organismo humano. Sólo es cuestión de recordar la filosofía política de Platón: los filósofos están al frente del poder, los agricultores son el estómago, alimentando a todo el organismo, y al ejército corresponden las extremidades, para la defensa. Aunque Thomas Hobbes (1588-1679) fue uno de los enemigos acérrimos de la división del poder, dado que en su *Leviatán* sostiene que el poder emana del “pacto social”, no reconoce diques, divisiones ni barreras. En la introducción de dicho libro escribe lo siguiente:

...el arte del hombre... puede fabricar un animal artificial... Más aún: el arte puede imitar al hombre, esa obra maestra racional de la naturaleza. Pues obra del arte es, ciertamente, ese gran *Leviatán* que se llama obra pública o Estado (*Commonwealth*), en latín *Civitas*, y que no es otra cosa que un hombre artificial, aunque de una talla mucho más elevada y de una fuerza mucho mayor que las del hombre natural, para cuya protección y defensa ha sido imaginado. En él, la *soberanía* es un *alma* artificial, puesto que da la vida y el movimiento al cuerpo entero... La *recompensa* y el *castigo*... son sus nervios. La *opulencia* y las *riquezas* de todos los particulares son su *fuerza*. *Solus populi*, la salud del pueblo, es su *función*... La *equidad* y las *leyes* son para él una *razón* y una *voluntad* artificiales. La *concordia* es su *salud*; la *sedición* su *enfermedad*, y la *guerra civil* su muerte. En fin, los *pactos* y los contratos que, en el origen, presidieron a la constitución, a la agrupación y unión de las partes de este cuerpo político, se parecen a este *fiat* o *hagamos* al hombre que pronunció Dios en la creación (Chevallier, 1970, 51).

Como se podrá percibir, Hobbes le reconoce distintas funciones al Estado.

Hay quienes ven en la separación de poderes la concretización de las tres formas de gobierno que se conocen desde la Antigüedad. Esto es, la monarquía, que se refleja en el Poder Ejecutivo; la aristocracia, que se arroga la capacidad de juzgar; y la democracia, que corresponde al Poder Legislativo. Se les conocía como gobiernos mixtos y hay rasgos de éstos

ya contemplados en los textos de Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón, y que son recogidos por Maquiavelo en sus *Discursos*. Dichos gobiernos se diseñaban de acuerdo con las tres formas o tipos clásicos. En un documento fundamental, dado a conocer el 21 de junio del remoto año de 1642, dos consejeros de Carlos I —el vizconde Falkland y Sir John Colepeper— redactan para el rey un documento que sería publicado como documento oficial de la Corona, en el que el monarca, no el Parlamento, asume la iniciativa de declarar que Inglaterra es un régimen de gobierno mixto y no una monarquía condescendiente. *His majesty's answer to the nineteen propositions of both Houses of Parliament* (Respuesta de su majestad a las diecinueve propuestas de ambas cámaras del Parlamento) es un documento crucial del pensamiento político, que tiene tanta trascendencia como la Carta Magna firmada por Juan sin Tierra y que refleja estas ideas de los gobiernos mixtos. Así lo resume el politólogo e historiador John Pocock (2002, 40):

Puesto que no existen más que tres tipos de gobierno entre los hombres, monarquía absoluta, aristocracia y democracia, y todos ellos tienen sus particulares ventajas e inconvenientes, la experiencia y sabiduría de vuestros antepasados al moldear esta (nuestra) forma mezclando las tres, proporcionó a este reino (hasta donde puede hacerlo la prudencia humana) las ventajas de las tres sin las inconveniencias de ninguna, en tanto que el equilibrio se mantenga entre los tres estados y cada uno de ellos discurra exactamente por su propio curso (produciendo verdor y fertilidad en los prados de ambas riberas) el desbordamiento de uno u otro o cualquier crecida no ocasionará diluvios o inundaciones. La enfermedad de la monarquía absoluta es la tiranía, la enfermedad de la aristocracia es la facción y la división, y la enfermedad de la democracia son los tumultos, el libertinaje y la violencia. Lo bueno de la monarquía es que une la nación bajo una cabeza y resiste la invasión del extranjero y la insurrección interna; lo bueno de la aristocracia es la conjunción en consejo de las personas más capaces del Estado para beneficio público; lo bueno de la democracia es la libertad y el coraje y la industria que engendra la libertad.

Con un ejercicio de cierta imaginación política, hay autores que señalan que los llamados poderes representan realmente los tiempos. El Poder Judicial se encarga del pasado, esto es, de hechos consumados; el Ejecutivo corresponde al presente, pues obra en el momento actual, y el Poder Le-

gislativo, al concebir leyes que obviamente corresponden a un proyecto, se ubica en el futuro.

III. DIVISIÓN DEL PODER

En realidad, la división de funciones fue más consecuencia de la realidad misma que de la especulación política. Corresponde más a la naturaleza del hombre que a su capacidad de raciocinio. Se confirma una vez más que la realidad suele ser más fecunda que nuestra capacidad para moldearla. Así, sin duda, el Poder Ejecutivo surge en ese primer hombre que se impone por la fuerza ante su tribu y se ostenta como el que manda; el Poder Judicial encuentra su antecedente más remoto en el grupo de sabios que empieza a sancionar las conductas consideradas punibles; y el Poder Legislativo es la consecuencia necesaria de dialogar para adoptar la mejor decisión desde el poder. Así lo expresa el célebre estudioso del derecho constitucional Carré de Malberg (2001, 741):

Bien es verdad que desde la Antigüedad la ciencia política se aplicó a denominar y clasificar las diversas manifestaciones de la potestad estatal. Así, por ejemplo, Aristóteles distinguía en ella tres operaciones principales: la deliberación, el mando y la justicia; y esta distinción tripartita correspondía directamente a la organización entonces en vigor, la cual comprendía la asamblea general o consejo, encargado de deliberar sobre los asuntos más importantes; los magistrados, investidos del poder de mandar y de obligar, y los tribunales.

No es gratuito que los grandes teóricos relaten lo que en la realidad acontece. Es el caso de Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu, quien viaja a principios del siglo XVIII a Inglaterra, donde existen ya esquemas de división de la potestad estatal, y de Alexis de Tocqueville, quien, a mediados del siguiente siglo, encuentra instituciones consumadas, funcionando, en Estados Unidos. Algunos escarceos surgen inclusive por accidentes históricos, como es el caso de la figura de jefe de gabinete en Inglaterra, que aparece a principios del siglo XVIII por las limitaciones del rey Jorge I (perteneciente a la dinastía alemana Hannover), que no dominaba el idioma inglés y requería, por lo tanto, de un traductor para hacerse entender con sus colaboradores.

Si se analizan bien las cosas, cuando los teóricos intentan definir a los regímenes parlamentario y presidencial, se encuentran con que ambos tienen el mismo origen y los inspira la misma doctrina, en el afán de dividir el poder. Sin embargo, el naciente Estado americano adopta instituciones diversas, creando el régimen presidencial, que obviamente tenía que distinguirse del régimen parlamentario —vigente entonces ya en Inglaterra— al que imitaba. Hay episodios en los que la actitud de un legislador o de un ciudadano son detonadores en la evolución de las instituciones, en su afán por democratizarlas. Muchos de ellos están hoy en el anonimato, pero en su tiempo fueron factores fundamentales de cambio. A continuación se presentan tres casos para evidenciar cómo esta división del poder surgió a veces por el esfuerzo de ciudadanos individuales. Así nos lo refleja el relato de Pocock (2002, 436):

En 1626 la Corona urdió una treta para romper el principio constitucional que vinculaba el pago de impuestos a la representación: pretextando la urgente necesidad de recursos para afrontar una guerra en defensa de la causa protestante —altamente popular—, que al estar clausurado el Parlamento era imposible financiar por el procedimiento ordinario de recaudar impuestos, el rey, tras consultar a su Consejo, optó por decretar unilateralmente, y obviamente sin que mediara el pertinente consentimiento parlamentario, un *Forced Loan* (empréstito forzoso). Aunque la recaudación del empréstito fue todo un éxito, algunos de los forzados contribuyentes rechazaron satisfacerlo por ilegal y por contrario a las leyes inmemoriales del reino (*Ancient Constitution*). Sesenta contribuyentes rebeldes fueron arrestados por orden de un *writt* real, y algunos recalcitrantes —entre ellos Darnel— invocaron el *Habeas Corpus* para poder someter a control jurisdiccional su arresto; su *Habeas Corpus* fue finalmente rechazado sin que los tribunales llegaran a entrar en el fondo de la cuestión por proceder la orden del monarca. Pero el proceso judicial resultó largo y polémico, costó el cargo a los jueces naturales de Darnel, e incluso al *Lord Chief of Justice* Crewe, que se negaban a conocer la legalidad de los empréstitos forzosos, y puso sobre la mesa dos cuestiones constitucionales de importancia capital: ¿podía el rey recaudar legalmente dinero sin consentimiento parlamentario?, ¿podía el rey decretar la prisión de sus súbditos sin la previa imputación de un delito expresamente tipificado? El aparente triunfo judicial del rey en 1627, de los asuntos militares y la necesidad de nuevos recursos financieros obligaron a una Corona políticamente vencida a convocar de nuevo al Parlamento.

Relevante también es la siguiente reflexión del coronel Rainborow en los debates *Putney* del 29 de octubre de 1647:

...realmente creo que el ser más pobre en Inglaterra tiene una vida que vivir como la tiene el ser más grande; y verdaderamente, por tanto, señor, creo que está claro que todo hombre que tenga que vivir bajo un gobierno debe dar su consentimiento antes que nada para situarse él mismo bajo ese gobierno; y creo que el hombre más pobre en Inglaterra no está vinculado en sentido estricto a ese gobierno hasta que no haya tenido una voz que lo sitúe bajo él (Pitkin, 1985, 3).

Interesante es el relato que hacen Marta Vázquez Pimentel y Eloy García, traductores de Pocock (2002, 608), sobre la actitud de un legislador y periodista:

El episodio de John Wilkes al que se refiere Pocock como contexto del debate en el que resurgirá en Gran Bretaña el lenguaje anticorrupción —y al que Burke contribuiría de manera decisiva— tiene su hito principal en el terreno de los hechos en el asunto Wilkes. Explicado en pocas palabras consiste en lo siguiente: Wilkes era un periodista turbulento de los muchos que criticaban el intento de Jorge III de servirse del sistema de *patronage* e *influence* para levantar un régimen de gobierno personal basado en el control del Parlamento. Perseguido por el rey a causa de sus escritos en un periódico llamado *North Briton*, Wilkes fue expulsado del Parlamento —mediante la correspondiente votación de la mayoría de los Comunes— en el que representaba a la circunscripción de Aylesbury en 1764. Elegido nuevamente diputado por Middlesex en 1768, fue una vez más expulsado por la mayoría de la Cámara, dominada por el *king's friend Party* (el partido de los amigos del rey) y reelegido nuevamente por los votantes de Middlesex en la subsiguiente elección parcial que se convocó para cubrir su forzosa vacante. Expulsado también esta vez de la Cámara de los Comunes, resultó reelegido otra vez más por Middlesex e igualmente expulsado. Ante la situación creada y en medio de una fenomenal polémica que enfrentaba a la *Court* con el *Country* y que conmovió los cimientos de la nación, se optó por una treta: como no había medio legal de impedir que Wilkes se presentara candidato, ni de disuadir a los electores de Middlesex de actuar con libertad, se decidió convocar otras terceras elecciones en las que se presentó un candidato propicio al rey —el coronel Luttrell—, que no obstante haber obtenido muchos menos votos que Wilkes —96

frente a 1143—, fue proclamado electo por los Comunes. Como se puede comprender, el asunto fue polémico, movilizó además de a toda la sociedad, a las mejores cabezas de Gran Bretaña y de Europa —el propio Rousseau aludiría al caso en sus escritos— y puso sobre el tapete el debate de importantísimos problemas constitucionales, muchos de ellos directamente relacionados con los supuestos que por aquellos mismos años terminarían dando lugar a la independencia de los Estados Unidos.

