

*"Fuentes doctrinales para una discusión sobre el diseño de las Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano"**

David Pantoja Morán**

Resumen

En este artículo, el autor aborda el origen doctrinal de las dimensiones institucionales y constitucionales del sistema presidencial-constitucional mexicano para tratar de encontrar ahí los posibles orígenes o explicaciones del éxito o fracaso de este tipo de régimen político. Para ello, se recupera la relevancia y significado de la constitución de 1824 para la vida nacional —desde entonces hasta nuestros días— a fin de comprender muchos de los orígenes de los aciertos y de los errores en el diseño de nuestra constitución vigente así como de la forma presidencial de gobierno, a saber, el principio de legitimidad dual y el de la rigidez o separación rígida de los Poderes.

Abstract

Aiming to find all possible origins or any explanations about the success or failure of this type of political regimen, the author analyzes here the doctrinal origin of the institutional and constitutional dimensions of the Mexican presidential-constitutional system. To get that the relevance and meaning of 1824 Constitution to the National settings are outlined —since such period to nowadays. The goal is to understand some of the success or mistakes in the current constitution's design as well as the presidential way of government, e.g. dual legitimacy' principle, and legal separation of governmental powers.

Palabras clave: Sistema presidencial; diseño institucional; legitimidad dual; separación rígida de Poderes; separación funcional de Poderes; frenos y contrapesos.

* Una versión de este trabajo fue enviada al reciente congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), celebrado en la Ciudad de México.

** El Colegio de México, Camino al Ajusco 20, Col. Pedregal de Santa Teresa, México 10740.

En la agenda reciente de las discusiones en Ciencia Política ha estado presente el análisis de los sistemas parlamentarios y presidenciales, en una perspectiva comparada. La discusión ha sido estimulada porque, en términos generales, se ha observado que los sistemas presidenciales afrontan más dificultades para hacer estables y gobernables a sus regímenes —salvo, claro está, el exitoso ejemplo en contrario del sistema norteamericano— que los sistemas parlamentarios.¹ La discusión tiene tanta más importancia para los latinoamericanos en razón a que ha sido en nuestras tierras donde, bajo el influjo del éxito norteamericano, fue ejercido ese tipo de gobierno. Aquí es donde se encuentra la mayoría de los sistemas presidenciales y, como dice Sartori, también es aquí donde éstos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad (1994).

En la búsqueda de una explicación de esta indeseable situación, los estudiosos han aducido el estancamiento económico, las abismales desigualdades socioeconómicas y las herencias socioculturales y, de alguna manera, se ha soslayado la dimensión institucional, es decir, las insubsistencias o errores introducidos en las propias constituciones, como coadyuvantes de la inestabilidad. Así, un primer resorte impulsor de este trabajo sería el de rescatar el origen doctrinal de las dimensiones institucionales y constitucionales de ese oscilar entre la anarquía y la dictadura, que tanto ha hecho padecer a los pueblos latinoamericanos.

Si bien el trabajo solo se referirá a México, dada la recepción de instituciones y doctrinas provenientes de Francia, España y Estados Unidos, se podría fácilmente extrapolar a otros países de la región, si no fuera porque ello excedería ciertamente los límites fijados para esta investigación.

Aunque hay consenso en considerar a la constitución de Apatzingán de 1814 como "nuestra constitución constituyente", por ser la primera que históricamente está asociada al México independiente, su vigencia, sin embargo, fue efímera y el ámbito territorial de aplicación limitado al área de influencia militar de Morelos; aún más, de sus instituciones nada o casi nada queda actualmente. Al contrario, la constitución federal de 1824 es la constitución, ya del período independiente, que tuvo vigencia en todo el territorio nacional y durante un período relativamente largo.

¹ La discusión ha sido muy nutrida y ha producido mucha literatura; un ejemplo conspicuo de esta discusión se puede encontrar en J. Linz y A. Valenzuela (1997), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial.

Pero no sólo radica ahí su relevancia, sino que, a diferencia de la anterior, sus instituciones se han mantenido en buena parte hasta nuestros días. En efecto, su carácter republicano y federal, su régimen presidencial, al que se conjuga un sistema bicameral, no son sino algunas de las supervivencias bajo las que aún se rige la sociedad mexicana y sus principios son los mismos que sustenta la constitución vigente. No es ocioso, entonces, analizarla y rastrear las fuentes doctrinales que nos pudieran dar la clave del diseño de sus instituciones porque quizá ahí podríamos encontrar el origen y la explicación teórica de algunos de los problemas e insubsistencias que son detectables en la constitución vigente y en las instituciones que configuran nuestro actual sistema presidencial.²

En este trabajo doy por probado y aceptado que tres son las grandes influencias registradas en la constitución mexicana de 1824: la constitución de Cádiz de 1812 que, a su vez, fue influenciada por la constitución francesa de 1791, y la constitución federal norteamericana de 1787.³

La literatura politológica actual ha coincidido, *grosso modo*, en señalar como características esenciales del sistema presidencial las siguientes: 1) que se trata de un sistema de legitimidad democrática dual, por cuanto que tanto el presidente como el Congreso reciben su investidura de una elección popular, aunque en el primer caso pudiera ser directa o indirecta; 2) que tanto el presidente como el Congreso son electos para un período fijo, sus respectivos cargos y duración son recíprocamente independientes, lo que constituye "la rigidez del sistema presidencial", es decir, que el presidente no puede ser revocado de su mandato por un voto del Congreso, puesto que tiene un período preestablecido (Linz y Valenzuela, 1997; Sartori, 1994). Veamos ahora cómo fueron traducidas estas características en la constitución de 1824.

