

# El equilibrio de poderes y el sistema democrático mexicano en 2021

Reflexiones sobre sus retos, desafíos y áreas de oportunidad

Beatriz Adriana Peralta Pazos  
José Eduardo Marcos Dehilarario





**El equilibrio de poderes y  
el sistema democrático  
mexicano en 2021**

Reflexiones sobre sus retos,  
desafíos y áreas de oportunidad



# **El equilibrio de poderes y el sistema democrático mexicano en 2021**

**Reflexiones sobre sus retos,  
desafíos y áreas de oportunidad**

**Beatriz Adriana Peralta Pazos  
José Eduardo Marcos Dehilaro**



México, 2021

1ª edición, 2021, *El equilibrio de poderes y el sistema democrático mexicano en 2021*.

*Reflexiones sobre sus retos, desafíos y áreas de oportunidad*

D. R. © 2021, Beatriz Adriana Peralta Pazos

D. R. © 2021, José Eduardo Marcos Dehilario

D. R. © 2021, Movimiento Ciudadano

Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles,

Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México

[www.movimientociudadano.mx](http://www.movimientociudadano.mx)

Todos los derechos reservados conforme a la ley

Hecho en México / *Made in Mexico*

“El equilibrio de poderes y el sistema democrático mexicano en 2021. Reflexiones sobre sus retos, desafíos y áreas de oportunidad”, es una publicación de Movimiento Ciudadano, Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México. Los artículos, documentos e investigaciones publicados son responsabilidad de sus autoras y autores. Movimiento Ciudadano, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento socioeconómico y político de nuestro entorno y su problemática (nacional y regional), sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y los retos de la participación y la representación política de la ciudadanía; el objetivo final de la obra consiste en comprender y elaborar propuestas de solución para las problemáticas detectadas. Su distribución es gratuita y no tiene fines de lucro.

# Índice

<b>Capítulo 1</b>	9
Introducción	9
Justificación de la investigación	11
Objetivos de la investigación	14
Planteamiento y delimitación del problema	15
<b>Capítulo 2. Marco teórico. Antecedentes y conceptos</b>	19
I. Antecedentes históricos de la teoría de separación de poderes	19
<i>El problema de la limitación del poder en la Antigüedad Clásica</i>	20
<i>El antecedente en Maquiavelo</i>	22
<i>Oliver Cromwell y el Instrument of Government</i>	24
<i>John Locke</i>	26
<i>Montesquieu</i>	39
II. De la teoría de la separación de poderes a su aplicación en América y México	52
<i>John Locke y Thomas Jefferson</i>	53
<i>Montesquieu en América Latina</i>	60
<i>La Separación de Poderes en México durante el siglo XX</i>	62
III. Conceptos clave	77
<i>Separación de poderes como doctrina o principio</i>	78
<i>Separación funcional y separación orgánica</i>	83

<i>Separación horizontal y vertical</i>	84
<i>Equilibrio de poderes, parlamentarismo y presidencialismo</i>	87
<i>Conflicto de poderes</i>	92
<b>Capítulo 3</b>	95
I. Formulación de hipótesis	95
II. Prueba de la hipótesis. Análisis de conflictos de poderes en México	96
<i>El caso Zaldívar</i>	97
<i>Megaproyectos convertidos en temas de seguridad nacional</i>	99
<i>Legislación y regulación de la marihuana</i>	102
<i>Proceso en contra del gobernador Francisco García Cabeza de Vaca</i>	106
<i>Resultados del análisis</i>	109
<b>Conclusiones</b>	112
<b>Anexos</b>	116
Tabla 1. Análisis aristotélico de los poderes de los Estados	116
Tabla 2. Conceptos claves de la teoría de separación de poderes	117
Tabla 3. Artículos constitucionales relevantes para la separación de poderes	119
Tabla 4. Facultades ejecutivas y legislativas dadas por la Constitución	121
<b>Bibliografía</b>	122

# Capítulo 1

## INTRODUCCIÓN

*¿Qué significa que México sea un país en el que existe la división y el equilibrio de poderes? ¿En qué estado se encuentra el equilibrio de poderes en pleno 2021? ¿Cuáles son algunos de los retos hacia el futuro?*

**E**stas son algunas de las preguntas que guían el presente trabajo. A través de esta investigación, buscamos que el lector tenga a su disposición un texto introductorio y accesible al tema de la separación de poderes en México.

Este libro parte del supuesto de que los ciudadanos de un estado democrático deben tener disponible todos los elementos necesarios para evaluar por su cuenta la formulación y la aplicación práctica de la doctrina de división de poderes en su país. Nuestra apuesta fue brindar en un solo libro el contexto histórico de la teoría de la división de poderes, un panorama claro de las condiciones en las que esta doctrina se ha implementado en México, un conjunto de conceptos básicos de la teoría y un grupo de ejemplos del análisis que el ciudadano puede hacer de los conflictos entre poderes que ocurren día a día. Con esto, esperamos que el lector obtenga todos los recursos necesarios para, desde la ciudadanía, analizar críticamente el ejercicio público y cotidiano del poder.

En el caso de este libro, todos estos elementos fueron usados para estudiar el estado del equilibrio de poderes actual a nivel federal. la hipótesis que guía a este trabajo es que bajo el sexenio de andrés manuel lópez obrador (2018-2024), los casos en los que las atribuciones o funciones de dos poderes gubernamentales entran en conflicto, este último tienden a decidirse a favor del poder ejecutivo. para probar nuestra hipótesis, hemos optado por desarrollar una investigación de corte cualitativo, en el que partimos de un estudio de casos de lo que hemos denominado conflictos de poder de alto perfil para entender las condiciones en los que se usan los mecanismos de control gubernamental en el presente. los casos de estudio fueron seleccionados y construidos a partir de eventos ocurridos en el 2021 y la cobertura mediática que tuvieron. el resultado de este estudio fue una confirmación de nuestra hipótesis, lo que nos lleva a concluir que la división de poderes de méxico tiende hacia un presidencialismo similar al que vivió a finales del siglo xx.

Además del estudio de casos, en este libro se encuentran los resultados de una investigación de corte histórico. Presentada como parte del marco teórico, esta investigación no solo nos permite presentar entender el contexto de nuestro análisis cualitativo, sino que está pensando para que en sí mismo sirva a otros en su análisis del equilibrio de poderes.

De esta manera, el libro está constituido por nueve secciones, además de la introducción. En la sección 2, hemos optado por justificar el presente libro respondiendo a posibles preguntas u objeciones en contra de la relevancia y pertinencia de tanto de la investigación como de la publicación de sus resultados. En la sección 3, presentamos el objetivo general y los objetivos específicos de esta investigación, para que en la sección 4 definamos que la pregunta a resolver sería “¿cómo se atienden, en el méxico contemporáneo, los conflictos suscitados entre los poderes de la nación, en comparación de otros gobiernos mexicanos?”.

La sección 5, se divide en dos partes. En la primera, como ya adelantaba anteriormente, se encuentran los resultados de investigación histórica que nos ayudarán a entender cómo es que surgió la noción de la división de poderes y cómo se constituyó en unos de los principios fundamentales de la estructura del gobierno mexicano. En la segunda parte, se recuperan y se proponen conceptos fundamentales que nos permitirán hacer un análisis más detallado del equilibrio de poderes.

Con las herramientas obtenidas hasta ese punto, en la sección 6 formulamos la hipótesis que guía al estudio cualitativo para que, en la sección 7, presentemos el análisis a detalle de los casos seleccionados. Este libro trata de ser útil tanto para los expertos en el tema como para las personas que trabajan por primera vez sobre el tema del equilibrio de poderes. Por ello, para cada caso, el análisis viene acompañado de una descripción de los eventos que fueron presentados por la prensa y una justificación de por qué se tratan de conflicto entre poderes gubernamentales.

A partir de esta investigación histórica, analítica y hemerográfica, en la sección 8, desarrollamos un conjunto de reflexiones sobre los retos contemporáneos de la división de poderes. La investigación cierra en la sección 9 con algunos recursos útiles para el estudio del equilibrio de poderes, a manera de anexos.

## JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Consideramos que nuestra investigación estará correctamente justificada si somos capaces de responder satisfactoriamente a cuatro preguntas:

### *1. ¿Por qué otro libro sobre la división de poderes?*

Con una lectura rápida a la bibliografía que acompaña a este libro nos permitirá darnos cuenta de que en México poseemos una vasta literatura sobre la división de poderes. Desde su origen histórico hasta las tendencias

en un futuro más globalizado y radical han sido analizadas y discutidas a través de artículos de investigación y libros escritos por expertos en la materia. Ante esta situación, ¿qué valor agregado ofrece este libro?

Como lo adelantamos en la introducción, la propuesta de esta investigación es presentar resultados que, aunque pueden estar ya bien establecidos en la literatura histórica, filosófica, jurídica y política, se han mantenido al margen de la discusión ciudadana. Debido a la multiplicidad de textos sobre el tema, es difícil encontrar un punto de partida o ejemplos que guíen la discusión. Esta investigación tiene entonces un sentido científico, al querer obtener conclusiones apoyadas en evidencia obtenida a través de investigación de calidad. Pero al mismo tiempo tiene un interés cívico: brindar a toda persona un punto de partida para empezar a entender el fenómeno de la separación de poderes.

## *2. ¿Por qué presentar la historia de la doctrina?*

Al analizar la metodología de nuestra investigación, una pregunta válida es porque le damos tanta prevalencia a la historia. Mientras que otras investigaciones tienen como punto de partida el análisis constitucional, la presente investigación toma como punto de partida los procesos históricos que construyeron la doctrina de la división de poderes y la actual configuración en nuestro sistema político.