El ciudadano Darnel, el coronel Rainborow y el legislador Wilkes nunca imaginaron el enorme beneficio que le harían a la teoría democrática en su lenta conformación.

Entre los antecedentes históricos de esta conformación, habrá que agregar también el movimiento de los “niveladores”, que surge en el siglo XVII en Inglaterra. Ellos sostienen un ideal: que todos los hombres tengan propiedades suficientes para trabajar como productores independientes, y en la que ninguno tenga propiedades del tipo o de la cuantía que les permita convertirse en una clase explotadora, correspondiendo a las ideas de Tomás Moro con su *Utopía* y *La ley de la libertad* de Winstanley (1652). Sin duda, el Parlamento busca igualar dando voz a todas las clases sociales. Si no lo logra económicamente, cuando menos en el ámbito de los derechos concede posibilidades y oportunidades de participación política.

Asimismo, las diversas estructuras corporativas organizadas en torno a la defensa del trabajo —surgidas desde la Edad Media— son los antecedentes del Parlamento, del sindicalismo y de los partidos políticos, dada su conformación colegiada.

IV. PRECURSORES

Aristóteles (384-322 a.C.) expresa dos ideas señeras: la de que el hombre tiene que vivir en sociedad en virtud de su naturaleza y el mérito que tiene el primer fundador del Estado, a quien considera como un gran benefactor. Según los distintos estudiosos del pensamiento político, el primer autor en hablar de dividir el poder es Polibio (204-122 a.C.). Según el historiador y politólogo Raymond G. Gettell (1971, 136):

Para asegurar la estabilidad política y con el fin de evitar esas transformaciones sucesivas, Polibio defiende una combinación de los elementos que

integran las formas anteriores. Licurgo, en Esparta, aunque de manera incompleta, siguió estos propósitos; la experiencia guió a Roma en la realización de este sistema. En la Constitución romana, los cónsules representan el principio monárquico; el Senado es de naturaleza aristocrática, y las asambleas populares, democráticas. Cada uno de estos órganos, sin embargo, restringe y limita los poderes de los demás, y ninguno puede actuar en la vida sin el concurso de todos. De este modo se crea un sistema de frenos y balanzas, una forma de equilibrio político. El reconocimiento de la importancia de este principio se encuentra ya perfilado en los escritos de Platón y Aristóteles; pero los pensadores griegos se deciden por la forma de gobierno simple, con alguna modificación inspirada en el carácter de los demás tipos. Polibio es el primer escritor que expone con claridad las ventajas del gobierno mixto y del principio de frenos y balanzas en la organización constitucional. Esta concepción perdura en la teoría y práctica de los tiempos posteriores, y, con alguna modificación de forma, en el pensamiento político moderno.

Cicerón (106-43 a.C.), por su parte, escribe: “Si en una comunidad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y las obligaciones, de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido” (Borja, 1997, 310).

Habrà que anotar también que, hacia finales de la Edad Media, se da una fuerte tendencia a constituir la noción del Estado sobre la idea del derecho. Asimismo, el derecho natural va tomando una fuerte supremacía como valor a cuidar en la legislación promulgada. Como lo señala J. P. Mayer (1976, 74), “la política medieval es una filosofía del derecho universal; y a su vez ésta es una teoría de la ética que es parte de la teología”. Hay una vinculación del derecho romano y el cristianismo conjugado con el estoicismo griego. Todo esto da como resultado que surjan los pioneros en la defensa de los derechos del hombre como una de las fuerzas creadoras de la época moderna. Ya se había dado el pensamiento de Santo Tomás de Aquino (1225-1274), y en el siglo XVI, el filósofo y teólogo Francisco Suárez (1548-1617) y el teólogo español Francisco de Vitoria (1480-1549) insisten en la defensa de los derechos humanos, idea nuclear del principio de la división del poder. En otras palabras, esta persistencia de poner al hombre como valor fundamental de la organización política exigía como contrapartida el buen ejercicio del poder, y como parte de este propósito, la necesidad de su división y de su control.

En otros casos, la división del poder —ya en el siglo XVII— aflora como consecuencia del enfrentamiento entre líderes que buscan su propia supremacía. Ciertamente, la lucha entre Carlos I —defendiendo su derecho divino al reino— y Oliver Cromwell —encabezando a los integrantes del Parlamento— marca un hito e impulsa sustancialmente la conformación de ambas instituciones: el Ejecutivo y el Legislativo. La decapitación de Carlos I en 1649 merece ser registrada como uno de los grandes golpes al autoritarismo y a la concentración del poder. Tal vez no se ha ponderado suficientemente la obra de James Harrington (1611-1677), infatigable viajero e historiador, que en su obra *Oceana* diseña una auténtica democracia, elogiando lo que él llama “comunidad republicana”. La estructura política que propone tiene los siguientes organismos:

...un Senado, integrado por la aristocracia natural cuya función es proponer las leyes y dirigir la política; un consejo formado por el pueblo, o sus representantes, que tiene que decidir, por el voto, los proyectos del Senado; y una magistratura, que tiene a su cargo las funciones administrativas del gobierno. Completan y refuerzan este sistema algunas disposiciones subsidiarias, como la elección mediante el voto secreto y la alternativa en los cargos públicos. Existe en esta comunidad la libertad religiosa; el Estado ejerce funciones universales y obligatorias en materia de educación (Gettell, 1971, 341).

El primer autor en concebir una teoría de la división del poder es el padre del liberalismo, John Locke (1632-1704), fundamentalmente preocupado por defender al hombre frente al Estado. El gran escritor Raymond Aron (1980, 44) describe, en certero párrafo, el pensamiento de este autor:

Locke distingue tres tipos de poder: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Federativo del Estado. “El Poder Legislativo es el que tiene derecho de determinar el modo en que se utilizará la fuerza del Estado para proteger a la comunidad y a sus miembros”. El Poder Ejecutivo es “un poder siempre en ejercicio para velar por la ejecución de las leyes sancionadas y que están en vigor”. Por lo tanto, engloba simultáneamente la administración y la justicia. Además, “existe en cada Estado otro poder, al que podemos llamar natural, porque corresponde a una facultad que cada individuo tenía naturalmente antes de entrar en sociedad... Considerada

globalmente, la comunidad forma un cuerpo que se encuentra en estado de naturaleza con respecto a todos los restantes Estados o a todas las personas que no forman parte de ella. Este poder comprende el derecho de paz y de guerra, el de formar ligas y alianzas y realizar toda suerte de negociaciones con las personas y las comunidades ajenas al Estado. Si así lo prefiere, se lo puede llamar federativo... Los dos poderes Ejecutivo y Federativo son, sin duda, en sí mismos realmente distintos: uno se refiere a la aplicación de las leyes en el interior de la sociedad, a todos los que la forman; el otro se ocupa de la seguridad y los intereses exteriores de la comunidad con respecto a quienes pueden serle útiles o perjudicarla; sin embargo, de hecho casi siempre están reunidos... Por otra parte, no sería posible confiar el Poder Ejecutivo y el Poder Federativo a personas que puedan actuar separadamente, pues en ese caso la fuerza pública se hallaría bajo autoridades distintas, lo que más tarde o más temprano provocaría desórdenes y catástrofes”.

Según el autor Jacques Barzun (2001, 541):

Locke estaba en deuda con los teóricos desde Bodin a Hobbes, que habían tratado sobre el origen de la sociedad humana. La hipótesis de que la tolerancia hace fuerte al Estado, en lugar de debilitarlo, se encontraba, por ejemplo, en una obra del reservado Spinoza, la única que publicó. Y las buenas razones a favor del gobierno representativo habían quedado claramente asentadas en *Oceana* de Harrington, por no hablar de los demócratas puritanos. En suma, Locke adquirió su fama con una serie de resúmenes, bien organizados y en prosa sencilla, de ideas ya muy maduras. No es culpa suya, sino consecuencia de una miopía cultural no infrecuente, el que se haya celebrado a Locke como descubridor y formulador original del principio de que los derechos políticos y civiles residen en el pueblo.

Como podrá apreciarse, la idea de la división del poder fue permeándose en la realidad y en el pensamiento político. Fue un proceso dilatado, que a la larga se consagró como una idea vinculada a la defensa de los derechos del hombre.

V. MONTESQUIEU

Montesquieu viene a redondear lo que ya venía acuñándose en la práctica. Él es consejero, en 1714, del Parlamento de Burdeos. Por lo

tanto, ya había descubierto, de alguna forma, las bondades de la división del poder. Por eso habría de escribir, en el prefacio de uno de los más grandiosos libros de sociología política, *Del espíritu de las leyes*, las siguientes palabras: “Me creería el más feliz de los mortales si pudiese lograr que los hombres curasen sus prejuicios; aquí llamo prejuicios, no a lo que determina que se ignoren ciertas cosas, sino aquello que nos lleva a ignorarnos a nosotros mismos” (Aron, 1980, 5).

Precisamente el Parlamento, mediante la discusión, pretende desvanecer prejuicios y mitos, y a su vez los hechos para llegar a la verdad. El Parlamento disminuye la posibilidad de la mentira en la vida pública, que, como puede constatarse en la historia, es causa de grandes males y del deterioro de la moral de un pueblo. Montesquieu descubre en Inglaterra, por una parte, un Estado cuyo objeto propio es la libertad política, y, por otra, el hecho y la idea de la representación política. Su famoso libro XI es escrito precisamente después de su visita a Inglaterra, bajo la influencia de las observaciones realizadas durante ese viaje. Montesquieu sostiene la tesis de lo que puede ser el núcleo ideológico de la teoría de la división del poder:

Quando el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.

Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo ni del Ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor (Del Águila *et al.*, 1998, 133).

Es menester un paréntesis para esclarecer el legado de Locke y de Montesquieu y para precisar los alcances de sus teorías. Carré de Malberg (2001, 742) hace las siguientes reflexiones:

En el fondo, la doctrina de Locke se reduce, pues, a una simple teoría de distinción de las funciones: bajo la reserva de que el rey por sí solo no puede hacer la ley y que se halla sometido a esta última, no es aún una doctrina de franca separación de los poderes.