² Para una opinión fundada, *vid.*, Antonio Martínez Baez, "El Régimen presidencialista en la constitución de 1917" en *Obras* Vol. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 463 y ss.; Antonio Martínez Baez "El Derecho Constitucional" en varios autores, *México y la Cultura*, México, Secretaría de Educación Pública, 1961.

³ Sólo por citar algunas autoridades que así lo han asentado: J. Miranda, "El liberalismo mexicano y el liberalismo europeo" en *Historia Mexicana*, Vol. VIII, No. 4, 1959; Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, 1821-1853, México, Siglo Veintiuno Editores, 1977; Ernesto de la Torre Villar, "Los Estados Unidos de Norteamérica y su influencia ideológica en México (notas para un estudio)" en *Estudios de Historia Jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994; J.L. Meham, "The origins of federalism in México" en *The Hispanic-American Historical Review*, Vol. XVIII, 1938. Con matices, pero también así lo vieron los contemporáneos: Lucas Alamán, "Examen imparcial de la administración del Gral. Anastasio Bustamante con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir" en Andrés Lira, Lucas Alamán, México, Cal y Arena, 1997; José María Luis Mora, "Constitución actual de la República" en *Obras Completas, Obra Histórica I. México y sus revoluciones I*, México, Instituto de Investigaciones José Ma. Luis Mora, Secretaría de Educación Pública, Vol. IV, 1987.

1. El principio de legitimidad dual

La Revolución francesa llevó a cabo una transformación que cimbró de arriba a abajo todo el sistema de creencias, valores y justificaciones del poder: el título divino de los reyes para gobernar fue sustituido por el de la soberanía de la nación. La Asamblea Constituyente de 1789-91 adoptó, en efecto, la concepción de la unidad orgánica de la nación y depositó la soberanía en la nación-persona. Así, en el artículo 3° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que después formaría parte de la constitución, se dice: "El principio de toda soberanía reside en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente". Esta idea sería completada y recibiría cabal formulación en el artículo 1, título III de la constitución de 1791: "La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación; ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio".

Con todo, la propia Asamblea Constituyente no pudo sacudirse tradiciones seculares que la empujaron a mantener la monarquía, por lo que la constitución de 1791 estuvo atravesada por una ambigüedad: el reconocimiento de dos legitimidades antitéticas, pero esta pretensión de conjugar, por un lado, la soberanía nacional y, por otro, mantener la soberanía monárquica duró poco tiempo, como bien se sabe; el sistema de legitimidad dual también se mostró de imposible aplicación, por contener en su seno dos principios irreconciliables.

La fracción moderada de la Asamblea Constituyente trató de salvar el modelo acudiendo a un ejemplo que, para su desgracia, no tenía asidero en la tradición histórica francesa: no existía nada que se pareciera al *King in Parliament*, que se instauró en Inglaterra a partir de 1688.

La herencia del absolutismo borbónico fue, en efecto, la de una soberanía indivisible, depositada en la persona del rey y contraria, por tanto, a la soberanía compartida entre un rey, una Cámara de los Lores y una Cámara de los Comunes, que "cohabitaran" en sutil equilibrio. De esta forma, fue más fácil instalar a la nación en el trono que antes ocupara el rey, al apropiarse de esa soberanía —una, indivisible, inalienable e imprescriptible, al fin y al cabo producto del absolutismo— que reinventar una fórmula que pudiera haber sido exitosa, de haberse mantenido la tradición que constreñía

a la corona a consultar con los Estados Generales pero que, por haberse interrumpido, carecía de fundamento histórico (Furet y Halevi, 1996).

Lo que se logró con este diseño de contraponer dos legitimidades rivales —una encarnada por el rey y la otra por la Asamblea Nacional— fue, como bien se ha dicho, erigir una maquinaria de guerra frente a otra. La tensión era inevitable y aunque hubo algunos intentos, como el de Mirabeau, de establecer puentes entre los dos Poderes enemigos, lo que a la larga hubiera dado como resultado la instauración de un sistema parlamentario, ello no se logró y la pugna terminó con un rey en el cadalso.

Los constituyentes de Cádiz no aprendieron la lección y repitieron el modelo y los episodios de los desencuentros entre el rey y las Cortes son conocidos: apenas liberado del yugo de Napoleón, Fernando VII desconoció a la misma constitución que más tarde, merced a un movimiento democrático, se vio obligado a reconocer y jurar y a la que, a la primera oportunidad, abolió, reestableciendo el absolutismo.

Aunque en un contexto republicano, la constitución de 1824 nació preñada de la misma ambigüedad, puesto que la lógica del sistema presidencial empuja inexorablemente a la tensión entre los dos Poderes en pugna en que se encarnan las dos legitimidades, en este caso legitimidades democráticas ambas, pero no por ello menos rivales.

En efecto, según referencias existentes, de los discursos en el seno del Congreso Constituyente se puede colegir que, entre 1822 y 1824, se produjeron diversos proyectos de constitución, de los cuales se han publicado solamente once. Cuatro de éstos eran monárquicos y siete republicanos y de ellos seis fueron federalistas y uno centralista (Calvillo, 2003). Sin embargo, una vez resuelta la disyuntiva entre monarquía y república en favor de esta última con el fracaso y destierro de Iturbide y también tomada la decisión en favor de la forma federal de Estado, el tema cuya decisión más se difirió, por haber presentado las más encontradas opiniones, fue el de la forma que adoptaría el Poder Ejecutivo.