La decisión de darle un peso fundamental al proceso histórico parte de nuestra intención de acercar la discusión a sus raíces más prácticas. La discusión sobre la teoría de la división de poderes se balancea entre los análisis puramente teóricos, que buscan obtener la mejor teoría a partir de un análisis a priori de los principios implícitos en la doctrina y los análisis basados en ejemplos concretos del ejercicio del poder político.

Ante esta situación, esta investigación se ha perfilado a acercarse a este último grupo de estudios, pues consideramos que las metodologías que acompañan a este proceder son las que más información nueva nos podrían ofrecer sobre el equilibrio en la actualidad. Esperamos que las conclusiones obtenidas en este libro tengan un impacto en la discusión del estado de poderes en el presente más inmediato, pues solo esta discusión nos permitirá virar hacia el camino correcto en este periodo de transformación. Pero el mejor camino para entender la complejidad alcanzada en

el presente inmediato es entenderla como el resultado de una discusión que ha estado en la mesa por más de dos mil años.

### *3. ¿Por qué definir conceptos clave?*

La idea de presentar conceptos clave en esta investigación está relacionada con el interés cívico que perseguimos. Para ser capaz de discutir, es necesario compartir un lenguaje común. Para ser capaz de analizar, es necesario contar con conceptos claros que nos permitan hacer distinciones precisas y evaluaciones justas. Así que hemos buscado ofrecer al lector un conjunto mínimo de conceptos que le permita discutir y analizar el equilibrio de poderes contemporáneo.

Pero además consideramos importante pensar críticamente en estos conceptos clave. Por lo que esta sección trata de recuperar y analizar conceptos comunes en la literatura en pos de aumentar la visión crítica del ciudadano.

### *4. ¿Por qué analizar noticias para entender el equilibrio de poderes?*

En la actualidad, la cobertura mediática ha sido atacada desde muchos frentes. Por una parte, algunos de los gobernantes han insistido en presentarla como una máquina distorsionadora de las buenas voluntades dirigida por grupos con interés propios. Por otra, con la explosión de los medios de comunicación instantáneos, las y los ciudadanos se han enfrentado de golpe a un cúmulo incesante de información no curada, que en lugar de fomentar el pensamiento crítico, lo ha inhibido. Al poner a las noticias como el medio de acceso a nuestro objeto de estudio buscamos acercar al lector a una lectura crítica de los sucesos que están definiendo el futuro del país en tiempo real. Hemos escogido sucesos, que por su importancia y futuras consecuencias, han sido definidos como de alto perfil. Esperamos que en el futuro, cuando las consecuencias se conviertan en las condiciones que la ciudadanía cita cotidianamente, esta lectura aporte un poco a la explicación de la realidad mexicana.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación tiene por objetivo general:

1. Analizar y discutir el estado actual de la relación de equilibrio entre los Poderes de la Nación a nivel federal para identificar áreas de oportunidad que fortalezcan el sistema democrático mexicano y presentar los resultados a un público diverso en especialización en el tema.

Para alcanzar dicho objetivo, consideramos necesario que se deben cumplir dos objetivos específicos:

A. Ofrecer un texto introductorio a la teoría de la separación de poderes, sus antecedentes históricos y teóricos, así como las características particulares de su implementación en México.

B. Ofrecer un compilado de descripciones detalladas de conflictos de alto perfil que se hayan suscitado entre los Poderes de la Nación a lo largo del 2021 que sirva como punto de partida de subsecuentes estudios que retomen estos conflictos.

Consideramos que los objetivos de la investigación son alcanzables a través de la metodología de investigación que proponemos. Para alcanzar el objetivo A, proponemos una investigación histórica y conceptual del desarrollo de la doctrina de separación de poderes en Occidente y de su implementación de la doctrina en América y en México. Para el objetivo B, proponemos un estudio de casos a partir del seguimiento mediático a conflictos de poder suscitados durante el 2021. Por último, tomaremos las conclusiones de estas investigaciones, más los resultados de un análisis crítico de conceptos clave en la literatura contemporánea de la división de poderes, para ofrecer un diagnóstico del equilibrio de poderes en el presente.

## Planteamiento y delimitación del problema

La pregunta que buscaremos responder a través de esta investigación es la siguiente:

¿Cómo se atienden, en el México contemporáneo, los conflictos suscitados entre los poderes de la Nación, en comparación de otros gobiernos mexicanos del pasado?

Esta pregunta, sin embargo, nos obliga a plantearnos otras que nos permitan establecer un contexto histórico, un marco conceptual y una metodología que nos ayuden a responderla:

¿En qué consiste la teoría de la separación de poderes? ¿Por qué surge? ¿Por quiénes fue formulada?

¿Cómo llega la teoría de separación de poderes a México? ¿Cómo fue implementado? ¿Cómo llegamos a la configuración mexicana actual?

¿Qué entendemos por equilibrio de poderes? ¿Qué conceptos necesitamos para estudiar el equilibrio de poderes? ¿Qué es un conflicto de poder?

¿Cómo se atienden en el México contemporáneo los conflictos de poder? ¿Qué nos dice eso sobre el estado actual frente a la historia de la división de poderes en México? ¿Es la dirección que queremos tomar?

En esta investigación se tratará de responder a cada una de estas preguntas. Consideramos que, al establecer respuestas claras a cada una de estas preguntas, obtendremos un panorama privilegiado desde el cual podemos identificar los pasos en la dirección correcta y en la dirección que ha tomado el país para alcanzar el equilibrio de poderes.

El primer grupo de preguntas será contestado en la sección titulada *Antecedentes históricos de la teoría de separación de poderes*. Allí trataremos de presentar un resumen de la historia de la doctrina que nos permita identificar los argumentos que se han presentado a lo largo de la historia occidental para defender la necesidad de dividir el poder. También buscaremos mostrar al lector cómo algunas contingencias históricas determinaron la manera en la que se ha construido la teoría que hemos

heredado, para que se pueda dar una lectura crítica a una doctrina que comúnmente es presentada como un principio fundamental que descubrimos únicamente con la necesidad de acudir a la razón. A pesar de que se puede hacer una extensa historia de varios volúmenes acerca de este tema, nuestra investigación se limitará a conectar tres épocas históricas (la antigüedad clásica, el renacimiento y la modernidad europea) a partir de cuatro autores emblemáticos para la ciencia política: Aristóteles, Maquiavelo, Locke y Montesquieu.

El segundo grupo de preguntas lo hemos dejado para el apartado titulado *De la teoría de la separación de poderes a su aplicación en América y México*. En esta sección presentaremos como la tradición inglesa, representada por Locke, y la tradición francesa, representada por Montesquieu, repercutieron en la implementación de gobiernos con poderes divididos en Estados Unidos y en México. Esto nos dará el panorama necesario para entender las raíces de la doctrina de separación de poderes mexicana, así como el punto de comparación del estado actual del equilibrio de poderes con el pasado. A pesar de las valiosas enseñanzas que podríamos obtener si extendemos esta investigación histórica a otros países de América Latina, en este apartado nos limitaremos a analizar los casos mexicano y estadounidense. Consideramos que el caso de Estados Unidos es ineludible por ser el modelo directo del que surge la separación orgánica de la división de poderes en México.

En el apartado *Conceptos clave* buscaremos dar respuesta al tercer grupo de respuestas. Para ello, recuperaremos algunos de los conceptos más importantes que están presentes en la literatura contemporánea sobre la separación de poderes. Además, propondremos algunos nuevos conceptos que consideramos que podrían ser útiles para la investigación en el tema. Con esto, no trataremos de presentar una teoría novedosa de la división de poderes. En su lugar, nos limitaremos a presentar lo que consideramos es el conjunto mínimo de definiciones que nos brindan un marco conceptual lo suficientemente fino para evaluar el equilibrio de poderes actual.

Estos tres apartados los hemos agrupado bajo el nombre de marco teórico. Sin embargo, el lector encontrará una investigación que excede

a lo que comúnmente se espera de un marco teórico. El objetivo es que el lector tenga a su disposición un amplio panorama a partir del cuál seleccione lo que considere necesario para unirse a la discusión en el tema.

Por último, dedicaremos el apartado *Prueba de la hipótesis. Análisis de conflictos de poderes en México* al último grupo de preguntas. Entendemos que hay conflictos de poderes cotidianamente. Por lo que se ha decidido que este apartado se limite a analizar los casos más importantes, por su peso, participantes y consecuencias, que se dieron a lo largo del 2021.



## Capítulo 2

### MARCO TEÓRICO. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

Una vez que se han planteado las preguntas que se buscan responder con esta investigación, es momento de presentar el marco teórico que sustentará nuestro trabajo. Como ya mencionamos, este apartado presenta el resultado de nuestra investigación histórica y filosófica sobre el tema. El lector encontrará primero una sección dedicada a los antecedentes teóricos de la doctrina de la división de poderes que va de la Grecia clásica a la Francia post absolutista. Después, encontrará una historia de la llegada y adopción del principio de división de poderes en México hasta fines del S. XX. Por último, encontrará los resultados del análisis crítico de conceptos clave en la literatura especializada.

#### *I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA TEORÍA DE SEPARACIÓN DE PODERES*

Como no puede ser de otra manera, el primer paso que debemos de dar es presentar los antecedentes históricos que llevaron a la formulación de la doctrina de la Separación de Poderes. Esta doctrina es una propuesta de la Modernidad adoptada por gran parte del mundo contemporáneo para solucionar un problema que ha sido descrito desde la Antigüedad. Desmenucemos esta afirmación en partes.