Hay que llegar hasta Montesquieu para hallar la verdadera fórmula de la teoría moderna de la separación de poderes, por lo cual el nombre de Montesquieu se encuentra estrechamente unido a esta teoría. Entre él y sus predecesores existe la diferencia capital de que no se limita ya a discernir los poderes por medio de una distinción abstracta o racional de las funciones. Incluso su doctrina referente a la naturaleza intrínseca y al número de las funciones carece de profundidad y es a veces bastante indecisa. De lo que Montesquieu se preocupa especialmente es de separar el ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes; incluso, a decir verdad, no distingue las funciones sino desde el punto de vista de esta separación que, según él, debe reinar entre ellas. Su teoría es, pues, franca y quizás exclusivamente, una teoría de separación orgánica de poderes; y desde este punto de vista no deja nada que desear en cuanto a su precisión.

De Malberg (2001, 746) apunta que toda la demostración de Montesquieu gira alrededor de esta idea principal: “Asegurar la libertad de los ciudadanos, proporcionándoles, mediante la separación de los poderes, la garantía de que cada uno de éstos se ejercerá legalmente”. De hecho, el principio de la división del poder se da en forma incipiente en la lucha secular sostenida por el Parlamento inglés contra la potestad real. Después vendría el Acta de Independencia de Estados Unidos de América —en la que por primera vez se sostiene el principio del autogobierno— y su Constitución en 1787, de donde surgirá el principio de incompatibilidad, arraigándose la doctrina de la separación. En 1789 se da la Declaración de Derechos Humanos, en cuyo artículo 16 se dice expresamente: “Toda sociedad en la cual la separación de los poderes no está determinada, carece de Constitución”, principio que también recoge la Constitución francesa de 1791. Estos documentos son los que en sí consagran la teoría de la separación de poderes.

Sin embargo, la concepción de la separación de poderes produce escepticismo entre distintos contemporáneos de Montesquieu. El poder dividido es un poder debilitado; los controles pueden entonces degenerar en parálisis. Al “seccionar y desmenuzar el poder entre autoridades que nada pueden la una sin la otra, el sistema de la separación desmenuza al mismo tiempo las responsabilidades, de tal forma que, al cometerse una falta, ya no sabrá el país quién es el responsable” (*ibidem*, 751).

Juan Jacobo Rousseau, en el *Contrato social*, se opone a cualquier intento de dividir el concepto de soberanía:

Nuestros políticos, al no poder dividir a la soberanía en su principio, la dividen en su objeto. La dividen... en potestad legislativa y en potestad ejecutiva; tan pronto confunden estas partes como las separan. Hacen del soberano un ser fantástico, constituido por piezas ensambladas; es como si compusieran al hombre con varios cuerpos, uno de los cuales tuviera ojos, el otro brazos, el otro pies, y nada más. Se dice que los charlatanes del Japón despedazan a un niño ante los espectadores, y después, arrojando al aire todos esos miembros uno tras otro, recogen al niño vivo y recompuesto. Así son aproximadamente los trucos de nuestros políticos: después de desmembrar al cuerpo social por una prestidigitación digna de un circo, no se sabe cómo juntan de nuevo las piezas. Este error proviene de no haberse establecido conceptos exactos de la autoridad soberana, y de haber tomado como partes de esta autoridad lo que sólo eran emanaciones de la misma (*ibidem*, 762).

Otro francés, el jurista León Duguit (1859-1928), califica la teoría de los tres poderes separados como “teoría artificial, hecha para falsear los resortes de la vida social y política y contraria a la observancia científica de los hechos”. Decía también de ella, que ha sido irremediabilmente condenada por experiencias concluyentes. Sin embargo, en defensa de Montesquieu se podría argumentar que éste no radicaliza nunca su teoría de la separación de poderes. Inclusive, insiste en la idea del equilibrio:

Para construir un gobierno moderado, hay que combinar las potestades, regularlas, atemperarlas, hacerlas actuar; dar, por decirlo así, un lastre a cada uno para ponerla en condiciones de resistir a las otras; es una obra maestra de legislación, que raramente se consigue por la suerte y que muy pocas veces se deja realizar a la prudencia (*ibidem*, 748).

Montesquieu ni siquiera pronuncia la expresión “separación de poderes”, de la que se han servido los partidarios de su teoría. El pensamiento de Montesquieu no es que los tres poderes deberían estar separados, esto es, repartidos orgánicamente entre autoridades que representarían o expresarían tres voluntades estatales distintas. Su idea es que la libertad desaparecería y quedaría reemplazada por el despotismo si el ejercicio del poder dependía de la potestad del Estado enteramente y sin reparto, de la voluntad de un solo hombre o de una asamblea. Como ya se vio, fueron los textos jurídicos posteriores, estadounidenses y franceses, los que le dieron juridicidad al principio.

El término separación, que conforme al diccionario es la acción de separar, esto es, “establecer distancia, o aumentarla, entre algo o alguien y una persona, lugar o cosa que se toman como punto de referencia”, es un término inapropiado, utilizado también por la Constitución mexicana. El poder es uno, con finalidades específicas. La división de las funciones busca disminuir las posibilidades de abuso del poder, o bien la de acrecentar las posibilidades de acierto en las decisiones. Es un mismo poder que tiene funciones complementarias desempeñadas a través de órganos diferentes regidos por ordenamientos coherentes. En el contexto del deber ser, es decir, conforme al lenguaje prescriptivo, ningún órgano puede hacer su voluntad; su acción está orquestada por normas jurídicas que le dan unidad de acción a todo el conjunto.

¿Cuál es la mejor forma de organizar el poder?, ¿cómo evitar las crisis o la parálisis?, ¿qué régimen es el idóneo? Definitivamente, tiene que haber cooperación entre los mal llamados poderes. Diríamos que entre el Legislativo y el Ejecutivo, comunicación y coordinación son elementos indispensables para su buen desempeño. Matizaría con relación al Poder Judicial, que sí puede y debe operar en un ámbito de mayor independencia, dada su calidad de árbitro.

Por último, en la referencia a autores, me parece atinada la cita que hace Felipe Tena Ramírez (1964, 210):

Pero entre los autores modernos, es sin duda De la Bigne de Villeneuve quien, desarrollando una idea de Santo Tomás de Aquino, formula mejor que otros la tendencia a resolver en colaboración y no en dislocación la actividad de los tres poderes. “No separación de poderes estatales —dice en su libro *El fin del principio de separación de poderes*—, sino unidad de poder en el Estado... Diferenciación y especialización de funciones sin duda... Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos... esto es lo que expresaba Augusto Comte, en una fórmula espléndida, cuando interpretando el pensamiento del sabio Aristóteles, que veía como rasgo característico de toda organización colectiva «la separación (o, mejor, la distinción) de los oficios y la combinación de los esfuerzos», definía al gobierno como la reacción necesaria del conjunto sobre las partes”.

La doctrina moderna de la democracia incorpora un término que precisa con mayor claridad su conformación compleja: poliarquía, que tal

parece es más adecuado que el de división de poderes. Así, el Parlamento es la manifestación clara del pluralismo, que es a su vez la legitimación de la diversidad. Es un gobierno de una pluralidad de minorías políticas —ese es el significado de poliarquía—, lo contrario a monarquía, que significa gobierno de uno solo. Ahora bien, si no hay diversos poderes, ¿cómo se puede llamar entonces a esas tres entidades, identificadas tradicional y equívocamente como poderes? Nuevamente, la política adopta un término de la biología, ya que la palabra idónea es *órgano*. Éste puede ser considerado, en el terreno de la política y del derecho, como todo un conjunto normativo que regula el cumplimiento de funciones específicas. La clave de todo el asunto nos parece que radica en el concepto función. Determinar las funciones de cada una de las instituciones para posteriormente evaluarlas es indispensable en el proceso de desarrollo del Estado de derecho y de la división del poder.

VI. EL HOMBRE COMO VALOR FUNDAMENTAL

Los grandes ideólogos de la división del poder recogen lo que ya era una manifestación cada vez más clara en la idea central del Renacimiento. Esto es, la posibilidad de que el hombre decida su destino. Ya no es un instrumento en manos de los dioses, sino que, mediante su razón, puede moldear la realidad, concebir leyes que orienten las conductas y diseñar instituciones que le den sentido, conforme a valores, al ejercicio del poder. La política puede ser racional y las decisiones que emanen del poder no tienen por qué ser unipersonales y arbitrarias; por el contrario, son previamente discutidas y sometidas a un consenso mínimo. La división del poder venía, pues, a engendrar el concepto de ciudadano como producto de un profundo humanismo cívico. Constituye el gran paso de súbdito a ciudadano. Ahí van engarzados los conceptos de libertad y de responsabilidad. Ya no es una libertad que cifre todo su contenido en el rompimiento de cadenas, va más allá: asumir deberes y derechos, participar en la vida civil, conformar una verdadera comunidad cívica. El biógrafo austriaco Stefan Zweig (1986, 37), en su obra sobre Erasmo de Rotterdam, coincide en que el hombre del siglo XVI no se siente como una partícula de polvo, sino como el centro, lo esencial de los acontecimientos y la fuerza del mundo. Se cuaja así, en el Renacimiento, una nueva cultura que rescata las virtudes que pregonaba la ética de la cultura clásica.

ca. Resurgen las discusiones que confrontan los distintos valores. Agnes Heller destaca que en el Renacimiento resurgen las ideas del periodo grecolatino, donde la ética de la cultura clásica es fundamental. Así, los valores de Baldassare de Castiglione o de Nicolás Maquiavelo son la “sed de gloria”, mientras que el filósofo Girolamo de Cardano la rechaza. La soberbia es mirada con respeto por el arquitecto y escritor Giorgio Vasari, mientras que para Tomás Moro es “fuente de los peores males”. Para el poeta y humanista Francesco Petrarca y para William Shakespeare el deseo de venganza es “maligno e insensato” (1980, 26).

La dignidad se constituye en el valor fundamental y de ahí deriva toda la filosofía de los derechos humanos. Fernando Savater destaca el papel fundamental desempeñado por Pico della Mirandola (1463-1494):

Esta perspectiva, fundamental en la idea dinámica que el ser humano se hace de sí mismo, ya tuvo una importancia central en el planteamiento de la dignidad humana realizado por Giovanni Pico della Mirandola en su famosa *Oratio pro hominis dignitate* que algunos consideran algo así como el manifiesto del humanismo renacentista.

Con este discurso la divinidad certifica esta disponibilidad única: “No te he dado, Adán, ni un aspecto tuyo propio, ni ninguna prerrogativa tuya, porque aquel puesto, aquel aspecto, aquellas prerrogativas que tú deseas, todo, según tu voluntad y juicio, lo obtengas y conserves. La naturaleza determinada de los demás seres está contenida en las leyes por mí prescritas. Tú te la determinarás a ti mismo, sin estar condicionado por ninguna frontera, según tu arbitrio, a cuya potestad te consigno. Te puse en el centro del mundo para que descubrieras mejor todo lo que hay en él. No te he hecho ni celeste ni terrestre, ni mortal ni inmortal, para que tú mismo, libre y soberano artífice, te plasmaras y esculpieras en la forma por ti elegida. Tú podrás degenerar hacia las cosas inferiores, hacia los brutos; tú podrás regenerarte, según tu voluntad, hacia las cosas superiores que son divinas” (1980, 26).