Los argumentos a que se acudió a favor de depositar el Ejecutivo en una sola persona fueron la celeridad, la unidad, el secreto que requerían las tareas gubernamentales y, por supuesto, la eficacia para resolver los problemas de gobernabilidad, pero se enfrentaron al temor que infundía el despotismo, los atropellos a las libertades y la tiranía, que compelia a los impugnadores

de la solución unipersonal a apoyar la idea de un Ejecutivo colectivo, que a su vez era rechazada por la falta de energía que entrañaba.⁴

El proyecto de Acta Constitucional que elaboraría la Comisión de constitución, presidida por Ramos Arizpe, fue leído el 20 de noviembre de 1823 y, consecuente con el discurso preliminar con el que se encabezó el articulado y en el que se justificaba la necesidad de un Ejecutivo fuerte y centralizado, se depositó ese Poder en un solo individuo, con el nombre de Presidente de la Federación Mexicana. En la sesión del 2 de enero de 1824 se puso a discusión el artículo 16, relativo al tema y, después de enconados debates, no sería sino hasta el día 30 del mismo mes y año que, sin acuerdo, se aprobaría que "el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría por la constitución en el individuo o individuos que ella señalará" ...⁵ con lo que, es obvio, se difirió la solución. La discusión sobre el proyecto de constitución repitió las mismas contradicciones y diferencias y no hizo sino prolongar la tensión y el tironeo de los sostenedores de una y otra posición hasta que, finalmente, el 14 de julio de 1824 se aprobó que el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación residiría en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos de México (*Crónicas. Constitución Federal de 1824*, 1974).

El precio que se tuvo que pagar para que se aprobara esta solución fue la de una figura presidencial muy acotada por diversos candados de seguridad: una forma de elección muy mediada, puesto que al presidente lo elegían las legislaturas de los Estados; un vicepresidente que lo substituiría en sus faltas pero que, por un disparate en la forma de su elección, resultaba ser su contrincante más cercano en la votación; un Consejo de Gobierno, presidido por el vicepresidente y compuesto por la mitad de los integrantes del Senado, con facultades para velar por la observancia de la constitución; un refrendo ministerial que establecía la eventual responsabilidad de los secretarios del despacho⁶ y, por si faltara, se le negaba al presidente la utilización de poderes extraordinarios en casos de emergencia.⁷

Así, la expresa voluntad de la Comisión de constitución de construir un Ejecutivo fuerte se frustró, por las razones antes expresadas y además porque,

⁴ Para el lector que desee una consulta in extenso: *Crónicas de la Federación. Acta Constitutiva*, México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, pp. 435-580.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Para el lector que quiera profundizar en una aguda crítica *vid.* Lucas Alamán, *op. cit.*

⁷ Para una lectura más documentada de este tópico, *vid.* José Antonio Aguilar Rivera, *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México (1821-1876)*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001

como trasunto de la tradición revolucionaria francesa, mediada por la gaditana, la rígida separación de los Poderes conducía, como se verá más adelante, a la supremacía del Poder Legislativo, no sólo por ser la sede de los representantes de la Nación soberana, sino por ser el depositario de la función más alta y ser el órgano más cercano al pueblo por su elección.

De esta suerte, si bien la tensión y la rivalidad entre las dos legitimidades contrapuestas se mantuvo y nada había que las estimulara a cooperar una con otra, sin embargo, el duelo era de dos fuerzas desiguales y así lo mostró la historia de la lucha entre el Congreso y el presidente: el Legislativo, en efecto, en numerosas ocasiones, usurpó facultades y llevó a cabo intromisiones indebidas. Como respuesta, el Ejecutivo, para poder gobernar, ejerció poderes de facto haciendo a un lado la constitución. La leyenda del excesivo poder del Ejecutivo se forjó así, sólo que sin sustento.

2. El principio de la rigidez del sistema presidencial o el de la separación rígida de los Poderes.

El principio de separación de Poderes, tal como fue entendido en la Asamblea Constituyente de 1789, era totalmente ajeno al Derecho Público de la monarquía absoluta francesa. La regla esencial del Derecho Público del Antiguo Régimen se fundaba, en efecto, en la concentración de todas las funciones del Estado en manos del Rey. La fórmula con la que el monarca francés rubricaba y cerraba sus decretos y órdenes: *car tel est notre plaisir* o bien *si veut le roi, si veut la loi*, no es sino manifestación elocuente de esta altísima centralización de poderes en la persona del monarca, todavía vigente en la víspera del estallido de la Revolución.

Esto no fue obstáculo para que en diversos momentos de la historia política de Francia no se solicitara, en el seno de los Estados Generales, el establecimiento de límites al despotismo creciente del poder real. Pero la idea de separación de los Poderes, en el sentido adoptado en 1789, no fue de manera alguna bandera reivindicada antes de esa fecha. Para probarlo, Duguit establece un erudito inventario de ordenanzas, memoriales de agravios, etc. donde no aparece nada que se parezca a la noción de separación de Poderes (1996).

Más sorprendente aún es que ni en los mismos *cahiers de doléances* de 1789 se encuentre nada que prepare o sirva de antecedente a la Teoría de la separación de Poderes: se recogió, sí, el rechazo contra el absolutismo real, pero no había referencia alguna a la separación de Poderes.

A decir de Duguit (1996), no fue ni en las instituciones del país, ni en los memoriales de agravios de los antiguos Estados Generales, ni en las reivindicaciones de los parlamentos, ni siquiera en los *cahiers* de 1789, donde los diputados constituyentes encontraron la Teoría de la separación de Poderes que llevaron al nivel de principio o dogma, sino que fue en Montesquieu, en la Constitución inglesa y en la Constitución norteamericana (10-11). Veamos más de cerca estas influencias.