### *El problema de la limitación del poder en la antigüedad clásica*

Empecemos por el problema. El problema que busca resolver la doctrina de la separación de poderes se puede resumir a una pregunta: ¿Cómo podemos limitar el poder político para evitar que cometa excesos? Como habíamos dicho antes, este es un problema cuya formulación puede ser remontada a un punto tan lejos en el tiempo como lo es la Antigüedad Clásica. Podemos ya encontrarla expresada en el libro *Política* de Aristóteles, en donde indica que:

Es evidente, en términos generales, que [la realeza y la tiranía] se conservan por las causas contrarias y, en particular, las realezas se conservan conduciéndolas a una forma más moderada. Cuanto menos sean sus atribuciones soberanas, más tiempo necesariamente permanece íntegro su poder, pues ellos se vuelven menos despóticos y más iguales en carácter de los demás.<sup>1</sup>

Aquí hay que hacer unas notas aclaratorias para entender este fragmento. En primer lugar, es importante explicar la referencia a la realeza y la tiranía. Para el estagirita, la realeza o monarquía es el mejor modelo de gobierno que puede adoptar un pueblo. Así lo concluye a lo largo de la *Política*, en donde compara un conjunto de pueblos y casos históricos para de allí obtener conclusiones sobre la organización política. A diferencia de otros modelos de gobierno que analiza, como la tiranía, la oligarquía y la propia democracia, para Aristóteles, una realeza aristocrática, en donde un grupo pequeño de las personas más capaces de un pueblo toma las decisiones por todos, evita la tendencia a la descomposición social, el caos y la guerra. Esta intención tan importante de evitar los conflictos bélicos es explicada por el papel de las nuevas guerras que surgieron durante la vida de Aristóteles y la generación anterior, que se presentaron

en dimensiones que no se habían conocido antes en el mundo clásico.<sup>2</sup>

De esta manera, siendo la monarquía el mejor modelo de gobierno posible, el problema es cómo debemos limitar las “atribuciones soberanas” para que el orden social se mantenga, es decir, la monarquía no se corrompa. Aristóteles justifica tal limitación estableciendo dos importantes aspectos que nosotros debemos tomar en cuenta en nuestro análisis futuro: la limitación de poder evita el despotismo y promueve la igualdad.

La igualdad es un tema importante en Aristóteles. Debemos reconocer que el filósofo no concebía a la igualdad de la misma manera que la modernidad lo haría siglos después. Para él, es una verdad obvia que no todos los individuos son iguales. Es parte de la naturaleza que hay diferencias y desigualdades. Es un error que disminuye la efectividad de la democracia como forma de gobierno suponer que todos los hombres, al ser iguales en libertad, son también iguales en derechos políticos.<sup>3</sup> Nuestra visión toma un rumbo diferente.

Coincidimos con Aristóteles que las limitaciones de quienes ejercen el poder político también promueven y mantienen la igualdad. Pero a diferencia de él, partimos del supuesto que todas y todos los individuos son iguales y por eso es un requisito indispensable de la democracia. Siendo de esta manera, nuestro problema se puede presentar con la siguiente pregunta: ¿cómo limitamos el ejercicio del poder en beneficio de mantener la igualdad y la libertad en las democracias contemporáneas? Concebimos esta pregunta como una herencia que se ha heredado desde el pensamiento clásico.

Aristóteles además de enunciar el problema de la limitación del poder político, adelanta una división de las funciones de los estados. En traducciones como la de Manuela García Valdés, esta división se ha pasado al español con los mismos términos y conceptos asociados que usamos en las teorías modernas de la separación de poderes. Esto se puede comprobar con su descripción de las funciones del estado, recogidas en la

Tabla 1 (véase Anexos).

Al leerse con esos lentes, esto podría ser tomado como evidencia de que Aristóteles fue quien, tres siglos antes de Cristo, desarrolló la teoría de separación de poderes, siendo el primero en el pensamiento político occidental. Lo cierto es que esta lectura solo es posible por dos condiciones. En primer lugar, como ya comentábamos, una traducción que hace uso de nuestros conceptos modernos para traducir a Aristóteles al español. Esto podría hacer parecer que las ideas son más cercanas de lo que en realidad lo son. En segundo lugar, tenemos que hacer una anotación sobre la teoría de la doctrina de separación de poderes que repetiremos en varias ocasiones a lo largo de esta investigación: no basta con solo una separación conceptual de sus funciones administrativas. Una doctrina de separación de poderes, entendida desde la modernidad debe buscar la separación efectiva de los responsables de ejercer estas funciones administrativas. Esto último no estaba presente en el pensamiento de Aristóteles.

#### *El antecedente en Maquiavelo*

Si bien Aristóteles ya argumentaba a favor de limitar las competencias y el ejercicio del poder, se limitaba a esta prescripción sin establecer el cómo se lograría. Una solución teórica tendría que esperar hasta la llegada de Locke y Montesquieu. Sin embargo, soluciones prácticas que ya apuntaba a implementar una separación de poderes. Como lo ha señalado Arteaga Nava, a principios del siglo XVI, el pensador renacentista Nicolás Maquiavelo ya presentaba como una virtud de la monarquía francesa de su época la separación de las tareas parlamentarias a las que debe llevar a cabo el rey.<sup>4</sup> Arteaga Nava cita un fragmento muy conocido entre los estudiosos del tema de El Príncipe para justificar su atribución de la doctrina de separación de poderes a Maquiavelo:

Entre los reinos bien ordenados y gobernados en nuestros tiempos está el de Francia; en él se encuentran infinitas instituciones buenas, de las que depende la libertad y seguridad del rey; la primera de ellas es el parlamento y su autoridad. Porque quien ordenó aquel reino, conociendo las ambiciones de los poderosos y su insolencia, juzgando que era necesario un freno en la boca que las contuviese, y, por otra parte, conociendo el odio del pueblo contra los grandes, fundado en el temor, y queriendo asegurárselo, no quiso que esto quedase al cuidado particular del rey, para quitarle aquel peso odioso que pudiese tener con los grandes al favorecer al pueblo, y con el pueblo al favorecer a los grandes; y por ello instituyó un tercer juez, que fuese el que, sin carga para el rey, reprimiese a los grandes y favoreciese a los pequeños. No pudo ser este orden mejor ni más prudente, ni haber mejor razón para la seguridad del rey y del reino. De aquí puede extraerse una observación notable: que los príncipes deben hacer suministrar las cosas odiosas a otros, y las gracias a sí mismos.<sup>5</sup>

Podemos reconocer que es un claro antecedente explícito de la aplicación de la división de poderes como una explicación de la estabilidad de un buen gobierno. Esta es la mitad del problema. Lo que falta es que, a diferencia de la teoría moderna de la división de poderes, estas limitaciones impuestas al soberano no se hacen con el propósito de promover la igualdad. Tomando como ejemplos la descripción aristotélica y maquiavélica de la separación de poderes, nos damos cuenta que la justificación de la doctrina se establece en un orden diferente según se acompañe del principio democrático o no. Cuando un gobierno democrático divide sus funciones, lo hace para limitar los abusos de poder, así como promover la libertad y la igualdad. Cuando un gobierno no democrático divide sus funciones, lo hace con el objetivo de proteger la simpatía y la continuidad del grupo gobernante.

*Oliver Cromwell y el Instrument of Government*

Otro importante antecedente práctico de la división de poderes surgió a mediados del siglo XVII en Inglaterra. Si bien, aquí no hubo detrás una justificación práctica explícita que no pudiera permitir establecer si se trata de una división de poderes premoderna o moderna, sabemos que tuvo un importante impacto en el contexto intelectual y político que antecedería a John Locke. El antecedente surge en medio de la primera guerra civil inglesa de 1640. Como lo señala Melgar Adalid, el enfrentamiento entre el rey Carlos Estuardo y el parlamento bajo la dirección de Oliver Cromwell trajo consigo la introducción de un gobierno basado en una constitución que limitaba el despotismo de los gobernantes.<sup>6</sup>

El caso de las guerras civiles inglesas es muy complejo. Davis señala al siglo XVII como una época en donde se vivió un derrocamiento a los niveles más altos de personas e instituciones gubernamentales en la historia de Inglaterra.<sup>7</sup> Según el historiador, una guerra tan violenta, medida como por la tasa de víctimas, no se vería ni siquiera en tiempos de las Guerras Mundiales. Analizar la secuencia de hechos históricos que llevó a tal situación es suficiente para entender la inestabilidad del periodo: un conflicto que confrontó al Parlamento y al Rey Carlos I, el juicio por traición y la ejecución del monarca, la declaración de Inglaterra como República y la abolición de la Cámara de los Lores. Dicha situación fue seguida de la disolución de la Cámara de los Comunes, lograda a través de un golpe de estado militar dirigido por el Lord Protector Oliver Cromwell. Todo esto en menos de una década.

La llegada de Oliver Cromwell al poder trajo un cambio administrativo importante. Con su llegada al poder, Cromwell trajo consigo la implementación del *Instrument of Government* en 1653, una constitución que dio un completo giro a la manera en que se concebía y ejercía el poder en Inglaterra hasta ese momento. Este cambio tan drástico, sin embargo, se convirtió en una innovación sin factibilidad. O, como lo señala Melgar

Adalid, “[...] un instrumento de nuevas ideas, tan innovadoras que no pudieron aplicarse”.<sup>8</sup>

El primer cambio importante fue que el *Instrument of Government* se convirtió con su introducción en una norma con un rango normativo por encima de las instituciones que funda y que incluía mecanismos para separar el poder con el objetivo de limitar a las propias instituciones. Esto quizá no sorprendería a alguien en la actualidad, acostumbrado a las constituciones construidas según la tradición norteamericana de los países democráticos contemporáneos. Pero fue una gran ruptura con la tradición política británica, acostumbrada a concebir al Monarca, o en su defecto al Parlamento, como el recipiente de un poder soberano indivisible.<sup>9</sup>

De esta manera, esta constitución declaraba que un Poder Ejecutivo independiente del Parlamento, con la clara intención de limitar a las prerrogativas contra el abuso de poder. Esto es un paso importante en la dirección de la doctrina de separación de poderes. A pesar de las intenciones, lo cierto es que esta separación no venía acompañada de un equilibrio. Tal como lo explica con más detalle Cueva Fernández, las normas establecidas dotaban de muchas atribuciones al Poder Ejecutivo investido en el Lord Protector Oliver Cromwell y sus generales.<sup>10</sup> En contraste, el Poder Legislativo representado por un Parlamento a modo, estaba completamente limitado. El Lord Protector era un puesto vitalicio desde el que se podían establecer leyes, elegir la composición del Parlamento, aprobar o desaprobar sus propuestas, e incluso disolverlo bajo ciertas condiciones. El Parlamento solo estaba allí para brindar legitimidad al recién formado Gobierno, pero sus atribuciones “constitucionales” no le permitían convertirse en una barrera para el ejercicio del Poder Ejecutivo. No hay equilibrio en una situación así. Aun así, supone un antecedente importante de un acta que separe el poder.