El hombre descubre que puede hacer leyes, acontecimiento tan importante para algunos autores como el invento del hacha o el descubrimiento del fuego. Y así aparece la figura enorme del legislador. Nadie más elocuente que Rousseau (1712-1778) para describir su tarea:

El pueblo por sí mismo quiere siempre el bien, pero no lo ve siempre por sí mismo. *La voluntad general es siempre recta, pero el juicio que la guía*

no es siempre claro. Hay que hacerle ver los objetos tales como son, a veces tales como deben parecerle, mostrarle el buen camino que busca *garantizarle contra la seducción de las voluntades particulares*, aproximar a sus ojos los lugares y los tiempos, contrapesar el atractivo de las ventajas presentes y sensibles con el peligro de los males lejanos y ocultos. Los particulares ven el bien que rechazan; el público quiere el bien que no ve. *Todos tienen por igual necesidad de guías.* Es menester obligar a los unos a conformar sus voluntades (particulares) con su razón; es menester enseñar al otro a conocer lo que quiere. Entonces, de las luces públicas resulta la unión de la voluntad y el entendimiento en el cuerpo social; de ahí la exacta concurrencia de las partes, y, finalmente, la mayor fuerza del todo. *He ahí de donde nace la necesidad de un legislador* (Chevallier, 1974, 158).

Rousseau rechaza la idea de la representación. Es por ello que defiende la democracia directa, que se opone a la división de la soberanía, y es por ello que pronuncia una famosa frase contra la representación política con la que señaló que los hombres tienen la ilusión de ser libres al nombrar a sus representantes, cuando en verdad están encadenados. Como bien lo dice Kant, Rousseau concibe una idea genial en las ciencias humanas tan trascendente como la ley de la gravedad en las ciencias naturales.

VII. CONSOLIDACIÓN DE FUNCIONES

El momento de gloria del Parlamento se da a fines del siglo XVIII, concretamente en 1789. En ese año discuten en Londres grandes tribunos, como Charles Fox y William Pitt. En París, debaten en su vibrante asamblea Robespierre, Danton, Mirabeau y Sieyès. En Washington hacen lo propio Hamilton, Jay y Madison. Todos ellos ponen las bases del constitucionalismo moderno, que no puede ser concebido si no es mediante la división del poder. Sin embargo, el gran paso final para conformar los Parlamentos se da en la época posterior a Napoleón, quien buscaba mediar entre gobernantes y gobernados, es decir, entre los reyes y los pueblos. Una vez derrotado el emperador se impone la Pentarquía, pero el pueblo conserva su declaración de principios, de igualdad, de libertad, que tienen una representación: los Parlamentos. Surge entonces un enfrentamiento entre ambos poderes, ya que la realeza cuenta con el

apoyo del ejército, del poder económico y de la Iglesia, mientras que los Parlamentos cuentan con las milicias ciudadanas, el bajo clero y la intelectualidad. Después de largas luchas se llega a la conclusión que tanto una República como una monarquía necesitan de los Parlamentos (Llorca, 1985, 9).

Sin embargo, nuevamente confirmamos que la historia no es progresiva y que las instituciones avanzan a trompicones. Barzun (2001, 783) lo confirma:

Cabría suponer que una institución como el Parlamento británico, tan antigua y largamente admirada, sería bien interpretada y fácil de reproducir. No ha sido así. La supuesta madre de los Parlamentos en la que, durante más de dos siglos y medio, se posaron todas las miradas del mundo, no ha tenido hijos tan bien parecidos ni realmente sanos. Todos ellos han necesitado tratamiento; más de uno ha muerto sin gloria y entre los supervivientes hay algunos que llevan una existencia visiblemente enfermiza. En general, esto puede aplicarse a Europa. Los Estados Unidos son una feliz excepción, que se debe a la herencia directa recibida de la tradición vivificadora. En el mundo no occidental, los Parlamentos electos o son instituciones ficticias o entidades en constante desorden.

Por último, en este arbitrario repaso histórico de cómo se ha ido conformando el principio de la división del poder, es menester mencionar a Benjamin Constant (1767-1830), quien introduce un concepto fundamental, que llama “la libertad de los antiguos y de los modernos”. Constant señala que para los antiguos la libertad implicaba la división del poder social entre todos los ciudadanos, mientras que para los modernos, significa la seguridad de sus goces privados. Los segundos llaman libertad a “las garantías concedidas por las instituciones de estos mismos goces”. En “el hecho de diferenciarse la libertad antigua de la moderna”, Constant advierte un peligro: que los antiguos, al asegurar únicamente la división de poderes sociales, no hicieran uso pleno de los derechos y goces individuales, mientras que en la libertad moderna, al inclinarse demasiado hacia la independencia privada y los intereses particulares, se renuncie al derecho de tomar parte en actividades políticas (1980, 10-20).

Las ideas de Constant fueron reinterpretadas por un extraordinario pensador liberal del siglo XX, Isaiah Berlin, que actualizó la definición de libertades, ahora clasificándolas en negativas y positivas. Berlin (2000, 50) da las siguientes definiciones:

Permítaseme decir una vez más que la libertad “positiva” y “negativa”, en el sentido que uso estos términos, no tienen su origen a mucha distancia una de la otra. Las cuestiones “¿quién manda?” y “¿en qué ámbito mando yo?” no pueden considerarse completamente distintas. Yo quiero determinarme a mí mismo y no ser dirigido por otros, por muy sabios y benevolentes que éstos sean... Surge entonces la pregunta: “¿qué amplitud tiene el ámbito en el que mando o debo mandar?”. Lo que yo defiendo es que, históricamente, la idea de libertad “positiva” —que responde a la pregunta “¿quién es el que manda?”— fue distinta de la idea de libertad “negativa”, que responde a la pregunta “¿en qué ámbito mando yo?”...

La división del poder no sólo significa un principio para controlar el poder, sino también una búsqueda de su legitimación, esto es, la sustitución de la fuerza y del derecho divino por una explicación más racional, y conforme a valores, de la razón para ejercer el poder. Aquí, como lo señala Berlin, la más importante de las cuestiones políticas es la respuesta a la pregunta de por qué un hombre debe obedecer a otro. Sin duda, en la división del poder hay un intento de respuesta. Con su actitud, una persona puede degradarse y ser sólo sujeto cuando obedece un régimen sin legalidad por oportunismo o convertirse en consumidor y no en “ciudadano, preocupado y responsable de los asuntos públicos” (Aron, 1974, 27).

VIII. ENTROPÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Nuevamente la ciencia política toma términos de otras disciplinas. Me parece que el vocablo entropía, que significa “la magnitud que determina el grado de desorden molecular que existe en los sistemas termodinámicos”, según definición del *Diccionario* de la Real Academia Española, puede ser trasladado para definir el proceso de descomposición que se da en los sistemas políticos cuando sus piezas, en lugar de cumplir con sus respectivas funciones, se confrontan y propician un desorden terminal. Éste es el problema crucial de la división del poder. En otras palabras, cuando se radicaliza la llamada separación de poderes, se provoca su desestabilización, en lugar de propiciar su control. Las dictaduras terminan con la muerte del dictador, por un movimiento revolucionario, por presiones externas, en tanto que las democracias fracasan fundamentalmente por la ineficiencia de las instituciones, principalmente la del Poder Legislativo. Como bien lo expresa Giovanni Sartori (1979, 19), las rupturas

son de diferente clase: “Para la democracia la parálisis del poder, y para la dictadura la revuelta contra el poder. Vale decir que una democracia cae cuando los gobernantes no cuentan con suficiente poder o fuerza para gobernar; y una dictadura cae cuando no hay superpoderes que basten o cuando su superpoder disminuye”.

Hay casos notables de rupturas por confrontación entre asambleas parlamentarias y titulares del Poder Ejecutivo. A continuación se abordan los más paradigmáticos. Comenzaría con la caída de la Segunda República francesa, que bien sintetizó Víctor Hugo (1969, 272) con una frase lapidaria: “¿Qué fue junio de 1848? Una rebelión del pueblo contra sí mismo”. Este evento histórico, acaecido entre 1848 y 1851, fue estudiado por tres grandes pensadores sociopolíticos: Augusto Comte, Carlos Marx y Alexis de Tocqueville. El primero señala como principal factor la falla del régimen parlamentario. Raymond Aron (1980, 316) sintetiza muy bien su posición:

De acuerdo con Augusto Comte, el régimen parlamentario inglés no era más que la forma adoptada por el dominio de la aristocracia. El Parlamento inglés era la institución mediante la cual la aristocracia gobernaba en Inglaterra como lo había hecho en Venecia.

En opinión de Augusto Comte, el parlamentarismo no es por lo tanto una institución política de vocación universal, sino un simple accidente de la historia inglesa. Querer introducir en Francia las instituciones representativas importadas del otro lado del Canal de la Mancha es un error histórico fundamental, porque no están dadas las condiciones esenciales para el parlamentarismo. Más aún, pretender la yuxtaposición del Parlamento y la monarquía implica cometer un error político de consecuencias funestas, porque el enemigo de la Revolución francesa es precisamente la monarquía, expresión suprema del Antiguo Régimen.

En suma, la combinación de la monarquía y el Parlamento, ideal de la Constituyente, parece imposible a los ojos de Augusto Comte, pues descansa en un doble error de principio, uno referido a la naturaleza de las instituciones representativas en general, y el otro a la historia de Francia.

El dos de diciembre de 1851 Augusto Comte aplaude el golpe de Estado y prefiere una dictadura antes que la República parlamentaria y la anarquía.

Marx, en sus brillantes obras *Las luchas de clases en Francia* y *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, insiste en que el derrumbe de esta Repúbli-

ca se debe a que las contradicciones internas provocaron el estallido. El mismo Aron (1980, 336) transcribe una reflexión de Marx:

La realeza, que personifica el antagonismo entre ambos, debía encarnar su unidad y hacer de la expresión de sus intereses exclusivos de fracciones el interés común de su clase. La monarquía debía realizar lo que la negación de las dos monarquías —a saber, la República— podía realizar y había realizado realmente. Era la piedra filosofal, en cuya fabricación se rompían la cabeza los doctores del partido del orden. ¡Como si la monarquía legítima pudiese convertirse jamás en la monarquía de la burguesía industrial, o la realeza de la burguesía ser jamás la realeza de la aristocracia terrateniente hereditaria! ¡Como si la propiedad rural y la industrial pudiesen fraternizar bajo una misma corona, siendo así que la corona sólo podía adornar una sola cabeza, la del hermano mayor o la del menor! ¡Como si en general la industria pudiese reconciliarse con la propiedad rural, mientras ésta no decidiese convertirse en propiedad industrial!

Tocqueville, por su parte, en un discurso pronunciado en la Cámara de Diputados francesa el 29 de enero de 1848, señala que la causa real que ha provocado el fin de la República es que los hombres en el poder “han llegado a ser indignos de detentarlo” (*ibidem*, 313).