El Espíritu de las Leyes formaba parte del clima intelectual de la época y, por tanto, no es difícil explicar porqué inspiró a las mejores cabezas de la Asamblea Constituyente y porque, de la mejor buena fe, se creyó reproducir fielmente sus doctrinas.

La Constitución norteamericana de 1787 tuvo un lugar importante en las deliberaciones de la Constituyente, pero la juzgaron y conocieron con la ayuda de dos obras debidamente traducidas, que tuvieron gran resonancia en esta época en Francia, el libro de John Adams, *Histoire de la Querelle entre la Grande Bretagne et les Colonies Americaines. Defense de la Constitution et du Gouvernement des Etats-Unis*, de 1787 y el de Robert Livingston, *Examen du Gouvernement d'Angleterre Comparé aux Constitutions des Etats Unis*, de 1789.

Así, pues, ya desde el 9 de julio de 1789, en el reporte hecho a nombre de la Comisión encargada de la redacción de la constitución, Mounier apuntaba la relación entre constitución y separación de Poderes: [...] "No tenemos una constitución, puesto que todos los Poderes están confundidos, puesto que ningún límite ha sido trazado. Ni siquiera se ha separado al Poder Judicial del Poder Legislativo" [...] (*Cit* en Furet y Halevi, 1996). Idea esta que iría a ser reforzada por Sieyès unos días después en su propuesta de declaración de derechos: [...] "Tal es el verdadero sentido de la palabra constitución; es relativa al conjunto y a la separación de los Poderes públicos" [...] (Sieyès, 1993). Al parecer, pues, la idea que se va gestando en el seno de la Asamblea Nacional no sólo es la de la indisoluble liga entre constitución y principio de separación de Poderes, sino también, la vinculación entre este principio y la preservación de los derechos humanos.

Como se sabe, en plena euforia de la noche del 4 de agosto, la Asamblea Constituyente decidió, por aclamación, que la Constitución fuera precedida de una declaración de derechos. Desde luego que el texto definitivo no esta-

ba todavía establecido, particularmente no lo estaba el artículo relativo al principio de separación de Poderes. Como ya se ha dicho, la extendida lectura y aceptación de *El Espíritu de las Leyes* le había hecho entrar al patrimonio cultural común, por lo que había un generalizado acuerdo sobre el principio; fue, entonces, la fórmula para consagrarlo la que sería objeto de largas discusiones.

El proyecto que se tomó como base para la discusión fue el presentado por la Comisión Sexta, presidida por Champion de Cicé, que contenía en el artículo 24 el texto siguiente: "Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada y la separación de Poderes determinada no tiene una verdadera constitución". Esta formulación dio lugar a vivas discusiones y a propuestas alternativas. Algunas objeciones hubo –entre ellas la de Robespierre– a que el principio de separación de Poderes estuviera situado en la Declaración de derechos y no en la constitución misma, a lo que se replicó que no se trataba solo de los derechos del hombre, sino de los del hombre en sociedad, del ciudadano (Duguit, 1996).

El texto finalmente aprobado no difiere prácticamente de la redacción del proyecto de la Comisión: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los Poderes determinada, carece de constitución".

Ahora bien, ¿cómo interpretaron los diputados constituyentes ese artículo? ¿Qué relación tiene con lo expresado por *El Espíritu de las Leyes*? ¿Cómo recogió este principio la constitución de 1791 en las relaciones entre los poderes? ¿Cómo fue traducido posteriormente por la doctrina constitucional tradicional? Trataré de dar respuesta a estos planteamientos en las subsecuentes líneas.

El nombre de Montesquieu está indisolublemente ligado al principio de la separación de Poderes y, en la doctrina constitucional clásica, la mención de su nombre evoca indefectiblemente ese principio capital en el constitucionalismo moderno.

En efecto, una interpretación o forma de leer *El Espíritu de las Leyes*, prevaleciente durante parte del siglo XIX y principios del XX –entre cuyos autores podemos citar a Esmein, Laferrière, Barthelemy y Carré Malberg– pretende que su diseño consiste en confiar las funciones estatales a autoridades o grupos de autoridades absolutamente distintas e independientes, esto es, en instituir tres autoridades o grupos de autoridades perfectamente

separadas de manera total. En primer término, separadas funcionalmente ya que cada autoridad ejercería, con plena independencia, de manera íntegra a la vez que exclusiva, una función estatal. Separadas también personalmente, ya que no podrían revocarse unas a otras; y separadas materialmente por prohibírseles tener relación, contacto o comunicación entre sí (Eisenmann, 1975). Como se verá, esta interpretación tendría como antecedente y sería coincidente con una anteriormente hecha por los antifederalistas en la naciente Unión Americana, quienes sostuvieron la teoría de la separación funcional de los Poderes.

Eisenmann en un importantísimo trabajo demostró cómo en el Capítulo VI del Libro XI de *El Espíritu de las Leyes*, dedicado a la constitución de Inglaterra, no se encuentra ni la separación funcional, ni la separación material en que se funda la doctrina clásica.

Una lectura más atenta permite constatar, en efecto, que no es exacto que en el esquema de Montesquieu se confiara el ejercicio de cada una de las facultades de manera exclusiva a una autoridad o grupo de autoridades absolutamente distinto, por la simple razón que no era así como funcionaban las instituciones políticas británicas, que sirvieron de modelo. Trataré de probarlo, remitiéndome al texto.