A pesar de estos esfuerzos, los cambios más drásticos en la estructura gubernamental de Inglaterra que habían traído las guerras civiles fueron revertidas al final de estas, pero otros cambios relevantes persistieron en lo que se conoce como la Restauración inglesa. En primer lugar, la monarquía fue reinstaurada, pero se aclaró el camino para establecer límites a la monarquía desde las Cámaras del Parlamento, que desembocaron el papel políticamente neutro de la monarquía contemporánea. Los límites del poder siguieron siendo negociados entre el Parlamento y Rey, pero las normas constitucionales fueron ganando peso en la resolución de las disputas y conflictos que surgían con esas negociaciones.<sup>11</sup>

### *John Locke*

Los cambios producidos por las Guerras Civiles y la restauración fueron un parteaguas para el contexto histórico en el que se formaría el filósofo John Locke. Por una parte, se establece un gobierno dividido compuesto por el Rey; una cámara de lores, representando a la nobleza e iglesia inglesa; y una cámara de comunes, representando a la población civil. Ambas cámaras conformaban el Parlamento inglés. Como señala Díaz Bravo, pensadores de la época como el jurista William Blackstone, veían a este sistema político como una solución óptima que reunía lo mejor de una monarquía (representada por el Rey), la aristocracia (representada en la Cámara de los Lores) y la democracia (representada por la Cámara de los Comunes).<sup>12</sup> Es importante entender tal situación para explicarnos porqué es que John Locke, cuando presenta su propio antecedente de la teoría de separación de poderes, solo hace una división entre el poder Ejecutivo y Legislativo: está pensando desde el arreglo político inglés de la época.

Esta división ya la podemos encontrar con total claridad al analizar la definición de poder político que tenían en mente el pensador inglés. John Locke nos presenta su propia definición tan pronto empieza su *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*:

Considero, pues, que el poder político es el derecho de dictar leyes bajo pena de muerte y, en consecuencia, de dictar también otras bajo penas menos graves, a fin de regular y preservar la propiedad[,] y emplear la fuerza de la comunidad en la ejecución de dichas leyes y en la defensa del Estado frente a injurias extranjeras. Y todo ello con la única intención de lograr el bien público.<sup>13</sup>

Siguiendo esta definición, podemos establecer dos componentes del poder político. Por una parte, está lo que Locke se refiere como “[...] el derecho de dictar leyes [...]”. Esta es, sin duda, la atribución que hasta la actualidad define al Poder Legislativo. Es la faceta legislativa del poder político. Por otra parte, nos encontramos con el derecho a “[...] emplear la fuerza de la comunidad en la ejecución de dichas leyes y en la defensa del Estado [...]”. Esa es la faceta ejecutiva del poder. John Locke, además, establece la finalidad del ejercicio del poder político: el bien común y, en menor medida pero suficientemente importante para mencionarlo, la preservación de la propiedad.

A pesar de que, como ya habíamos mencionado, dicha división pudo estar muy influenciada por el contexto político instalado en Inglaterra en ese entonces, John Locke no justificaría esta división en un análisis del sistema político existente, sino en una teoría político-metafísica creada a partir del análisis de la Ley de la Naturaleza que rige a los seres humanos. Esto mismo es lo que permite reconocer a John Locke dentro de la tradición iusnaturalista.

Dicho de otro modo, hay una notable diferencia argumentativa y metodológica con respecto al análisis del poder de Maquiavelo o Aristóteles. Ellos primero partieron de casos históricos concretos. Luego, evaluaron su organización como buenos o malos ejemplos, buscando regímenes virtuosos en el caso del estagirita y reinados ventajosos para el gobernante y la sociedad en el pensamiento de Maquiavelo. A partir de este análisis realizaron conclusiones para emular las mejores prácticas que puede tener un gobierno. Es un argumento preponderadamente inductivo.

En contraste, John Locke fundamenta sus recomendaciones a partir del análisis de la Ley de la Naturaleza. La definición de esta ley la podemos encontrar en el Capítulo 2 del *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*. Dada su importancia para entender a Locke, la tradición iusnaturalista y la justificación detrás de la separación del poder, considero valioso revisar dicho análisis. Locke empieza exponiendo la Ley de la Naturaleza con las siguientes palabras:

El estado de naturaleza tiene una ley de naturaleza que lo gobierna y que obliga a todos; y la razón, que es esa ley, enseña a toda la humanidad que quiera consultarla que, siendo todos los hombres iguales e independientes, ninguno debe dañar a otro en lo que atañe a su vida, salud, libertad o posesiones. Pues como los hombres son todos obra de un omnipotente e infinitamente sabio Hacedor, [...] todos son propiedad de quien los ha hecho, y han sido destinados a durar mientras a Él le plazca, y no a otro.<sup>14</sup>

En esta primera parte, Locke hace un esfuerzo por concentrarse en lo que la Ley de la Naturaleza ordena a cada individuo. Es suficiente este fragmento para señalar algunos elementos importantes y establecer algunas preguntas que debemos plantear también a la doctrina moderna. El primero de estos puntos importantes es que, como podemos darnos cuenta, hay una presuposición epistemológica y metodológica de que la Ley de la Naturaleza es accesible a través de un análisis o consulta de la razón. Esta presuposición se extiende cuando no solo atribuye la accesibilidad

epistémica de la Ley de Naturaleza a la razón, sino que establece que la Ley de la Naturaleza es equivalente a la razón. Este paso tiene implicaciones para la teoría de la Separación de Poderes, puesto que permite sugerir que un gobierno democrático en cuyos poderes están separados es una forma de gobierno que se justifica, ya no ahora por el éxito de casos prácticos anteriores, sino porque es la única forma racional de gobierno.

Señalamos este último punto porque consideramos que es muy valioso preguntarnos cuáles son las razones o supuestos que en la actualidad sostienen nuestra configuración del gobierno. Aunque puede ser radical la pregunta, siempre hay que preguntarnos: ¿La doctrina de la Separación de Poderes está justificada por el éxito del sistema, por ser una opción de gobierno privilegiada por la “razón” o por una costumbre institucionalizada? Recordaremos esta pregunta al final de nuestra investigación.

Regresando a Locke, la manera en la que hace su argumentación hace que la doctrina de la separación de poderes sea una consecuencia de que todas las personas seamos racionales, entendiendo por esto, que contemos y seamos capaces de consultar la Ley de la Naturaleza. Pero, además, otra de las razones que presenta es que todas las personas son iguales e independientes. La explicación que da es de corte teológico, señalando a Dios como la razón de que todos seamos iguales en preservar nuestra vida hasta que él lo decida.

En esta definición también podemos encontrar que Locke agrega un elemento que es, a nuestro juicio, discutible. Las dimensiones que debemos respetar en los otros que Locke enumera son “la vida, salud, libertad o posesiones”. Es difícil poder encontrar argumentos que busquen refutar los primero tres puntos. Si debemos respeto a otros, probablemente no haya duda en que la vida, la salud y la libertad son aspectos que innegablemente debemos de defender. Pero la inclusión de la propiedad privada en este grupo tan esencial de aspectos personales es algo que muchos pensadores podrían discutir ampliamente. Regresaremos a este punto más adelante.

Ahora que ya hemos mencionado algunos puntos importantes a observar en la argumentación de John Locke, es momento de revisar como la Ley de la Naturaleza se convierte en la piedra sobre la que se funda el Estado. Para esto, Locke primero extiende la obligación de no dañar a otro sujeto individual a no dañarse a uno mismo y a una dañar a la humanidad

como un conjunto:

Por la misma razón que cada uno se ve obligado a preservarse a sí mismo y a no destruirse por propia voluntad, también se verá obligado a preservar al resto de la humanidad en la medida en que le sea posible, cuando su propia preservación no se ve amenazada por ello; y a menos que se trate de hacer justicia con quien haya cometido una ofensa, no podrá quitar la vida, ni entorpecerla, ni poner obstáculo a los medios que son necesarios para preservarla, atentando contra la libertad, la salud, los miembros o los bienes de otra persona.<sup>15</sup>

Este es un paso argumentativo al que se debe prestar mucha atención, pues podría ser completamente discutible por ser muy cercano a una falacia de composición. John Locke pasa de asegurar que todos tenemos una obligación para respetar a cada uno de los individuos particulares semejantes a nosotros a asegurar que debemos un respeto a la humanidad como un todo. Además, establece una excepción a la regla de cuidar de la vida de otros: los actos de justicia en contra de quien haya cometido alguna ofensa. Tanto esta generalización como esta excepción le permite a Locke concluir que tenemos el derecho de defendernos justamente de aquellos que nos amenazan (aquí queremos recordarle al lector que eso incluye nuestra vida, nuestra salud, nuestra libertad y muy discutiblemente nuestros bienes) usando esta excepción para tomar la suya, siempre que sea justo. Y no solo defendernos de ofensas dirigidas específicamente a nosotros, sino a la humanidad.