A los anteriores nombres, que tuvieron después una relevancia indubitable, habrá que agregar a un cronista no menos conspicuo, Víctor Hugo, quien escribió una obra denominada *Napoleón el pequeño*, en la que hace una reflexión muy similar a la de Tocqueville. Escribe Víctor Hugo:

Cuando Dios quiere destruir una cosa, lo hace por medio de la cosa misma. Todas las instituciones malas de este mundo concluyen por el suicidio. Cuando han pesado mucho tiempo sobre los hombres, la Providencia, como el sultán a sus visires, les envía el cordón con un nudo: ellas se ejecutan. Luis Bonaparte es el nudo de la Providencia.

Las reflexiones de estos tres autores llevan a una conclusión que explica muy bien la ruptura de un sistema político con división del poder y que bien puede ser cualquiera de las tres causas o la combinación de ellas: fallan los hombres, fracasan las instituciones o no se superan las contradicciones internas. Historia que se repite, una y otra vez, en la larga marcha de la humanidad para construir Estados que sirvan al hombre.

Estos pensadores, desde luego, tienen algo de razón, pues los conflictos sociales no son monocausales, sino provocados por diversos factores. Como bien lo expresa el politólogo Juan Linz (1990, 141):

El fin de una democracia aparece en los libros de historia asociado con la fecha de un evento concreto: la marcha sobre Roma, el nombramiento de Hitler como canciller, el comienzo de la guerra civil española, el asalto a La Moneda y la muerte de Allende. Pero en realidad estos días o estas horas clave que preceden a los acontecimientos que marcan el fin de un régimen son solamente la culminación de un largo y complejo proceso. Cuando tienen lugar, muchos de los actores probablemente no son conscientes o no pretenden las consecuencias fatales. En muchos casos, la naturaleza del régimen que surge en esos momentos no es conocida ni siquiera por aquellos cuyo objetivo era derrocar el orden político existente. La transición a un nuevo régimen a menudo ha sido posible sólo porque muchos de los participantes no eran conscientes de las implicaciones últimas de sus actos y, todavía más a menudo, estaban equivocados en su análisis de la situación. Retrospectivamente es posible identificar momentos en los cuales hubo una oportunidad para que la acción tomara otro rumbo que hubiera reducido la probabilidad de que el régimen cayera.

Otro caso es la caída de la República Restaurada en México, en el periodo de 1867-1876, con los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada. Es importante recordar que apenas dos años antes se había reinstalado el Senado y que la confrontación entre el presidente Juárez y el Poder Legislativo había sido frontal, a grado tal que por un voto no procede la petición de renuncia formulada a Juárez en 1861 por la Cámara de Diputados. Desde luego, el movimiento —encabezado por Porfirio Díaz, primero con el Plan de la Noria y posteriormente con el de Tuxtepec— llevaba el propósito de que éste asumiera el poder después de su alegato de fraude electoral. Sin embargo, se carecía de una institución sólida que fuera el centro de las convergencias y de los diseños de las políticas públicas y no el escenario de disputas inútiles. El análisis de Emilio Rabasa, en su clásico libro *La Constitución y la dictadura*, induce a pensar que la permanente confrontación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, en virtud de un Poder Legislativo unicameral, y la tardía reposición del Senado con Lerdo de Tejada, probablemente haya conducido al fin de la República y al inicio de la dictadura porfirista. Cuando menos sí fue un factor desestabilizador, y de nuevo la historia se repite: el nulo

funcionamiento de la división del poder resquebraja la estabilidad política y genera otro tipo de sistema con clara concentración del poder y con la sumisión absoluta del Poder Legislativo.

Paso a otro caso, también nacional: después de un largo periodo de somnolencia del Poder Legislativo, éste emerge para enfrentarse al gobierno de Francisco I. Madero. Durante los quince meses de su gobierno, las XXV y XXVI legislaturas fueron tremendamente críticas. Habría que revisar los debates del famoso “cuadrilátero” (Querido Moheno, Nemesio García Naranjo, José María Lozano y Francisco Olaguibel) con los maderistas para percatarse del gran obstáculo que significa el Poder Legislativo para que Madero gobierne con éxito. Aunque estos temas los desarrollaré con más detalle en el capítulo del bosquejo histórico del Parlamento mexicano, se puede anticipar una conclusión: la falta de apoyo de la XXVI Legislatura al presidente Madero es una de las causas que propician la Decena Trágica y el derrumbe de uno de los más hermosos proyectos democráticos en la historia de México.

Puede considerarse que la caída del zar, en febrero de 1917, es la primera Revolución rusa. Durante el periodo febrero-octubre de ese año existe una endeble y conflictiva Duma, caracterizada por la lucha entre mencheviques y bolcheviques, que no logra funcionar a cabalidad y que desemboca en la Revolución de Octubre. Así, señalaría la ineficiencia de la asamblea parlamentaria —aprovechada magistralmente por los bolcheviques— para asumir el poder. Esta ineficiencia era una causa más, porque el factor fundamental de esa Revolución es el agotamiento del pueblo ruso por la guerra y el acuerdo entre alemanes y bolcheviques para concluir el conflicto bélico. Desde luego, la historia ha hecho estudios exhaustivos de esos meses convulsos —de los más significativos por sus consecuencias en el siglo XX—, pero en todos los casos se manifiesta el gran fracaso de la Duma en aquellos acontecimientos.

Como se puede uno percatar, casi son los mismos ingredientes: impedimento de la asamblea parlamentaria para tomar acuerdos, regateo de apoyos al Poder Ejecutivo, sensación de anarquía en toda la sociedad y golpe final por un grupo político para instalar un régimen caracterizado por su alta concentración del poder. Por eso el politólogo Neil Harding concluye que:

La división de poderes y la complejidad de las restricciones y los equilibrios que habían caracterizado a las Constituciones liberales y que habían

convertido a los Parlamentos en ineficaces “talleres de conversación” serían eliminados, pues ahora resultaban inoportunos y perjudiciales, dado que su única finalidad había consistido en erigir los baluartes y obstáculos al poder del pueblo. Estos poderes formaban la red de mediaciones a través de las cuales el poder popular era desvirtuado expresamente (Dunn, 1995, 179).

Otro caso paradigmático es la entronización de Benito Mussolini en Italia. El politólogo estadounidense Samuel Huntington (1994, 29) ubica justo en ese periodo el surgimiento de la primera contra ola de la democracia con la marcha sobre Roma y destaca la facilidad con que Mussolini derrota a la frágil y corrupta democracia italiana. El testimonio de Hermann Heller (1985, 72) es digno de referirse:

En el Estado de derecho, la voluntad de hacer efectivo el derecho significa para el Poder Legislativo, primordialmente, la voluntad de fijar constitucionalmente el derecho y, por tanto, de conseguir una armonía de voluntades. No animaba tal voluntad al Parlamento italiano y, a decir verdad, antes de la marcha sobre Roma, había renunciado a la función legislativa. Baste, a modo de prueba, recordar que de 1915 a 1921 se dictaron por lo menos 2,945 decretos-leyes, es decir, disposiciones del gobierno con fuerza de ley, que en su mayor parte estuvieron vigentes de ocho a nueve años antes de ser ratificados por el Parlamento. Las polémicas sobre la validez de estos decretos-leyes se habían convertido en problema cardinal de la teoría del Estado italiano, introduciendo en la práctica judicial una incertidumbre jurídica extraordinaria. Un pueblo y un sistema electoral que crea un Parlamento inepto elige a la vez un Ejecutivo inútil.

Mussolini mismo no duda en tener expresiones agresivas contra el Parlamento. Así, expresa: “El parlamentarismo con toda la estulticia y desmoralización que implica este nombre, se había convertido en fiel reflejo de nuestra vida y de nuestra vergüenza” (Heller, 1985, 81).

Otro caso relevante es la caída de la República de Weimar (1933). Lo describe con certeras palabras el historiador alemán Erick Kahler (1988, 496):

El gobierno republicano semejaba a un tullido gracias a su Parlamento incapaz, cuyos partidos demasiado numerosos, con sus diversas consignas poli-

ticas, representaban a los intereses en conflicto de los grupos económicos, y cuyas decisiones ineficaces no aplacaban las verdaderas necesidades del país, sino que se limitaban a concluir un “chalaneo” sin fin dentro de los partidos y entre éstos... Ese Parlamento y ese gobierno sin sustancia ni inspiración, puestos frente a dificultades abrumadoras y crecientes, no constituían un espectáculo como para animar a la democracia. Y así surgió el clamor por un *fuehrer*, por el salvador que pudiera cortar el nudo gordiano o, mejor, por la adopción del “principio del *fuehrer*” que había fascinado al pueblo incluso antes de que el verdadero *fuehrer* apareciese y se hubiese recomendado por su éxito aparente en Italia. Había un lugar dispuesto para el hombre que quisiera ocuparlo.

Vale la pena incluir también el punto de vista del legislador español Narcís Oliveras (2000, 199), quien señala que el fracaso de Weimar obedeció, en parte, a que sus instituciones no pudieron regir el país. Oliveras coincide en señalar el mal desempeño del Parlamento y de los grupos que lo integraban. Apunta que la situación se vio agravada por la crisis económica que afectó tanto a Alemania —como consecuencia de las severas condiciones impuestas por el Tratado de Versalles— como a nivel mundial.

Un caso más es el derrumbe de la Segunda República española. En este caso español, el historiador mexicano Horacio Labastida (1994, 73 y 74) da su versión:

Pero las antinomias dentro de la izquierda —UGT, CNT, Partido Comunista, anarquistas, radicales y más y más divisiones y subdivisiones de grupos y corrientes— ahondáronse rabiosamente en lugar de disminuir, a pesar de las buenas y conciliadoras intenciones que pusieron en juego personajes del gobierno y representantes de sectores civiles. La Confederación Patronal, fundada en 1914, habilitó personeros dedicados a combatir la marcha innovadora del régimen, oposición ésta que exaltaríase hacia noviembre de 1931, al entrar en la lucha la Unión Económica, cuyos recursos centraríanse en los frentes que se organizaron contra la aplicación de las leyes constitucionales, principalmente en lo agrario. Poco antes, según se indicó, el gobierno había logrado la aprobación del Estatuto de Autonomía catalán, objetado por monarquistas, federalistas y políticos conservadores. La estrategia reformista avanzó en capítulos importantes: la educación gratuita y laica, las obras públicas, el equilibrio financiero del Estado y la candente disolución de la Compañía de Jesús, resistida por tumultuosas manifestaciones contrarias al decreto.

Sin duda, el testigo de mayor calidad es Manuel Azaña, sujeto protagónico de esos años, quien estaba al frente de la República en 1936, cuando se inicia la guerra civil, con la correspondiente ruptura del Parlamento. Azaña, extraordinario orador, había dicho: “Preparar a los pueblos para los tiempos (que son los más de los siglos) en que no hay ni Pericles ni Napoleón. Enseñar el gobierno a una democracia es habituarla a prescindir del genio”. Esa es la tarea que surge en la división del poder y específicamente de la entidad más democrática: el Parlamento. Sin embargo, el mismo Azaña afirmaría: “Lo que pasa aquí, es que los españoles estamos deshabitados al Parlamento y, sobretudo, al Parlamento fundado en el sufragio universal. Ahora lo que hay que conquistar es la voluntad de los electores y no el decreto de disolución” (Juliá, 1990, 154).