La facultad de expedir reglas legislativas estaba confiada no solamente al Parlamento, sino conjuntamente al Parlamento y al Gobierno, pues el Rey tenía derecho de veto. Se debe recordar que Montesquieu distinguía la facultad de estatuir –que era "el derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que había sido ordenado por otro- de la facultad de impedir –que era "el derecho de anular una resolución tomada por algún otro". La reflexión que al respecto se hace Montesquieu es la siguiente: "La potestad ejecutiva como hemos dicho, debe tomar parte en la legislación, por su facultad de impedir, sin la cual sería muy pronto despojada de sus prerrogativas [...] Si el monarca tomara parte en la legislación por su facultad de estatuir, no habría libertad. Pero como, no obstante, es menester que tome parte en la legislación para defenderse, es necesario que tome parte en ella por la facultad de impedir" (1964).

Por otra parte, si bien la facultad ejecutiva estaba totalmente encomendada al Gobierno, Montesquieu le reconocía al Parlamento el derecho y la facultad de examinar la forma en que eran ejecutadas las leyes que había expedido. Después de señalar el inconveniente de que la potestad legislativa tuviera recíprocamente la facultad de detener a la ejecutiva, puesto que "la

ejecución tiene por naturaleza sus limitaciones", agrega: "Pero si en un Estado libre la potestad legislativa no debe tener el derecho de detener a la potestad ejecutiva, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera han sido ejecutadas las leyes que hizo" (1964).

En fin, si la facultad jurisdiccional estaba confiada a los tribunales, Montesquieu estimaba que, bajo ciertas circunstancias, el conocimiento de ciertos procesos podrían pertenecer al Parlamento. "Aunque, en general, la potestad de juzgar no deba estar unida a ninguna parte de la legislatura, ésta debe estar sujeta a tres excepciones, fundadas en el interés particular de aquél que debe ser juzgado. Los grandes están siempre sujetos a la envidia y si fueran juzgados por el pueblo, podrían estar en peligro [...] Es necesario, entonces, que los nobles sean llamados, no ante los tribunales ordinarios de la Nación, sino ante esa parte del cuerpo legislativo que esta compuesta de nobles". También prevé que, cuando la ley es demasiado rigurosa, se pueda acudir al cuerpo legislativo, a fin de que como autoridad suprema modere "La ley a favor de la ley misma, pronunciándose menos rigurosamente que ella" [...] Y, finalmente, visualiza un tercer caso: "Podría también ocurrir que, en asuntos públicos, cualquier ciudadano violara los derechos del pueblo y cometiera crímenes que los magistrados no pudieran o no quisieran castigar. Empero, en general, la potestad legislativa no puede juzgar y lo puede todavía menos en ese caso particular en que representa a la parte interesada que es el pueblo. No puede ser, en consecuencia, más que acusadora. Pero, ¿ante quien acusará? [...] para conservar la dignidad del pueblo y la seguridad del particular, es necesario que la parte legislativa del pueblo acuse ante la parte legislativa de los nobles, la cual no tiene ni los intereses, ni las mismas pasiones que ella" (1994).

En el sistema de Montesquieu, por una parte, entonces, no están en absoluto separados funcionalmente los Poderes, ya que ninguna de las autoridades es titular de la totalidad de una función, dueña exclusiva de esa función y especializada en esa sola función y, por otra, el diálogo político fundamental solo se da entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, sin considerar al Judicial prorrogadamente como Poder.

Según lo ha probado Eisenmann, también es inexacto afirmar que las autoridades no reciban ningún medio de actuar las unas sobre las otras, pues Montesquieu reconoce la facultad del gobierno de convocar al Parlamento y aún de prorrogar la duración de sus sesiones (Eisenmann, 1975). En efecto,

empieza nuestro autor por enumerar los inconvenientes que ve en que el cuerpo legislativo tenga facultades para convocarse a sí mismo a sesionar, por lo que concluye: "Es menester, en consecuencia, que sea la potestad ejecutiva la que regule el tiempo de la convocatoria y la duración de esas asambleas en relación a las circunstancias que conoce" (Montesquieu, 1964).

Tampoco es correcto afirmar que Montesquieu hubiera deseado la separación material de todos los órganos estatales, desde el momento en que los ministros deberían dar cuenta de su administración y justificar su conducta frente al Parlamento. Después de considerar inviolable a la persona del monarca, porque es necesaria su persona para que el cuerpo legislativo no se convierta en tiránico y desde el momento en que pudiera ser acusado o juzgado no habría libertad, agrega: "Pero como aquél que ejecuta no puede ejecutar mal sin tener consejeros malvados, que odian a las leyes como ministros, aunque les favorezcan como hombres, éstos pueden ser juzgados y castigados" (1964).

Por otras razones, igualmente importantes que las anteriores, extraídas de la lectura directa de Montesquieu, Eisenmann pone también en claro el abismo que media entre el sistema previsto en *El Espíritu de las Leyes* y el régimen de separación de Poderes que se le atribuye.

Se plantea, en primer término, de qué manera hubiera sido posible conciliar la idea de una separación de Poderes, con el sistema de *El Espíritu de las Leyes* cuando al sintetizar el aspecto general de la constitución que Montesquieu consideraba como deseable, afirmaba que el cuerpo legislativo y el gobierno deberían estar encadenados, ligados por sus facultades mutuas: "He aquí la constitución fundamental del gobierno de la que hablamos, dice el autor de *Cartas Persas*, estando el cuerpo legislativo compuesto de dos partes, una encadenaría a otra por su facultad mutua de impedir. Las dos estarán ligadas por la potestad ejecutiva, que lo será ella misma por la legislativa. Estas tres potestades deberán formar un reposo o una inacción. Pero como, por el movimiento necesario de las cosas, están constreñidas a marchar, estarán forzadas a ir de concierto" (1964). Este párrafo haría exclamar a Eisenmann: "¡Qué prodigio que una separación desembocara en una fusión o ligazón, o que una fusión o ligazón se realizara por medio de una separación!" (1975)