Para Locke, este derecho involucra la necesidad de establecer una manera de decidir la respuesta justa a una ofensa. Es ahí donde surge la necesidad del Estado, pues en caso contrario, cada que surja un conflicto aparecería lo que él llamaría un estado de guerra.<sup>16</sup> Necesitamos evitar que cada quién haga un juicio privado para establecer hasta dónde se le ha ofendido y cuál es la respuesta adecuada. Para lograrlo, Locke propone

una respuesta que coincide con otros pensadores modernos: la renuncia de derechos individuales en favor de la vida en comunidad. En ese sentido, Locke declara:

Ahora bien, como no hay ni puede subsistir sociedad política alguna sin tener en sí misma el poder de proteger la propiedad y, a fin de lograrlo, el de castigar las ofensas de los miembros de dicha sociedad, única y exclusivamente podrá haber sociedad política allí donde cada uno de sus miembros haya renunciado a su poder natural y lo haya entregado en mando de la comunidad [...].

Así, el Estado se origina mediante un poder que establece cuál es el castigo que corresponde a las diferentes transgresiones de aquellos que, entre los miembros de una sociedad, piensan que merece la pena cometerlas; este es el poder de hacer leyes, y a él debe añadirse el poder de castigar cualquier daño que se le haga a un miembro de la sociedad, cometido por alguien que no pertenece a ella.<sup>17</sup>

De esta manera, la renuncia colectiva de estos derechos individuales otorga a la sociedad política dos capacidades equivalentes en funciones a las individuales, pero con el poder suficiente para evitar el estado de guerra: hacer leyes para la convivencia entre sus miembros y protegerlo de daños externos. Estas dos funciones se convierten en los poderes del estado:

[...] Y ahí tenemos el origen del poder legislativo y ejecutivo de la sociedad civil, poder que consiste en juzgar, mediante leyes, hasta qué punto deben castigarse las ofensas cuando son cometidas dentro del Estado, y, también, determinar, mediante juicios ocasionales fundados en las circunstancias presentes del hecho, en qué medida deben vindicarse las injurias procedentes de afuera.<sup>18</sup>

En este punto, el lector podrá haber notado que la división entre ejecutivo y legislativo no coinciden exactamente con la concepción contemporánea de los poderes del gobierno, ni con las facetas del poder político que mencionamos anteriormente. En primer lugar, con respecto a la doctrina moderna, descubrimos que no hay un poder judicial. En segundo lugar, porque el poder ejecutivo que presenta en este fragmento citado y a lo largo de varios pasajes de su obra habla de una mediación entre miembros del Estado con aquellos que no son ciudadanos. Esto contrasta con la definición que habíamos dado de la faceta ejecutiva del poder político, en la cual el ejercicio de la fuerza pública era general, no solo en casos en donde el ofensor no es parte de la comunidad política. Revisamos estos dos puntos por separado.

Empecemos por el tema de las funciones del papel judicial dentro de la teoría de Locke. Miguel Alejandro García en su artículo “John Locke: la división de poderes y la tradición democrática contemporánea”, nos explica que, en esta teoría, las responsabilidades que habitualmente asignamos a un poder judicial pertenecen al poder legislativo.<sup>19</sup> Esto en virtud de que Locke señala que el poder legislativo tiene la facultad de establecer jueces que se encarguen de resolver las disputas a través de las leyes escritas por ellos y formuladas por todos y, más importante aún, para todos. El poder judicial es parte del poder legislativo.

Otro tema es el de la autoridad del poder ejecutivo, para entender si la capacidad de ejercer la fuerza aplica con los individuos fuera de la sociedad o dentro de ella. Para entender esto, es necesario entender el papel del poder “federativo”. Como ya señala Algorri Franco, John Locke en realidad concibe la existencia de tres poderes estatales: legislativo, ejecutivo y federativo.<sup>20</sup> El filósofo inglés introduce el “poder federativo” señalando:

Hay en todo Estado otro poder que podríamos llamar natural, y que responde al que todo hombre tiene naturalmente antes de entrar en sociedad. Pues, aunque en un Estado los miembros de este son personas distintas las unas de las otras y como tales son gobernadas por las leyes de la sociedad, ocurre, sin embargo, que, en referencia al resto de la humanidad, constituyen un cuerpo que está, como cada uno de sus miembros lo estaba antes, en estado de naturaleza con relación al resto del género humano.

De modo que, así considerada, toda la comunidad viene a ser un solo cuerpo en estado de naturaleza con respecto a todos los demás Estados o personas que están fuera de dicha comunidad. Esto conlleva, por tanto, un poder de hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado. A este poder podríamos llamarlo “federativo”, si tal apelativo resulta aceptable.<sup>21</sup>

Al leer este fragmento podemos darnos cuenta que este denominado “poder federativo”, el cual es mencionado en el *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil* menos de 10 veces, coincide con la última descripción que citamos del poder ejecutivo. Algorri explica esto indicándonos que Locke consideraba que el poder federativo, aunque distinto en cuanto a la naturaleza de su acción, era frecuentemente concentrado en el poder Ejecutivo. De este modo, el poder ejecutivo, en la práctica, cuenta con la atribución tanto de aplicar las leyes establecidas dentro de la comunidad (esta es la faceta ejecutiva del poder político) y también con la de establecer acuerdo entre la comunidad conformada en una sociedad política con otros individuos y sociedad externos.

Con esto podemos darnos cuenta, de un hecho importante: la separación conceptual de los poderes no implica que Locke recomiende una separación de su ejercicio en la práctica. Para Locke, los únicos dos poderes que deben estar separados son el poder ejecutivo y el legislativo. Entre las diferentes razones que da para justificar esta recomendación, hay dos destacadas. Una, a la que llamaremos práctica, que está relacionada con los límites del poder para evitar el abuso durante su ejercicio. Y otra,

de corte más bien lógico, que tiene que ver con la compatibilidad con la Ley de la Naturaleza.

La primera, la razón práctica, es frecuentemente citada en la literatura. Para Locke, es necesario que el poder legislativo no sea permanente. Esto es otra diferencia importante con la noción contemporánea del poder legislativo. Para Locke, el hecho de que la asamblea del poder legislativo se disuelva tan pronto las leyes hayan quedado establecidas fomenta que su redacción sea imparcial. En ese sentido, Locke expresa:

Y como, debido a la fragilidad de los hombres (los cuales tienen a acumular poder), éstos podrían ser tentados a tener en sus manos el poder de hacer leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismos hacen; y como podrían también tener tentaciones de hacer las leyes a su medida y de ejecutarlas para beneficio propio, llegando así a crearse intereses distintos de los del resto de la comunidad y contrarios a los fines de la sociedad y del gobierno, es práctica común en los Estados bien organizados (donde el bien de todos es debidamente considerado) que el poder legislativo sea puesto en manos de diversas personas [...]; y una vez que las leyes hayan sido hechas, la asamblea vuelve a disolverse, y sus miembros son entonces simples súbditos, sujetos a las leyes que ellos mismos han hecho; [...]<sup>22</sup>

De esta manera, es necesario que los recipientes del poder legislativo dejen de serlo después de establecer las leyes de la comunidad, para evitar la corrupción de su quehacer. Para Locke, esta es la solución óptima para constituir una asamblea legislativa, sin embargo, esta disposición es incompatible con la propia naturaleza del poder ejecutivo. Por esto, explica que:

Pero como esas leyes que son hechas de una vez y en poco tiempo tienen, sin embargo, constante y duradera vigencia y necesitan ser ejecutadas y respetadas sin interrupción, es necesario que haya un poder que esté

siempre en activo y que vigile la puesta en práctica de esas leyes y la aplicación de las mismas. De ahí el que los poderes legislativo y ejecutivo suelen estar separados.<sup>23</sup>

Con este último párrafo es posible entender por qué esta separación es más bien práctica. Con tal de mantener la integridad del poder legislativo, pero que el poder ejecutivo pueda cumplir adecuadamente sus funciones sin interrupción, el poder ejecutivo y legislativo deben estar separados. Es cierto que esta razón es práctica, pero en otro sentido la limitación práctica surge de nuestro deseo de contar con un poder legislativo que no se corrompa y esto es, de una manera u otra, poner una barrera en las reglas del juego para evitar el abuso del poder y su ejercicio discrecional.

Analizando la respuesta que da Locke, podemos suponer que una argumentación similar puede ser esgrimida para defender la separación del poder legislativo y un poder judicial definido conforme la teoría contemporánea. Al igual que el poder ejecutivo, nuestro poder judicial necesita actuar de manera ininterrumpida. Por lo que deberíamos de separar las funciones. Y para evitar que los legisladores hagan leyes a modo en beneficio de ellos mismos cuando se desempeñen como jueces, los legisladores se deben abstener de convertirse a sí mismos en jueces dentro de la sociedad. Esa sería una barrera no explícita que consideramos es consecuencia de la teoría de Locke.

Ahora que ya hemos analizado la argumentación a favor de la separación del poder legislativo y el poder ejecutivo; así como esbozado una posible argumentación que se podría proponer desde esta teoría a la separación del poder legislativo y el judicial, podemos preguntarnos si hay alguna razón para poder justificar la separación de los poderes ejecutivo y judicial. Consideramos que para analizar esta pregunta podemos aprovechar el análisis a la segunda razón que aduce Locke para separar las funciones legislativas y ejecutivas.