Santos Juliá (1990, 158), biógrafo de Azaña, habría de hacer otra consideración:

Los Parlamentos, que en el momento de su elección representan la mayoría del país, se gastan, como los gobiernos, hasta el punto que tras un periodo de intensa actividad pueden no representar a la opinión que los eligió. En tal caso, la mayoría del país no está ya con el Parlamento, por lo que si éste se empeña en subsistir, se presenta una situación de “dictadura del Parlamento”, como ocurrió con Cromwell, y puede llegar a ser dictadura el Parlamento español. El gobierno debe sacar las consecuencias de tal situación y debe pensar que no se puede gobernar aunque se tenga mayoría en el Parlamento, cuando se tiene enfrente la mayoría del país.

Azaña apunta, en el esquema de la división del poder, las virtudes del Parlamento: disciplina, claridad, orden y responsabilidad. Obviamente, el gran orador español está utilizando un lenguaje prescriptivo, en el terreno del deber ser, pero que, por desgracia, en la mayoría de los casos no corresponde a esas cualidades. A final de cuentas, el mismo Azaña señalaría que de nada sirve ganar elecciones por un “...puro entusiasmo de masas, sin haber establecido una disciplina, un propósito y una táctica, pues se gastaría como un árbol de pólvora... nada es más difícil de administrar que una victoria; sobre eso hay que pensar y resolver antes de nada” (*ibidem*, 401).

Un último caso es el de Chile, que concluye con la muerte de Salvador Allende en 1973. Aquí podría hacerse una consideración: cuando un gobierno intenta jalar la realidad, moviéndose dentro de un marco jurídi-

co liberal mediante un proyecto que pueda afectar intereses creados, arriesga el Estado de derecho, provocando fuerzas regresivas que terminan desmantelando las instituciones democráticas. Muchas veces se dan retrocesos en los sistemas políticos por forzar en exceso los cambios a instrumentarse. La mejor explicación del derrumbe de la democracia chilena, después de muchos años de vivir bajo instituciones democráticas, la proporciona el jurista chileno Eduardo Novoa Monreal, quien escribe, posteriormente al golpe de Estado, un libro que en su época tendría profundas repercusiones. Concluye Novoa (1975, 191) que la norma jurídica “no determina una transformación profunda de la sociedad”, y por tanto “no puede producir una revolución... debe surgir un derecho apropiado para una nueva sociedad organizada, donde se involucre la sociedad, la idea y la acción revolucionaria”.

Es evidente que el Parlamento chileno, con tantos años de probada eficiencia y de madurez institucional, aunado a una bien sustentada cultura parlamentaria, no estuvo a la altura de los reclamos del pueblo chileno en ese año fatídico. Allende intentó actuar conforme a las reglas establecidas en un régimen democrático para aplicar políticas públicas de una clara inspiración popular. No obtuvo respuesta y se aferró hasta el último momento al Estado de derecho que fue resquebrajado por las fuerzas militares. Sería demasiado atrevido de nuestra parte responsabilizar en forma absoluta al Parlamento chileno del golpe de Estado, pero sin lugar a dudas constituye un ejemplo más de las consecuencias que acarrea su ineficiencia. Sin embargo, el Congreso chileno jugó un papel preponderante para crear las condiciones apropiadas para el regreso de la democracia después de la dictadura pinochetista, gracias a la Concertación de Partidos por la Democracia para lograr una armonía entre desarrollo social y crecimiento económico. Eduardo Dockendorf, en el Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios celebrado en 1990, señaló que “es la coalición más exitosa que ha tenido el país en toda su historia republicana”.

IX. DIVISIÓN DE PODERES Y LEGITIMIDAD

La división del poder es, pues, una idea legitimante. También constituye una intermediación entre ciudadanía y poder. Cuando la relación entre opinión y gobierno es directa, sin organismos intermedios, mayor

será el riesgo de que la acción pública termine resultando irracional. Por eso, las instituciones de la división del poder matizan, discuten y criban la opinión pública para darle contenido y exponerla con mesura ante las instancias adecuadas. Es también un organismo intermedio entre las instituciones y las masas. Muchos autores han advertido sobre el peligro de estas últimas como elementos de desorden y desestabilización. Destaca en el siglo pasado José Ortega y Gasset, con su obra más famosa, *La rebelión de las masas*, y más recientemente el premio Nobel Elías Canetti en *Masa y poder*. La intermediación de la asamblea deliberativa racionaliza y lima las asperezas de las demandas populares para su adecuada canalización a las instancias correspondientes.

La división del poder es un elemento fundamental del Estado de derecho. Cualquier norma jurídica que emane del poder debe seguir un proceso legislativo en el que se discutan distintas propuestas para que posteriormente se conviertan en derecho vigente. La división del poder es también un elemento primordial de la democracia. Aunque su origen es consecuencia del liberalismo político, se va perfeccionando con la participación ciudadana. De esta manera, hace converger el pensamiento liberal y los principios de la democracia como tal vez el producto más acabado para intentar darle legitimidad al ejercicio del poder. Esa vinculación de la democracia y el liberalismo tiene fecha de nacimiento y tiene progenitor: 1848 y Alexis de Tocqueville. Lo describe Giovanni Sartori (1989, 452):

De repente, en 1848 la democracia y el liberalismo dejan de ser enemigos y unen sus fuerzas. En un discurso pronunciado el doce de septiembre, Tocqueville deja entrever el fin de la antítesis entre el liberalismo y la democracia y la iniciación del enfrentamiento entre la democracia y el socialismo. Cuando asistía a la Asamblea Constituyente, Tocqueville afirmó: “La democracia y el socialismo están únicamente vinculados por una palabra, igualdad; pero obsérvese la diferencia: la democracia quiere la igualdad en la libertad, y el socialismo quiere la igualdad en la pobreza y en la esclavitud”. ¿Había cambiado de opinión? Sí y no. En ese momento se produjo un cambio trascendental, pues Tocqueville abandonó el significado clásico o pre-liberal del término democracia y le dio un sentido nuevo y moderno: su democracia era ahora *la democracia liberal*. Pero quizá lo que cambió no fue su pensamiento, sino más bien, o mucho más, la situación. La Revolución de 1848 había dado muestras de la fuerza del autodenominado “socialismo”. Y con la violencia de aquellos dramáticos días, los ali-

neamientos políticos se modificaron rápidamente. Tocqueville, que durante su visita a Estados Unidos había visto, después de todo, una democracia verdaderamente liberal, se apercibió enseguida del sentido del re-examen de conciencia provocado por los acontecimientos de 1848. De ahí que dividiera en dos partes su anterior concepción de la democracia. Atribuyó al socialismo el componente anti-liberal de la democracia, el despotismo democrático, y asoció al liberalismo la parte no despótica. La libertad y la igualdad seguían enfrentadas, pero bajo nuevas etiquetas: la igualdad enemiga de la libertad se encontraba en el socialismo, mientras que la igualdad en armonía con la libertad se hallaba en la democracia anti-socialista, en la democracia que acepta el liberalismo.

Por su parte, Sartori (1989, 101) destaca con énfasis el sentido democrático de la división del poder:

El principio es, lisa y llanamente, que la condición *sine qua non* para que el pueblo “detente el poder” en cualquier sentido significativo de la expresión, es que haga imposible cualquier poder ilimitado. Es ésta la condición que hay que respetar absolutamente a lo largo del despliegue de nuestros esfuerzos por incrementar el poder que el pueblo realmente detenta. En términos de nuestra regla de retroalimentación, ello implica que el principio “todo el poder para el pueblo” debe modificarse a medida que la democracia se desarrolla, y convertirse en el principio *todo el poder para nadie*.

Algunos autores han señalado que no existe una división de poder —o es cuando menos atenuada— en los sistemas parlamentarios, ya que el primer ministro emana de una mayoría legislativa. En consecuencia, existe una afinidad entre ambos poderes. El constitucionalista español Luis Sánchez Agesta,³ reafirma esta apreciación al apuntar que en Inglaterra “*no había una división de poder, sino una confusión de poder*”, porque el gabinete estaba conformado por miembros del Parlamento, que a su vez estaba vinculado “por la existencia de los partidos a esos miembros del gabinete”.

Walter Bagehot —director de la prestigiada revista *The Economist* de 1859 a 1877— ve al gabinete “como una comisión del cuerpo legislativo

³ “Poder Ejecutivo y división de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1981.

vo, elegida para ser el cuerpo ejecutivo”. Otros autores afirman que ya no es la división del poder lo que caracteriza tanto a los regímenes presidenciales como a los parlamentarios, sino la división de partidos. Es decir, entre el que está en el poder y los que están en la oposición. Lo cierto es que las tendencias actuales son hacia la flexibilización de ambos regímenes, aproximándose los parlamentarios a los presidenciales y viceversa.

También habría que anotar que en muchos países están surgiendo instituciones que no encajan en la tradicional división de tres poderes, como por ejemplo los órganos electorales autónomos, las contralorías, las comisiones de derechos humanos y las bancas centrales encargadas de manejar la política monetaria. Al respecto, el jurista alemán W. Stefani distingue las siguientes categorías para catalogar el poder:

a) división horizontal, que coincide con la tripartición clásica; *b)* la división temporal, o sea la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; *c)* la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales; *d)* división decisoria —y en esto coincide con Lowenstein—; *e)* división social de poderes entre los estratos o grupos de la sociedad (Carpizo, 1984, 20).

Concluyo este apartado con la siguiente reflexión del gran jurista Peter Häberle (2003, 208):

En conjunto, la división de poderes se muestra como pieza central de todo Estado constitucional. Se trata de una de las más felices “invenciones” de la historia del espíritu y la cultura y es equivalente a los diez mandamientos de la Biblia, junto con la dignidad humana y la democracia, los derechos humanos y el Estado social y económico de derecho, también el Estado de cultura, el federalismo y el regionalismo, la protección jurídica por tribunales independientes y la jurisdicción constitucional. Quizá podría hablarse incluso de un “derecho fundamental a la división de poderes”, ya que en última instancia ésta se encuentra al servicio de los derechos humanos, de la protección de la “libertad del individuo”.

X. COMPLEJIDAD EN LA DIVISIÓN DE PODERES

Abordo, por último, un problema crucial de la división del poder: si ésta no debilita o hace ineficaz el ejercicio del poder. Bien lo dice Sava-

ter (1996, 84): “El primer requisito, la mayor excelencia y el peor peligro de la democracia es acostumbrarse a *vivir en disconformidad*”. El asunto es anotado por uno de los grandes teóricos del parlamentarismo, Woodrow Wilson (2002, 54): “como resalta de la experiencia de los hechos, cuanto más dividido está el poder, más irresponsable se hace”.

Sin embargo, como también lo ha evidenciado Huntington, el poder, entre más se concentra, más vulnerable es. Lo cierto es que la organización política siempre deambulará entre esas dos tendencias: las centrípetas que quieren concentrar el poder y las centrífugas que quieren distribuirlo: fuerzas permanentemente en pugna y, aunque a las últimas se les pretenda tachar de ineficaces, siempre serán preferibles a los abusos a los que conducen las fuerzas centrípetas.