Si una de las ideas centrales o la idea central en Montesquieu es la de disponer las cosas de tal suerte que el Poder detenga al Poder, esto es, que todo órgano político encuentre enfrente a otro órgano que pueda oponerse a su voluntad, impidiéndole que la imponga, ¿de qué mane-ra sería conciliable

esta idea con la de la separación y la de la especialización funcional? Si esto fuera así, nos dice Eisenmann, Montesquieu habría ideado el absurdo de concebir que el mejor medio de lograr que dos órganos se limitaran mutuamente sería el de encerrarlos en actividades independientes, o cuando menos distintas, que ejercerían libre y soberanamente, fuera de toda influencia y de todo control el uno del otro. ¿No parecería que entre la idea de especialización funcional, a *fortiori* de separación funcional, y la idea de limitación mutua existe una incompatibilidad lógica absoluta? (1975).

Los pasajes de Montesquieu donde se ha querido ver la separación de Poderes son aquellos en que se refiere a la libertad política y a las circunstancias que la ponen en peligro, en especial, el párrafo con el que remata su reflexión donde señala que "Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales o de los nobles o del pueblo ejercieran esos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o los diferendos de los particulares" (Montesquieu: 1964). Pero, como bien lo señala Eisenmann, estos pasajes "de ninguna manera significan que una misma autoridad-individuo o cuerpo no deba participar más que de una función, tener atribuciones de una sola especie, no ser miembro de dos órganos u órgano de dos formaciones y, por consiguiente, que los órganos de dos de las funciones o de las tres no deban tener ningún elemento en común, sino, en forma sencilla y mucho más modestamente, que no es necesario que dos, cualesquiera que sean, de las tres funciones estén reunidas íntegramente en las mismas manos." (Eisenmann, 1975).

Parece necesario señalar que en la separación de Poderes está implícita la igualdad de las funciones estatales. En el ánimo de encontrar el equilibrio entre los Poderes, en la doctrina clásica, en efecto, está presente la idea de la equivalencia entre las funciones legislativa y ejecutiva. Si las funciones, por lo contrario, se conciben como jerarquizadas, entonces, está excluido que se pueda esperar un equilibrio entre autoridades especializadas.

En el momento de votarse el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre, en la Asamblea Constituyente no fue concebida la separación de Poderes en el sentido que los antifederalistas en las antiguas colonias inglesas recién independizadas y, más tarde, en el siglo XIX, hizo suyo la doctrina constitucional clásica. Si la separación de Poderes hubiera implicado un sistema en el que los órganos fueran especializados y jerarquizados, se habrían polarizado los puntos de vista. ¿Cómo explicarse, entonces, que el

texto del artículo 16 hubiera sido aprobado sin debate y casi unánimemente, teniendo en consideración que, en agosto de 1789 aún se encontraban sin resolver numerosos aspectos de la constitución?

La única explicación posible reside en que sobre el significado de la separación de Poderes hubiera un amplio consenso. Efectivamente, en numerosos textos, incluido *El Espíritu de las Leyes*, el principio de separación de Poderes entrañaba un sistema en el cual éstos estaban simplemente repartidos en varias autoridades u órganos. Se trataba de un principio puramente negativo: un mismo órgano no debía acumular todos los poderes. Este principio era fácilmente justificable, puesto que la concentración de poderes en unas solas manos corría el peligro de convertir en un déspota al titular, que gobernaría según su capricho y en su interés personal. Al contrario, si las competencias fueran repartidas entre varias autoridades y si el que ejecutare la ley no tuviere facultades para hacerla o modificarla en el momento de la aplicación, no podría actuar, ni ordenar más que en virtud de una ley anterior. Al obedecer, no se obedecería a un hombre, sino a la ley, en otras palabras, los ciudadanos serían libres, según la concepción de libertad en boga. En realidad, nadie se podía oponer a lo que no era sino el rechazo al despotismo o, aún más, a la simple definición de constitución que, según hemos visto, era una repartición de competencias (Troper, 1994).

Es indispensable tener en cuenta que la discusión y aprobación habidas más tarde, sobre lo que ya propiamente podemos llamar ingeniería constitucional, es decir, la integración de los Poderes y sus relaciones entre sí, estuvo, en cambio, dada en un contexto político y aún de talante de los diputados harto diferente a aquél en el que se aprobó el artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre: la Asamblea Constituyente se asumía como titular del Poder Constituyente de la Nación que, según Sieyès, era omnímodo y, en esa línea de ideas, tendió a conceder al Legislativo las atribuciones más extensas y a consagrar su hegemonía, en detrimento del Ejecutivo. Estas ideas eran coincidentes con una metáfora, muy en boga en la época, que representaba al Estado como un cuerpo, en el que a la cabeza era el Poder Legislativo que manda y el Poder Ejecutivo era el brazo que no hace sino cumplir los actos exigidos por esa voluntad. En estas ideas, es obvio, está presente la subordinación de la función ejecutiva.

Al lector atento no le sorprenderá la notable coincidencia de las dos lecturas contradictorias que se pueden hacer del *El Espíritu de las Leyes*, que se

acaban de ofrecer, con las que a continuación se proponen.