La segunda razón, que nosotros hemos descrito como lógica, tiene que ver con la incoherencia de que en una sociedad civil constituida a partir

de la entrega condicionada de nuestros derechos a un poder común tenga un soberano con poder absoluto. El absolutismo al que responde Locke consiste en un individuo soberano que cuente con la capacidad de hacer ejercicio de las facetas ejecutivas y legislativas del poder político. En este aspecto, el pensador inglés claramente está pensando en una monarquía, específicamente en aquellas de corte absolutista que reinaron en Europa. También está pensando en la teoría que propone Hobbes, quien no es citado en el texto, pero se alude en múltiples ocasiones a su propuesta de un poder soberano indivisible depositado en una sola persona. Sin embargo, el mismo argumento podría aplicarse a un gobierno dictatorial o un grupo de personas que controlen ambas facetas del poder.

Locke presenta su argumento de la siguiente manera:

De aquí resulta evidente que la monarquía absoluta, considerada por algunos como el único tipo de gobierno que puede haber en el mundo, es, ciertamente, incompatible con la sociedad civil, y excluye todo tipo de gobierno civil. Pues el fin al que se dirige la sociedad civil es evitar y remediar esos inconvenientes del estado de naturaleza que necesariamente se siguen del hecho de que cada hombre sea juez de su propia causa; y ese fin se logra mediante el establecimiento de una autoridad conocida a la que todos los miembros de la sociedad pueden apelar cuando han sido víctimas de una injuria [...] Allí donde haya personas que carezcan de una autoridad así, es decir, una autoridad a la que apelar cuando surja algún conflicto entre ellas, esas personas continuarán en el estado de naturaleza; y en esa condición se halla todo príncipe absoluto con respecto a aquellos que están bajo su dominio.<sup>24</sup>

Esta explicación es generalmente poco citada en la literatura sobre la separación de poderes. Probablemente porque, tal como se presenta en el texto de Locke, parece depender por completo de un presupuesto iusnaturalista. Este supuesto es suficientemente discutible para basar en él una argumentación contemporánea. Sin embargo, consideramos que

es posible reconstruir un argumento similar que no dependa de la ley de la naturaleza o el estado de la naturaleza. En su lugar, podría formularse la misma reserva pensando en la ejecución imparcial del poder ejecutivo.

Dicho argumento tendría que partir de que, si el poder ejecutivo y legislativo se depositan en una misma persona (o grupo), los conflictos entre gobernantes y gobernados no contarían con una autoridad competente e imparcial que pudieran resolverlos. Cada vez que las esferas de derecho de los gobernados (su vida, su salud, su libertad o sus bienes) fueran afectados por el gobernante, los gobernados no podrían acudir a ninguna instancia para resolver la disputa, quedando únicamente la opción de tomar justicia contra el gobierno por propia mano y sin apego a las leyes, pues estas leyes solo aplican entre los individuos no gobernantes. Por lo tanto, si queremos que en nuestra sociedad todos los individuos cuenten con el mismo nivel de igualdad y libertad, es necesaria la separación del poder ejecutivo y legislativo. Este argumento presenta un caso que podría ser espeluznante para algunos o inspirador para otros grupos: ante un gobierno despótico, una respuesta que ocupe la fuerza está justificada.

El último punto que nos gustaría tratar de la propuesta de John Locke es la cuestión del equilibrio de poderes. Como adelantamos en el marco teórico, la separación y el equilibrio de poderes son dos doctrinas políticas íntimamente relacionadas, pero al final de cuentas separadas. No todos los regímenes y teorías políticas cuentan o aspiran al equilibrio. Tal es el caso de la teoría de Locke. Para este pensador inglés, el poder legislativo tiene, sin lugar a duda, un papel preponderante sobre el poder ejecutivo en la sociedad civil:

En todos los casos, mientras el gobierno subsista, el poder supremo será el legislativo; pues aquel que dicta leyes a otro debe ser necesariamente superior a este. [...] y todos los demás poderes que residan en cualquier parte o miembro de la sociedad derivan de él y están subordinados a él.<sup>25</sup>

El poder ejecutivo que se deposita en una persona que no es parte de la legislatura es claramente un poder subordinado al poder legislativo y debe

rendir cuentas a este; y puede cambiar de manos y ser depositado en otra persona, si así lo desea la legislatura.<sup>26</sup>

John Locke, pues, apuesta a un régimen con un parlamento fuerte y un ejecutivo bajo su control. El poder legislativo en la teoría lockeana tiene la capacidad de evaluar, modificar y retirar las facultades del poder ejecutivo, siempre y cuando se cumpla la condición de mantenerse separados. Esta acción no es una sorpresa, una vez que hemos visto que el contexto político del autor coincidió con un parlamento en pleno proceso de fortalecimiento. El poder ejecutivo, en tanto sus funciones, no tienen ninguna capacidad de limitar el poder legislativo. El único límite al poder legislativo, en esta teoría, son la limitación en el tiempo de las funciones y el desconocimiento de la comunidad si no actúa según su propósito.

A partir de este análisis de la teoría del Estado de John Locke, podemos concluir varios aspectos importantes para nuestro análisis. En primer lugar, es necesario comprender los supuestos detrás de las doctrinas que han estructurado nuestro sistema democrático. En segundo lugar, la definición de los poderes del Estado puede diferir, por lo que es necesario que nosotros hagamos un análisis de las funciones estatales que necesitamos que se separen para después analizar su equilibrio. Por último, al identificar que la doctrina de separación de poderes puede ser formulada sin que se acompañe de la necesidad de equilibrio entre ellas, abre el panorama lo suficiente para que nos podamos preguntar si en México aspiramos (o deberíamos aspirar) a tal equilibrio. Debido a las limitaciones de nuestro propio texto, muchas de estas preguntas habrán de quedar sin respuesta, pero a pesar de ello consideramos valioso enunciarlas para próximas investigaciones.

## Montesquieu

Como hemos visto, John Locke enunció una teoría del poder político y el estado que presentaba antecedentes de la división de poderes. Pero, como lo comentábamos, aún tiene importantes diferencias con la concepción de nuestras teorías contemporáneas, en tanto la definición de los poderes, como las razones que justifican la necesidad de la separación o la manera en que se coordinan para la construcción de un Estado. Estas diferencias han hecho que la literatura generalmente no presente a John Locke como el creador de esta doctrina política. En su lugar, ese puesto es reservado para un pensador y una obra que llegaron casi 100 años después: *El espíritu de las leyes* publicado por Charles-Louis de Secondat, barón de La Breda y Montesquieu en 1748.

Montesquieu, como sería conocido por la tradición filosófica y política, es considerado uno de los pensadores más influyentes en estas dos disciplinas. Es muy famosa la cita del filósofo marxista Louis Althusser, quien, para comenzar su exposición en un libro monográfico sobre él, menciona: “Es una verdad admitida la de que Montesquieu es el fundador de la ciencia política. Auguste Comte lo ha dicho, Durkheim lo ha repetido, y nadie ha comprobado seriamente este juicio.”<sup>27</sup> Para comprobarlo, Althusser se propone demostrar que las intenciones, el método y las ideas del Barón de Montesquieu, entre la que destaca la propuesta de la separación de poderes, representan un parteaguas en el pensamiento político occidental.

Así pues, es lógico que el punto culminante de esta breve historia de la doctrina política de la separación de poderes sea alcanzado con la exposición de los argumentos esbozados por Montesquieu para recomendar la separación y el equilibrio de poderes como la mejor manera de organizar y limitar el ejercicio del poder político. Para esto, vamos a repasar el contexto histórico en el que se desarrollaron Montesquieu y su libro. Luego, entenderemos cómo surge la necesidad de limitar el poder

político de la naturaleza humana. También la importancia de hacer que los gobiernos tengan como fin último la libertad de sus ciudadanos. Por último, recuperando algunas ideas del ya citado Althusser, entenderemos como la doctrina de la separación de poderes es, en realidad, una doctrina sobre la convivencia en lugar de una sobre la confrontación.

Empecemos con el contexto histórico que rodeó al autor. Como bien lo señala Alponete, el pensamiento de Montesquieu está profundamente marcado por el absolutismo.<sup>28</sup> Montesquieu, nacido en 1689, sería testigo de la última época del absolutismo francés a cargo del rey Luis XIV “El Rey Sol”. Esto pone al filósofo francés frente a un contexto completamente diferente del que vivió, por ejemplo, John Locke. Por el contrario, la generación anterior a Montesquieu vivió en su máxima plenitud el periodo en el que el Rey Sol tuvo mayor poder.

Historiadores como Perry Anderson consideran a la segunda mitad del siglo XVII como el periodo en el que el absolutismo se consolidó en el territorio francés, modificando en muchos aspectos la manera en la que se llevaba el gobierno en estos territorios con una fuerte tradición feudal. Anderson, al respecto, comenta:

Una vez que la autoridad real y el poder ejecutivo se reunieron en un único soberano, todo el potencial político del absolutismo francés llegó rápidamente a su plenitud. [...] Todas estas medidas contra el particularismo refractario de los grupos e instituciones tradicionales provocaron, naturalmente, el resentimiento de príncipes y para como de la pequeña aristocracia provincial. Pero no cambiaron el vínculo objetivo entre la aristocracia y el Estado, mucho más eficaz ahora que nunca en la protección de los intereses básicos de la clase noble. El grado de explotación económica garantizado por el absolutismo francés puede apreciarse por este cálculo reciente: durante el siglo XVII, la nobleza -un 2 por 100

de la población- se apropió entre un 20 y un 30 por 100 de toda la renta nacional.<sup>29</sup>

Hemos decidido saltar las medidas que Anderson en su obra para evitar lo extensa que sería la cita. Estas medidas tenían el propósito de desaparecer los límites que existían a la autoridad real dada la organización aristocrática y local de Francia. Entre las más importantes que Anderson señala, se encuentra la eliminación del derecho de reprimenda de los *parlements* hacia 1673. Este derecho les otorgaba la capacidad a *parlements* locales de limitar la validez de los edictos reales dentro de su jurisdicción cuando consideraban que iban en contra de leyes locales. Por otra parte, los Estados provinciales fueron obligados a seguir las políticas fiscales del Rey. Y personajes como la alta nobleza y los titulares de los gobiernos eran invitados a vivir junto con la realeza, lo que limitaba su poder sobre los dominios particulares.<sup>30</sup> Estas medidas buscaban destruir la estructura de gobierno descentralizada con la que contaba Francia en la época y reemplazarla con una centralización monárquica fuertemente controlada por el Rey y sus ministros de confianza.