La respuesta solamente la puede dar cada pueblo en su circunstancia específica, como bien lo escribe el filósofo británico Michael Oakeshott (2000, 34): “...los hábitos y las instituciones que comprenden nuestra manera de gobernar no son unidades racionales ni colecciones fortuitas, sino compuestos históricos”. Cada pueblo tiene que darse su propia respuesta en la búsqueda de las mejores instituciones. Sin embargo, dentro de las peculiaridades específicas, algo se ha venido confirmando: ninguna nación es hoy ajena a la división del poder, aunque en los hechos subsistan la simulación y la perversión en la conducta y en las actitudes de los hombres en el poder. La experiencia, finalmente, sigue confirmando lo que dice el politólogo estadounidense Robert Dahl (1999, 86):

El conocimiento es una cosa; el poder es otra. Los probables efectos del poder sobre aquellos que lo ejercen fueron sucintamente presentados en 1887 por un barón inglés, Lord Acton, en un famoso aserto: “El poder tiende a corromper; el poder absoluto corrompe absolutamente”. Un siglo antes, William Pitt, un hombre de Estado inglés de amplia experiencia, había hecho una observación similar: “El poder ilimitado”, dijo en un discurso en el Parlamento, “es proclive a corromper las mentes de quienes lo poseen”. Ésta fue también la perspectiva general adoptada entre los miembros de la convención constitucional americana de 1787, a quienes no les faltaba experiencia a este respecto: “Señor, hay dos pasiones que tienen una poderosa influencia sobre los asuntos de los hombres”, dijo el delegado de más edad, Benjamín Franklin. “Éstas son la avaricia y la ambición; el amor al poder y el amor al dinero”. Uno de los delegados más jóvenes, Alexander Hamilton, coincidió en la idea: “Los hombres aman el poder”. Y otro de los delegados más experimentados e influyentes, George Madi-

son, puntualizó: “dada la naturaleza del hombre, podemos estar seguros de que aquellos que tienen el poder en sus manos... siempre... en cuanto pueden... lo acrecentarán”.

Efectivamente, la máxima de Acton es siempre oportuno repetirla. Sin embargo, habría que complementarla con la reflexión del teórico político Michael Walzer: “El poder corrompe, pero la carencia absoluta de poder corrompe absolutamente”. Ahí está el gran desafío del siglo XXI: dividir el poder para permitir su control; para que se ejerza conforme a principios y valores, pero con acceso y apertura a toda la comunidad, para que la responsabilidad, al compartirse, genere la energía necesaria para alcanzar los fines del Estado, que no pueden ser otros que la libertad y la justicia amalgamadas en el bien común.

Desde luego que la democracia —siendo el menos malo de todos los sistemas, según expresión de Winston Churchill hace ya varias décadas, y el sistema que más resultados ha dado, como afirma el politólogo argentino Guillermo O’Donnell— es difícil de constituir y de que sea eficaz, pero una vez consolidada, los resultados producidos son del mayor beneficio para la población, como lo demuestran las naciones más prósperas hoy en día. Bien lo expresaba John Adams hace casi dos siglos:

¿Hay en la historia una Constitución más complicada de balanzas que la nuestra? En primer lugar, dieciocho estados y algunos territorios contrapesan al gobierno nacional; en segundo lugar, la Cámara de Representantes contrapesa al Senado, y el Senado contrapesa a la Cámara. En tercer lugar, la autoridad ejecutiva contrapesa, en cierta medida, a la autoridad legislativa. En cuarto lugar, el Poder Judicial contrapesa a la Cámara, al Senado, al Poder Ejecutivo y a los gobiernos de los estados. En quinto lugar, el Senado contrapesa al presidente en todos los nombramientos para funciones públicas y en todos los tratados... en sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos la balanza contra sus propios representantes, por elecciones bienales... En séptimo lugar, las legislaturas de los diferentes estados contrapesan al Senado por elecciones seisenales. En octavo lugar, los electores secundarios contrapesan al pueblo en la elección del presidente. Hay en ello una complicación sutil de balanzas, que, en cuanto yo recuerde, es una invención nuestra propia, y nos es particular (Wilson, 2002, 9).

Con otras palabras lo dice el politólogo Jesús Silva Herzog-Márquez (1996, 51):

La democracia es una máquina complicada. Está integrada por una multitud de resortes, palancas y ductos que se contraponen en un complejo equilibrio; una multiplicidad de motores que nadie controla, desatando una energía que fluye por canales estrictos de legalidad. Un último requisito: la máquina necesita carátula transparente. Sin la posibilidad de inspeccionar lo que sucede dentro del engranaje democrático, todo puede venirse abajo. Sin la garantía de la transparencia, el aparato se oxida. La filósofa y poeta María Zambrano decía que el gran problema de la democracia era el “cómo hablar del pueblo y cómo hablar al pueblo”.

Insisto, no hay varios poderes, sino uno solo dividido en competencias deslindadas, asignadas a los órganos correspondientes. Ello implica una enorme complejidad. Hay una separación que debiera darse y en la que pone énfasis el Estado liberal democrático:

- 1) Entre lo público y lo privado, que es de una trascendencia sustancial en la defensa de los derechos humanos y en la constitución del Estado de derecho, así como en la asignación de responsabilidades de las distintas políticas públicas.
- 2) Entre el Estado y la Iglesia, al impedir la confusión entre poder temporal y poder espiritual, dando también un sustento al poder estatal como instrumento de bien común y ajeno a cualquier consideración dogmática o sectaria.
- 3) Entre el poder económico y el poder político, que constituye un valladar sustancial para darle transparencia y calidad ética al manejo de la cosa pública.
- 4) Entre las organizaciones no gubernamentales, con su inmensa gama de grupos de interés y de presión y hasta de organizaciones altruistas —a las que habrá que darles canales de participación a través del Parlamento—, y el aparato estatal. El abrir espacios a cualquier propuesta de los particulares es un paso para despojar a las instancias públicas de exclusivismos y de jerarquías mal entendidas.
- 5) Entre el Estado nacional y los organismos internacionales en un mundo globalizado que se enfrenta a desafíos descomunales, como el crimen organizado y la especulación financiera internacional.

Separación que también debe ser entendida en términos relativos para diseñar mecanismos de coordinación que den viabilidad y gobernabili-

dad al sistema en su conjunto. En este escenario, el Estado, con sus tres órganos, tiene enormes tareas, entre ellas la de redefinir conceptos como el de soberanía. Sin duda, la lucha ha sido ardua para definir y consolidar el principio de la división del poder. Su vigencia tiene aceptación en todos los países que han consolidado su democracia, que están en proceso de consolidación, o que van dejando atrás sistemas autoritarios para transitar hacia la democracia. Su evolución persiste y sus retos se agigantan porque encajan en la lucha por ir perfeccionando instituciones como compromiso sustancial del hombre consigo mismo.

He procurado seleccionar algunos destellos del pensamiento político para conformar el principio y la institución de la división del poder, resaltando algunos casos en los que se han derrumbado democracias incipientes o consumadas por una falla en la división del poder. Destaca finalmente lo difícil que es tanto el diseño teórico como su ejercicio para lograr un buen equilibrio y con ello una gobernabilidad democrática y eficaz. El desafío es mayúsculo y la forma de irlo enfrentando será el tema recurrente en los capítulos siguientes. Una consideración final que permite afirmar que tanto el régimen presidencial como el parlamentario tienen el mismo origen, tal y como lo precisa el teórico de la transición política Joseph M. Colomer en su intervención en el Coloquio antes mencionado:

Si tomamos a Inglaterra como el origen del régimen parlamentario, si la estudiamos en el siglo XIX y aun antes, vemos que para los autores clásicos del pensamiento político, como Locke o Montesquieu, Inglaterra es el modelo ideal de la división de poderes que todos quieren imitar de algún modo.

Y si la ubicamos en el siglo XX, en cualquier manual de ciencia política o de política comparada, resulta que es el modelo del gobierno unificado, de la concentración de poderes. Algo ha pasado ahí en medio. Y no ha sido nada que tenga una fecha precisa, sino más bien un proceso en el que la división de poderes inicial se basaba en un Ejecutivo controlado por el rey o la reina, una Cámara aristocrática de los Lores y una Cámara de los Comunes. Esa es la división básica de poderes.

En la medida en que la Cámara de los Comunes se fue democratizando, porque se extendieron los derechos de voto, esa Cámara cada vez más democrática fue concentrando el poder y fue capaz de nombrar al Ejecutivo. Incluso más tarde, ya entrado el siglo XX, pudo reducir significativamente

el poder de los lores y acabó siendo la institución central de la que sale el gobierno y el primer ministro, de hecho, los actores claves decisivos.

Entonces se ha pasado de un régimen de división de poderes a un régimen de altísima concentración de poder, mediante un proceso político no constitucional (la Constitución es la misma y, de hecho, no es ninguna porque no está escrita), mediante el proceso político de ampliación de los derechos de voto y de formación de partidos políticos, que acaba concentrando el poder de una institución.

Y si se mira hacia Estados Unidos, donde, se supone, se origina el régimen presidencial, cuando leemos las discusiones dadas en Filadelfia para elaborar la Constitución, todavía es la actual, estamos en la misma referencia: en la división de poderes de Locke y de Montesquieu, en la tradición inglesa. Lo que se hace es sustituir al rey por el presidente y al ser éste directamente elegido, más o menos democráticamente (digo más o menos porque también los derechos de voto en Estados Unidos se extendieron muy lentamente, en un proceso muy largo), al igual que el Congreso, se crea la división de poderes.

Estoy queriendo sugerir que hay cosas en los dos regímenes que salen de un tronco común, incluso el control del gabinete por el Parlamento o la destitución de los secretarios y de los presidentes mediante el juicio parlamentario que hoy consideramos una fórmula típica presidencial, cuando en realidad nació en Gran Bretaña y durante mucho tiempo se usó como un mecanismo de ampliación de los poderes del Parlamento, sin distinguir entre cuestiones penales y cuestiones políticas, como ahora tendemos a pensar.

Esta referencia histórica será de gran utilidad en el desarrollo del presente trabajo.

XI. LA DIVISIÓN DEL PODER EN MÉXICO

En la Constitución estadounidense de 1787 hay una concreción jurídica del esquema de separación de poderes, establece un control recíproco que consagra el principio de la supremacía de la Constitución y se crea el procedimiento del control judicial de la constitucionalidad. Sin embargo, el gran estudioso de la teoría del Estado, Georg Jellinek (1851-1911), hace una interpretación muy sutil de este texto (2000, 453):

Cuando los americanos, que fueron los primeros en declarar como principio constitucional la separación de poderes, determinaron según su Cons-

titudin la existencia de estados miembros y el Estado de la Unión, era para ellos evidente que todos los poderes originariamente pertenecían al pueblo, quien por medio de la Constitución los atribuye a órganos particulares para que lo representen. Como punto de vista de unificación de todos los poderes, se reconoce en el preámbulo de la Constitución americana al pueblo. Los poderes individuales, estrictamente delimitados, están concedidos (*granted*) o reservados (*vested*), esto es, concedidos a los órganos designados, conforme a la Constitución; de suerte que, según la teoría oficial, el pueblo reúne en sí todos los poderes y puede disponer de nuevo de ellos mediante un cambio de Constitución.