En el seno del Constituyente de Filadelfia se enfrentaron dos principios constitucionales: la teoría de la separación funcional de los Poderes y el principio de los frenos y los contrapesos que son, en realidad, dos métodos profundamente diferentes de limitar el poder. Autores, como Vile, sostienen que si los antifederalistas aceptaban enteramente la primera, en cambio, sentían incomodidad frente al segundo.⁸ Los federalistas, como Madison o Hamilton fueron definitivamente los defensores de éste.⁹ (Manin, 1994)

Ahora bien, ¿en qué consiste la distinción entre estos dos principios? En su forma pura o absoluta, la teoría de la separación de los Poderes afirmaría: que el Estado debe estar dividido en tres ramas que cubren las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; que hay que circunscribir a cada rama al ejercicio de su función propia y no permitirle intervenir en las funciones de las otras ramas; que los tres órganos deben estar compuestos de miembros diferentes y no se debe permitir a ningún individuo hacer parte de más de una rama a la vez. Así, la teoría pura de la separación de los Poderes podría ser definida como una teoría de la separación y la especialización funcionales. En cambio, la doctrina de los frenos y los contrapesos no remite en su principio a las tres funciones estatales, sino que solamente afirma que el poder debe estar repartido entre diversas instancias, de suerte tal que, cada órgano se vea impedido por los otros de abusar de su poder.

La teoría constitucional ha considerado en términos generales que la constitución norteamericana combina, tanto el principio de los frenos y de los contrapesos como la teoría de la separación de los Poderes, pero en versiones atenuadas. La constitución, se dice, se basa sobre una cierta forma de separación funcional, en la medida en que las tres ramas del Estado —presidente, congreso y tribunales— están definidas, en primer lugar aunque no exclusivamente, por sus funciones que son ejercidas por órganos distintos. Pero, de otro lado, la constitución establece entre esas ramas un sistema de frenos y contrapesos en la medida en que les concede cierta influencia a unas sobre otras: el presidente puede influir sobre el congreso, gracias a su poder

⁸ Para una lectura más profunda de los argumentos antifederalistas: R. Ketchman, *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Debate*, New York, New American Library, 1986.

⁹ Apoyándose en la terminología y tradición norteamericanas, este autor utiliza siempre el término "gobierno" en lugar de "Estado" y se refiere a "funciones gubernamentales" por "estatales", por lo que en este trabajo que se hace el correspondiente ajuste, que parece más preciso.

de veto; el senado, que forma parte del congreso, puede vigilar al presidente en el ejercicio de sus facultades de nombrar y de celebrar tratados; el órgano judicial puede ejercer un control activo sobre el congreso, por medio del mecanismo del control de la constitucionalidad (1994).

Los antifederalistas eran, en general y por principio, favorables a la separación de los Poderes. Se puede además discernir el sentido que daban a este principio. Cuando invocaban el principio de Montesquieu, tenían en la cabeza la idea de que ningún órgano debía ejercer más de una de las tres funciones estatales. Su concepción se puede resumir así: "un órgano, una función". Fundados en este principio, se oponían a ciertas disposiciones que la teoría constitucional consideraba como frenos y contrapesos: el poder de vigilancia sobre el de nombrar y el de celebrar tratados, concedidos al senado; el veto presidencial y la posibilidad del control de la constitucionalidad. Todas estas disposiciones concedían, en efecto, más de una de las tres funciones al senado, al presidente y a los tribunales.

El hecho mismo de distinguir las funciones estatales como legislativa, ejecutiva y judicial encerraba una jerarquía implícita. Las funciones ejecutiva y judicial estarían necesariamente subordinadas a la legislativa: aquella, por estar obligada a dar fuerza a las leyes y ésta, porque se le concebía como la aplicación de la ley a procesos particulares. Pero, si además, siguiendo a Montesquieu, se rechazaba cualquier posibilidad de usar poderes discrecionales y no existía posibilidad de actuar dándole la vuelta a la ley o contradiciéndola, entonces, si se jerarquizaban las tres funciones y se colocaba a la legislativa por encima de las otras, los antifederalistas se veían conducidos a colocar al Congreso en una posición de supremacía, puesto que éste era el órgano del Estado que estaba investido de la función superior (1994).

No obstante que el principio antifederalista establecía fronteras constitucionales estables y fáciles de comprender, dejaba sin respuesta una acuciante pregunta: ¿cómo hacer respetar las fronteras?

El Federalista, en cambio, propuso como solución que se modelara la estructura interna del Estado, de tal suerte que sus diversos componentes pudieran ser, por sus mutuas relaciones, el instrumento que sirviera para mantener a cada órgano en su lugar: cada uno debería tener los medios para ejercer cierta presión y cierto control sobre los otros. De esta forma, *El Federalista* no presentaba la influencia de un órgano sobre otro, como la excepción necesaria a la regla de la separación de funciones, sino que la par-

ticipación parcial de cada órgano en la función atribuida principalmente a otro sería la regla general, aplicada sistemáticamente en toda la constitución.¹⁰ (Manin, 1994; Hamilton, Madison y Jay, 1957).

Argumentaba *El Federalista* que el dispositivo propuesto era un sistema de regulación endógena del poder. La estructura interna del Estado sería tal, según él, que cada rama podría ser detenida por otra rama, es decir, por una autoridad situada al mismo nivel constitucional. Su principal garantía contra una concentración progresiva de las diversas funciones, continuaba *El Federalista*, consistía en dar a aquellos que administraran cada órgano los medios constitucionales y los motivos personales necesarios para resistir a las embestidas de los otros. Había que hacer de suerte que la ambición contrarrestara a la ambición (Manin, 1994; Hamilton, Madison y Jay, 1957).

Uno de los aspectos más sorprendentes del proyecto de *El Federalista* es que no buscó dar un peso igual a cada órgano, pues concluía que no era posible dar a cada órgano un poder igual para defenderse, ya que en un régimen republicano la autoridad legislativa predominaría necesariamente. Más concretamente, la cámara que emanaba directamente del pueblo tendría un poder superior, lo que en última instancia justificaba la división de la rama legislativa en dos cámaras y la concesión de facultades al senado (Manin, 1994; Hamilton, Madison y Jay, 1957).