Aquí cabe hacer una nota importante sobre por qué se decidió usar el término de *parlements*, en lugar de traducirlo como hemos hecho previamente como otros conceptos técnicos. Se tomó la decisión de dejar la palabra “parlements” con la intención de que esta no se confunda con otras referencias al parlamento que hemos hecho, especialmente al analizar la teoría de Locke. Los *parlements* no son parlamentos en el sentido inglés. Como recordará el lector, el parlamento inglés se encarga de redactar las leyes que rigen a esta nación, tomando el papel del poder legislativo. En contraste, los *parlements* franceses eran un órgano con funciones más propias del poder judicial.

La historiadora Paloma de la Nuez Sánchez-Cascado considera a los *parlements* como una institución propiamente francesa, “de naturaleza

extraña y ambigua”, y que en su momento llegaron a ser la oposición más importante a la monarquía.<sup>31</sup> En palabras de De la Nuez:

Los Parlamentos tenían, pues, funciones judiciales, no legislativas, pero al no existir en la época una auténtica separación de poderes sus funciones se mezclaban con otras de índole político y administrativo (por ejemplo, el poder reglamentario). Asimismo, como las reformas que se iban llevando a cabo eran fragmentarias y se superponían sin eliminarlas a las estructuras anteriores, la situación era sumamente ambigua y complicada. En definitiva, aunque los Reyes luchaban contra las jurisdicciones señoriales en su afán por ir acaparando poder, estas jurisdicciones, cuyos cimientos eran fuertes y profundos, no desaparecieron nunca del todo.<sup>32</sup>

Es muy importante entender la diferencia de los *parlaments*, pues es una diferencia de la que no eran conscientes necesariamente los contemporáneos de Montesquieu.<sup>33</sup> De ahí, el enorme valor e interés del pensador francés por exponer a sus contemporáneos el sistema político francés en su realidad y en pleno proceso de transformación. Así como a Locke, la propia organización de las instituciones de su país fue el motor que lo condujo a concluir una estructura particular lógica a partir del análisis de la Ley de la Naturaleza, a Montesquieu la necesidad de dar claridad a las funciones de las instituciones francesas y proponer reformas al sistema entero lo guiaron a realizar un análisis como el que explicaremos más adelante.

Una vez señalada la función de los *parlaments* debemos regresar a la ubicación de Montesquieu en la historia del absolutismo francés. A diferencia de la generación pasada a Montesquieu, que vivió el esplendor del reinado del rey Luis XIV, su juventud coincidió con los últimos años del reinado de 72 años del Rey Sol. Este periodo final, nos explica

Anderson, estuvo marcado por las derrotas militares que sufrió en su esfuerzo por imponerse militarmente sobre las otras potencias europeas nacientes.<sup>34</sup> Estos esfuerzos terminaron provocando un debilitamiento del poder monárquico francés, que fue aprovechado por los grupos que habían sido afectados durante el apogeo del absolutismo.

Cerca de 30 años antes de la publicación de *El espíritu de las leyes*, el rey Luis XIV muere y da comienzo a un periodo aún más turbulento. Llegó una regencia que se haría famosa por sus excesos y una hacienda empobrecida y endeudada, que llevaría a políticas fiscales y negociaciones políticas entre la autoridad real y los *parlaments* que transformaron el equilibrio de poderes. Es en ese contexto, en el que el pensamiento ilustrado y enciclopedista surge, del cual Montesquieu es sin duda uno de sus principales promotores. Para la segunda mitad del siglo XVIII, Francia ya se había empapado de estas ideas. Anderson describe esta situación con las siguientes palabras:

En su lucha contra los gobiernos absolutistas en torno a este tema, la oligarquía judicial de los *parlaments* llegó a utilizar cada vez más el lenguaje radical de los *philosophes*: las nociones burguesas de libertad y representación comenzaron a infiltrarse en la retórica de una de las ramas de la aristocracia francesa más inveteradamente conservadora y más parecida a una casta.<sup>35</sup>

Pronto, estas tensiones terminarían creando un ambiente propicio para la Revolución Francesa. Desde entonces, los textos de Montesquieu formarían parte del discurso usado por la corriente revolucionaria y por el pensamiento político en los años venideros.

Lo que conocemos ahora como el libro *El espíritu de la leyes* fue publicado en 1748 bajo el nombre de *Sobre el espíritu de las leyes o de la relación que las leyes deben tener con la constitución de cada Gobierno, las costumbres, el clima, la religión, el comercio, etc.* El título nos da una idea

de las pretensiones originales del texto de Montesquieu: crear un tratado universalista que brinde una descripción fundada en la razón de cómo deben redactarse las leyes constitucionales para todo tipo de gobierno. Es, sin duda, una visión mecanicista de la política embebida por el espíritu ilustrado. Como ya mencionaba Althusser, Montesquieu se destaca por querer desarrollar una ciencia política, de carácter descriptivo y normativo, que surja del estudio empírico.<sup>36</sup> Según Althusser, a diferencia de pensadores como Hobbes y Spinoza (grupo al cual nosotros agregaremos a Locke), Montesquieu no busca analizar una esencia de la sociedad de manera abstracta, sino a través del análisis de muchos casos particulares que le permitan hacer conclusiones generales.

Si bien esas son las pretensiones de Montesquieu, la epistemología moderna de la ciencia política nos muestra que su proceder estaba, como el de todos, ampliamente sesgado por el contexto. Esto podría ser una observación trivial. Sin embargo, es importante que entendamos que, a pesar de que el método no sea suficiente para cumplir con las expectativas científicas e ilustradas de Montesquieu, su influencia fue tan importante que es necesario analizar sus tesis fundamentales para explicar la actual red de atribuciones del sistema democrático mexicano.

Establecido el contexto histórico que rodeó al autor y al libro, es momento de hacer una descripción de la teoría de la separación y equilibrio de poderes según Montesquieu. Como comentábamos al principio de esta sección, nuestra exposición comenzará con una revisión de cómo la doctrina de Montesquieu depende de su propia teoría de la naturaleza y tendencias humanas, así como su diagnóstico del fin de las leyes. Este último ha sido tratado ampliamente por la literatura, pero la relación con la naturaleza humana es un punto obviado por la literatura, lo que deja un vacío en la justificación de toda la doctrina.

La relación entre naturaleza humana, el fin de las leyes y la separación de poderes es enunciada con total claridad algunos capítulos antes de anunciar la doctrina, en el libro XI de *Del espíritu de las leyes*. Allí Montesquieu explica:

La democracia y la aristocracia no son libres por naturaleza. La libertad política se encuentra solo en los gobiernos moderados; pero no siempre. No existe sino cuando no se abusa del poder, y una experiencia constante, acredita que el hombre dotado de él, se halla siempre dispuesto a abusar y que abusa hasta tanto que encuentra límites. ¡Quién lo diría! Hasta la virtud misma tiene necesidad de ellos.

Para que no pueda abusarse del poder, es absolutamente preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder. Una constitución puede ser tal, que nadie se vea obligado a hacer lo que la ley no les manda, y a no hacer lo que les permite.<sup>37</sup>

Empecemos a analizar esta cita poniendo nuestra atención a la noción de libertad que la acompaña. Para Montesquieu, el tema de la libertad es central para entender el papel de las leyes. Más aún, las leyes definen nuestra esfera de la libertad. Montesquieu es claro con el papel de las leyes para la libertad, al definir este concepto diciendo “La libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten”.<sup>38</sup>

Esta definición de la libertad podría resultar insuficiente para algunas personas. Por ejemplo, no es común que la libertad dependa de algo tan contingente como las leyes humanas. Como lo tenía claro Montesquieu, las leyes varían de una nación a otra. E incluso si las leyes estuvieran basadas según un principio fundamental y, desde el pensamiento moderno, igualmente repartido entre todos como lo es la razón, las leyes se redactarán considerando contingencias particulares del contexto geográfico e histórico. ¿Qué pasa cuando hay leyes tiránicas?

La respuesta de Montesquieu a esta posible reserva de la definición de libertad viene con una definición menos citada pero igual de importante: “[...] la libertad no puede consistir sino en la facultad de hacer lo que se debe de quererse, y en no estar obligado a ejecutar lo que no debe quererse”.<sup>39</sup>

Aquí Montesquieu agrega un aspecto íntimamente relacionado con el modelo de virtud clásico que no quedaba claro en la formulación más famosa. Durante la redacción de las leyes, no se debe averiguar lo que no debe hacerse. Ese es el resultado. En su lugar, debe buscar definir lo que no debería quererse hacer. Este énfasis en el “querer”, es decir, en la voluntad, nos permite conectar las tendencias humanas naturales a una buena legislación. La ley debe evitar que las tendencias humanas se corrompan, que se mantengan virtuosas.