Éste es un antecedente de enorme influencia en la conformación de los principios rectores del derecho político mexicano. Desde la Constitución de Cádiz de 1812 —vigente en México aún siendo colonia, y que puede considerarse la primera carta magna— y la de Apatzingán de 1814 se asume el principio de la división del poder. En el segundo documento, incluso, con una fuerte preponderancia del Poder Legislativo. Las Constituciones de México han concebido un solo poder: el supremo poder de la federación, que se ha dividido en tres, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, excepto en 1836 cuando fueron cuatro. En un interesante artículo, Jorge Carpizo⁴ comenta que la expresión “supremo poder de la federación” proviene del liberalismo, afirmación que él considera falsa porque “generalmente uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación”. Agrega que en 1857 fue predominante el Poder Legislativo, mientras que el Ejecutivo lo ha sido de 1917 a la fecha.

Si bien todos los textos jurídicos mexicanos contemplaban siempre la división del supremo poder de la federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la Constitución conservadora de 1836 establece un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador, que funcionaría como control político de la constitucionalidad, conforme a la doctrina constitucionalista. Derivado del artículo 12 de la segunda de las Siete Leyes, dicho poder tenía las siguientes atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un poder, suspender las labores de la Corte de Justicia; excitado por el Ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesio-

⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1987, p. 1177.

nes del Legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando el presidente debía renovar su gabinete, otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales, y calificar las elecciones de senadores.

Durante la Colonia, destacan instituciones como la Real Audiencia, el Consejo de Indias y el Cabildo, que de alguna forma evocaban embrionariamente una división del poder. Con excepción del Estatuto del Imperio de Maximiliano, todas las cartas fundamentales mexicanas han contemplado la división del poder. Sin embargo, en la práctica México ha vivido una tremenda concentración del poder. Juan José Hinojosa (1996, 111), cuatro veces diputado federal, describe en espléndido párrafo esta característica:

El tema de la transición a la democracia (que implica obviamente una división de poderes) ha sido a lo largo de los años, desde la Constitución de 1824, sueño, anhelo y objetivo de los mexicanos. Han transcurrido desde entonces 170 años y todavía no se alcanza la vigencia en plenitud de la democracia en México. Durante casi dos siglos, la dictadura, con todos sus matices, ha sido una constante en nuestra historia política. En el inventario: dos emperadores de utilería, una alteza serenísima, la mutilación del territorio, el intento de institucionalizar el centralismo como forma de gobierno, catorce años del presidente Juárez (cuya muerte rompe el propósito de prolongarlos hasta dieciocho), treinta años del porfiriato con sus beaterías de paz y de progreso, otros veinte de disputa violenta por el poder entre los generales victoriosos sobrevivientes de la Revolución, un intento de reelección, seis años de maximato y seis décadas recién cumplidas de presidentes-emperadores cobijados con el sarape multicolor y mentiroso del partido de Estado autoritario y déspota.

La Constitución consagra el principio de la división del poder en los artículos 49 para el ámbito federal, 116 para el de los estados, y 122 para el Distrito Federal. El artículo 124, imitación de la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, señala el esquema, desde mi punto de vista fallido, de las facultades expresas e implícitas para distribuir las competencias entre federación y estados. Hago un repaso histórico.

La Constitución de 1824 comete un error al señalar, en su artículo 60., que se divide el supremo poder de la federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto manifiesta que, desde el origen de

nuestra vida independiente y desde la primera Constitución, se adopta la doctrina de que hay un solo poder, el cual se divide en distintos órganos y funciones. Sin embargo, el artículo 7o. de esa misma Constitución habla de un *Poder Legislativo* que se deposita en un Congreso general, adoptándose el sistema bicameral. Además, el artículo 74 —prácticamente igual al artículo 80 vigente; solamente se distingue porque señala que es el ejercicio del supremo *Poder Ejecutivo* lo que se deposita en un solo individuo— le concede al *Poder Ejecutivo* la condición de supremo, lo cual significa que el régimen político fue —y continúa siendo— presidencial, degenerando —en la práctica— en un sistema presidencialista. Esto es, una exacerbación de atribuciones en el presidente de la República, guiándose el Estado más por reglas no escritas que por las normas constitucionales. Retornaré a estas reflexiones en diversos capítulos. Baste por ahora insistir en la contradicción de los textos constitucionales que en algunos artículos habla de un solo poder dividido, mientras que en otros insiste en hablar de poderes. En la Constitución de 1857, el artículo 50 estipula que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De inmediato agrega: “nunca podrán reunirse dos o más de *estos poderes* en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”. Venustiano Carranza reconocería, en su discurso al Congreso Constituyente el 1o. de diciembre de 1916, la inobservancia del principio en comento:

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna (Cossío, 2003, 59).

En la Constitución de 1917 se señala como excepción el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión conforme a lo dis-

puesto en el artículo 29 de dicho texto. El artículo 49 se modifica por penúltima ocasión en 1937, al presentar el presidente Cárdenas la iniciativa de reforma en cuya exposición de motivos señalaba:

La administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica [se refiere al otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar] produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano, en el que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal (*ibidem*, 59).

Conforme a lo anterior, se proponía agregar una excepción a la regla en el caso del artículo 29: “en ningún otro caso se otorgará al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. La última reforma se realiza en 1950 para señalar una excepción más, la del artículo 131 constitucional: la facultad del Ejecutivo otorgada por el Congreso de la Unión “para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras”, teniendo la obligación de dar cuentas a éste del uso de dicha atribución.

Como se aprecia, en teoría ha habido en México preocupación por dividir el poder para su control y como elemento fundamental del Estado de derecho. Sin embargo, prevalece la confusión en el sentido de si se trata de uno o de tres poderes, lo cual no es un asunto menor, pues la confrontación de los poderes —o su falta de entendimiento— puede conducir a severas crisis de gobernabilidad. Si se parte de la acepción más simple del término poder, que evoca “la facultad o potencia de hacer algo, a la facilidad en tiempo o lugar de hacer algo y también a la de tener más fuerza que alguien, ser capaz de vencerle”, se infiere que no puede haber varios poderes en un Estado. Esto es, no puede dividirse la potestad estatal, puesto que, de darse la división, cada órgano estaría facultado para imponer su voluntad, lo cual complicaría la acción coordinada que debe darse para alcanzar los fines del Estado definidos por el derecho.

Precisamente, el hecho de que el poder esté dividido obliga a la coordinación y entendimiento de sus órganos para que sea eficaz.

En realidad, en prácticamente toda la historia de México se ha padecido de un órgano legislativo atrofiado, debido a que el titular del Poder Ejecutivo era jefe del partido hegemónico, que a su vez dominaba mayoritariamente ambas cámaras. En esas circunstancias, el órgano legislativo no cumplía con las funciones que le corresponden. La misma Suprema Corte de Justicia pretendió flexibilizar la división de poderes. Así, hace la siguiente interpretación en relación con el principio en comento:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.

La división de poderes, que consagra la Constitución federal, no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia carta magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las cámaras que integran el Congreso de la Unión en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución general de la República es de carácter flexible, ello no significa que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del supremo poder de la federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la carta magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta (Roldán Xopa, 2003, 53).

De todo lo anterior se desprende que la asignatura pendiente más importante en la agenda democrática mexicana consiste en lograr una coor-

dinación eficaz y transparente entre los órganos del poder. Ello implica reformas sustanciales pero también cultura parlamentaria, que no se acuña por el solo hecho que ahora las cámaras del Congreso sean auténticas en su conformación plural. También requiere de la voluntad política de todos los involucrados, desde la clase política profesional, los partidos políticos, los distintos sectores, hasta la ciudadanía, que tiene que estar más dispuesta a la participación para sancionar o premiar a quienes, conforme a su criterio, cumplan sus deberes.

XII. CONSIDERACIONES FINALES

Resumiendo, el principio de la división del poder surge de la realidad misma como una institución que podría calificarse como natural en un afán por controlar el poder mismo, disminuyendo las posibilidades de su abuso en defensa de los derechos del hombre y para darle transparencia al manejo de la cosa pública. La separación no puede ser interpretada como una confrontación. El poder es uno, que se divide en órganos para desempeñar funciones específicas. Con todo y que el origen del principio es el control del poder, la división de éste, al irse consolidando en su práctica, ha evidenciado ser la forma más eficiente de ejercerlo. La división del poder da legitimidad y, por lo tanto, mayor consenso social para alcanzar los fines del Estado. Corresponde también a una vinculación de la filosofía liberal y de la teoría democrática: lo mismo se defiende al ciudadano frente al Estado, que se le da participación en el manejo de la cosa pública.

Adicionalmente, la división del poder constituye la defensa primigenia de la Constitución, de la cual derivan otros medios de defensa que ha venido acuñando el neoconstitucionalismo. Es decir, la escuela surgida después de la Segunda Guerra Mundial y que ha puesto énfasis en los diversos modos en que se garantiza el cumplimiento de los principios consagrados en las cartas fundamentales, partiendo del reconocimiento de que una norma constitucional es inocua si no va acompañada de la forma en que debe ser aplicada. Así, han surgido los mecanismos de defensa que se agrupan en políticos, jurisdiccionales, preventivos o reparadores de derecho, concentrados o difusos, pero todos partiendo del principio de la división del poder.

Teóricamente, el caso mexicano ha recogido la experiencia estadounidense y la ha consagrado en su carta magna, con las contradicciones ya anotadas. Se ha carecido de una auténtica asamblea deliberativa, salvo en escasos periodos de la historia. Hoy se cuenta con un nuevo sistema político cuyo reto más importante consiste en darle contenido, práctica y visión a esa división del poder, ya no como anhelo o proyecto, sino como vida política cotidiana.

En un intento de ejercicio audaz, por último, en reconocimiento a su aportación, menciono a los diez teóricos más relevantes y que considero fueron los artífices del principio de la división del poder puesto al servicio del bien común.

Polibio (204-122 a.C.) es el primero en vislumbrarlo. James Harrington (1611-1677), en su *Oceana*, es el precursor de la necesaria conformación de órganos populares. John Locke (1632-1704) define a los poderes con funciones. Baruch de Spinoza (1632-1677) es una voz señera que clama por la ética y por la tolerancia y su caso puede interpretarse como de los primeros que claman por una conformación plural de la sociedad. Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755), difunde, con su monumental obra de análisis político, el principio. Juan Jacobo Rousseau (1712-1778), con su insistencia en el concepto de la voluntad general, es, en contra de su propia voluntad, el padre moderno de la democracia representativa. Voltaire (1694-1778), por su parte, es el campeón de la necesaria confrontación de las ideas para alcanzar consensos. Denis Diderot (1713-1784), con su enciclopedismo, es el magnificador del escenario en el cual debe discutir el Parlamento. Benjamin Constant (1767-1830), con su diferenciación de las libertades de los antiguos y los modernos, pone los cimientos de los organismos que deben defender los derechos del hombre. Immanuel Kant (1724-1804), con su fe en el hombre y en sus principios éticos, le inyecta un enorme impulso al optimismo y a la esperanza para hacer gobiernos que respondan a sus deberes fundamentales.