Apenas si es necesario recordar que fueron los puntos de vista de los federalistas los que se impusieron y así quedó plasmado en la constitución el principio de los frenos y los contrapesos, como método para limitar el poder.

La herencia que la constitución norteamericana legó, consistía, pues, en haber plasmado voluntades eminentemente contradictorias. Por una parte, separación y control recíproco de los Poderes, lo que en buena lógica entrañaba una contradicción, como bien lo probó Eisenman, según ya vimos. Por la otra, el equilibrio de los Poderes suponía su igualdad y, en cambio, su legitimidad descansaba sobre bases completamente diferentes (Toinet, 1994). En efecto, con reglas de elección fijadas en los Estados, la Cámara de Representantes era electa directamente por la población; la de Senadores por las legislaturas estatales; el presidente por grandes electores y los ministros de la Suprema Corte de Justicia eran designados por el presidente.

¹⁰ El número de esta obra que aquí se utiliza pudo haber sido de la autoría de Madison o de Hamilton, sin que se aclare, por lo que se prefiere mencionar genéricamente a *El Federalista*.

Existían, así, en potencia, razones de lucha constante por la posesión real del poder, lucha que se expresaba sobre todo en los controles recíprocos, pero que estaba restringida por la separación. Las relaciones entre los Poderes debía ser limitada e incluso volverse esencialmente negativa. El precio de la libertad, efectivamente, imponía que cada institución federal pudiera controlar y reducir las prerrogativas de las otras dos, para que ninguna de ellas llegara a una situación de dominio total o dictadura. Todo, en cierto modo, estaba hecho para que el sistema fuera constantemente paralizado y así resultó que la inmovilidad sería una característica fundamental del proceso político norteamericano. El sistema no tenía por objeto promover la democracia, sino impedir el ejercicio arbitrario del poder, decía el juez Brandeis (Toinet, 1994).

El éxito de las instituciones norteamericanas, su buen funcionamiento, no se debían a la ingeniería constitucional que implicaba este diseño de las instituciones, porque esta teoría fue abandonada en cuanto la generación fundadora empezó a manejar el gobierno que había creado. En cambio, el éxito se debió a la habilidad de esos primeros gobernantes para desviarse en la práctica y entretener, por medio de la creación de un sistema de partidos, los elementos de gobierno que los fundadores habían puesto tanto cuidado en disgregar. Esos dirigentes, concluía Mac Gregor Burns, fueron más listos que los constituyentes (Sundquist, 1994).

Lo que seguramente deslumbraba a algunos constituyentes mexicanos era el buen desempeño que en su funcionamiento mostraban las instituciones norteamericanas, de ahí la influencia que pudieron ejercer, pero la clave de su éxito no estaba en la constitución de 1787, como se puede ver y, sin embargo, fue lo que se tuvo a la vista.

Fuera, entonces, por el precedente francés –también plasmado en la constitución gaditana_ o fuera por la influencia norteamericana, la constitución mexicana de 1824 no propició el equilibrio, ni la cooperación de los Poderes entre sí, sino que consagró la rígida separación de los mismos. Esa rigidez, expresada no solo en la elección diferenciada del Legislativo y del Ejecutivo, sino en el diferente término del mandato de ambos y, aún más, en la imposibilidad de revocación recíproca de dicho mandato, conducía inexorablemente a su rivalidad.

Recibido el 9 de noviembre del 2004

Aceptado el 13 de enero del 2005

Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio (2001), *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México* (1821-1876). México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alamán, Lucas (1997), "Examen imparcial de la administración del Gral. Anastasio Bustamante con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir" en Andrés Lira, *Lucas Alamán*, México, Cal y Arena.
- Calvillo, M. (2003), "Nota previa" en *La consecución de la independencia y la instauración de la República Federal 1820-1824. Los proyectos de constitución para México 1822-1824*, México, El Colegio de México, El Colegio de San Luis, T. 2.
- Crónicas de la Federación. Acta Constitutiva* (1974), México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- Crónicas. Constitución Federal de 1824* (1974), México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Vol. I.
- Duguit, L. (1996), *La separación de Poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Eisenmann, Ch. (1975), "*El Espíritu de las Leyes y la separación de poderes*", en *Anuario Jurídico* n° 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Furet, F. y H. Halevi (1996), *La monarchie républicaine. La constitution de 1791*. Paris, Fayard.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1957), *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ketchman R. (1986), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Debate*, New York, New American Library
- Linz, J. y A. Valenzuela (1997), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Manin, B. (1994), "Frontières, freins et contrepoids. La séparation des pouvoirs dans le débat constitutionnel américain en 1787" en *Revue Française de Science Politique*, n° 44.
- Martínez Baez Antonio (1961), "El Derecho Constitucional", en varios autores, *México y la Cultura*, México, Secretaría de Educación Pública.
- (1994), "El Régimen presidencialista en la constitución de 1917" en *Obras* Vol. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de (1964), *L'Esprit des Lois et la querelle de l'Esprit des Lois en Oeuvres complètes*, Paris, Ed. Du Seuil.

Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.

Sieyès, Emmanuel Joseph (1993), "Preliminar de la constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 20 y 21 de julio de 1789" en *Escritos políticos de Sieyès*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sundquist, J.L. (1994), "El presidente de los Estados Unidos y el sistema de partidos" en Alicia Hernández Chávez (ed.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica.

Toinet, M.F. (1994), *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Troper, M. (1994), *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, P.U.F., Leviathan,