A estas definiciones, Montesquieu agrega una tercera definición de libertad, en este caso, política. El filósofo francés explica esta faceta de la libertad diciendo:

La libertad política, en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno, que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro.<sup>40</sup>

Esta definición tendrá un gran peso al presentar los argumentos a favor de separar cada uno de los poderes. A pesar de lo parecido que puede parecer en primera instancia, esta visión es muy diferente a la presentada por Locke, en donde también se busca la seguridad personal a través de la creación de una comunidad basada en leyes. Sin embargo, mientras que con Locke las leyes sirven para resolver los conflictos que inevitablemente ocurren, Montesquieu aspira a que se creen instituciones que permitan a los individuos de la comunidad sentirse tranquilos de que el comportamiento de sus pares está contenido por las leyes. En pocas palabras, las leyes no (solo) están para resolver las disputas y justificar el uso legítimo de la fuerza pública, sino para incentivar el actuar bajo límites establecidos, que siguiendo las primeras definiciones, corresponde a incentivar la libertad.

Como señala Aguilar, hay múltiples interpretaciones de estas definiciones.<sup>41</sup> Aguilar nos recuerda que hay autores, como Isaiah Berlín, que han concluido que estas dos definiciones entran en conflicto, siendo una de corte liberal y otra según la cuál es un acto de liberación forzar a los ciudadanos a seguir las normas correctas. Mientras que otros autores, quizá más cercanos a nuestra posición, la consideran casi sinónimas. Sin embargo, en lugar de ver una reminiscencia de las teorías de la virtud clásicas, ven una invitación a buscar la armonía entre la política gubernamental y los deseos individuales de los ciudadanos.

A pesar de nuestras diferencias con estas posiciones, es innegable el peso que la libertad toma en la teoría de Montesquieu, en lugar de papel que la propiedad y la ley de la naturaleza jugaba en la teoría de Locke o en la conveniencia para el monarca de Maquiavelo. En consonancia con esa posición, autores como Rafael de Agapito y Luis Javier Algorri, han visto en este paso argumentativo un elemento significativo de la teoría de Montesquieu: la libertad pasa de ser un resultado deseado, más no necesario, al “principio activo y constitutivo de la organización del Estado”.<sup>42</sup> Un antecedente claro del papel de las constituciones como edificadores de estados que buscan proteger los derechos fundamentales de todas las personas. Es importante que rescatemos este punto en el análisis final de nuestro trabajo. ¿Es la libertad el objetivo final del sistema que permite la separación y el equilibrio de poderes en el sistema democrático mexicano? Y si lo es, ¿bajo qué sentido de la palabra de la libertad lo haría? Discutiremos esas preguntas al final de esta investigación.

Ahora que ya tenemos más clara la propuesta de Montesquieu al respecto del concepto de igualdad y el peso argumental que tiene dentro de su teoría, es momento de entender la afirmación según la cual la libertad no existe cuando se abusa del poder. Como queda claro en la última cita,

Montesquieu considera que el abuso de poder se da cuando un individuo o grupo de personas en el poder se corrompen y empiezan a ordenar a otros que realicen acciones que quedan fuera de la ley.

Es por eso por lo que Montesquieu termina diciendo: “Una constitución puede ser tal que nadie se vea obligado a hacer lo que la ley no les manda, y a no hacer lo que les permite”.<sup>43</sup> Esto es equivalente, como lo señalan Salazar Ugarte y Carbonell Sánchez, a decir que los límites están hechos para que la voluntad de nadie obligue a otros a actuar de una manera distinta a lo que establece la ley. La libertad solo existirá cuando los hombres estén regidos por las leyes y no las leyes dependan de la voluntad particular de unos hombres que, con el tiempo, tenderán a la corrupción.<sup>44</sup>

Me parece que, en este aspecto, la visión de un estado gobernado por leyes tiene una limitación que pocas veces es discutida por los comentaristas de Montesquieu: un régimen, aun cuando cumpla con la separación y el equilibrio de poderes, solo será tan virtuoso como lo sean sus leyes. Dada esa posición, Montesquieu tendrá que buscar un argumento similar al que Locke dio para indicar cómo un gobierno en donde las leyes están sobre todas las personas nos lleva, de hecho, al desarrollo de leyes justas.

Recapitulando un poco, para Montesquieu, el poder necesita ser limitado por el propio poder, para evitar que aquellos que ejercen alguna faceta del poder caigan ante su tendencia natural y aprovechen sus funciones y capacidades para violar la libertad de los individuos al sobreponerse a las obligaciones y derechos que se establecen en la ley. Con esto podemos resumir de manera muy breve el problema que Montesquieu intenta resolver con su teoría de la separación y equilibrio de poderes. Pero ahora que hemos entendido el por qué, es momento de entender el cómo.

La definición que Montesquieu hace de cada uno de los poderes en los que divide el Poder Soberano aparece en su exposición en un momento particular: durante el análisis del arreglo que se estableció en el gobierno de Inglaterra. La justificación para este proceder que da Montesquieu es que el gobierno inglés es un ejemplo único de nación cuya constitución gubernamental refleja claramente que su objetivo final es la libertad. En contraste enumera casos de naciones que ha revisado previamente, según los cuales los objetos varían: la expansión del imperio, la guerra, la navegación, el bienestar del gobernante, la gloria o la independencia. En todos estos ejemplos, Montesquieu ve gobiernos que oprimen la libertad de sus ciudadanos.<sup>45</sup>

Sin embargo, a pesar de que su propósito es analizar el caso particular del arreglo gubernamental de Inglaterra, comienza ese apartado teorizando de manera general sobre los poderes que conforman cualquier tipo de estado. Es decir, bajo los términos que desarrollamos al analizar el caso de Locke, realiza una separación conceptual del poder del estado en tres: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Montesquieu dibuja las esferas de acción de cada uno de los poderes con las siguientes palabras:

Por el primero [el poder legislativo], el príncipe o el magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones. Y por el tercero castiga los crímenes decide las contiendas de los particulares. Este último se llamará poder judicial; y el otro, simplemente poder ejecutivo del estado.<sup>46</sup>

En este punto notamos que se recupera el análisis clásico de las funciones del Estado que, como vimos en la Tabla 1, ya distinguía entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Una pregunta que podría surgir en este punto al lector es por qué Montesquieu, al presentar su división conceptual de los poderes de Inglaterra,

distinguió la faceta judicial, mientras que John Locke no lo hizo. Al respecto, se puede hipotetizar dos razones. En primer lugar, que Montesquieu recuperó el peso del poder judicial fuertemente influenciado por sus vastos conocimientos de la cultura clásica, demostrados en los primeros libros de su obra. En contraste, al revisar las citas que hizo John Locke en su tratado, podemos notar que se hacen pocas citas a autores clásicos. Este punto no busca minimizar el trabajo de Locke en ningún sentido. Lo único que buscamos señalar es la diferencia en la influencia que pudo tener la tradición clásica entre los dos autores. Dejamos pendiente para otra investigación analizar a detalle el peso de los clásicos en la obra de Montesquieu.

La segunda razón que suponemos que pudo influenciar en el resurgimiento del poder judicial es, como lo adelantamos antes, el papel de los parlaments en la Francia del Antiguo Régimen.<sup>47</sup> Como comentábamos antes, a pesar de la enorme variedad de tareas desempeñadas por estos organismos estatales, su principal característica era el servicio preponderantemente judicial que prestaban. También señalamos que, en tiempos de Montesquieu, empezaron a cobrar un papel importante al entrar en negociaciones fiscales y políticas con la monarquía. Es de suponer que, para Montesquieu, esta experiencia le permitió entender con mucha más claridad que Locke del enorme poder con el que contaban los depositarios del poder judicial. Y lo reflejó en su análisis de Inglaterra y exacerbó ese peso para dar su propia solución al latente abuso del poder en todos los gobiernos del mundo.

Una vez caracterizados los poderes del gobierno, Montesquieu pasa a dar argumentos para la separación de funciones de los tres poderes en general y de cada una de las combinaciones posibles de estos tres poderes. Para el francés, el peor escenario es aquel en donde los tres poderes se encuentran reunidos. En sus palabras:

En el estado en que un hombre solo o una sola corporación de próceres, o de nobles, o del pueblo administrase los tres poderes, y tuviese la facultad de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los crímenes y contiendas de los particulares, todo se perdería enteramente.<sup>48</sup>

Incluso deja entrever que es preferible un gobierno en el que dos de estos poderes se aglutinen, pero uno se mantenga separado, que un gobierno con los tres estados mezclados. Con esto defiende, hasta cierto punto, a las monarquías europeas que considera como “moderadas”, frente a gobiernos despóticos como los de Asia occidental.<sup>49</sup>

Algunas disposiciones facilitan el control mutuo de los tres poderes. Montesquieu sostiene que el poder legislativo debe ser el único que tenga la facultad de cobrar impuestos, ya que así puede privar al ejecutivo de la financiación si este intenta imponer su voluntad de forma arbitraria. Asimismo, el poder ejecutivo debe tener derecho a vetar los actos del legislativo, y este debe estar compuesto por dos cámaras, cada una de las cuales puede impedir que los actos de la otra se conviertan en ley. El poder judicial debe ser independiente tanto del legislativo como del ejecutivo, y debe limitarse a aplicar las leyes a casos particulares de manera fija y coherente.

La libertad también requiere que las leyes se refieran solo a las amenazas al orden público y a la seguridad, ya que tales leyes nos protegerán de los daños mientras nos dejan libres para hacer tantas otras cosas como sea posible. Así, por ejemplo, las leyes no deben referirse a las ofensas a Dios, ya que Él no requiere su protección. No deben prohibir lo que no necesitan prohibir: “todo castigo que no se derive de la necesidad es tiránico. La ley no es un mero acto de poder; las cosas indiferentes por su propia naturaleza no están dentro de su ámbito”.<sup>50</sup>

Las leyes deben ser construidas para facilitar al máximo que los ciudadanos se protejan del castigo. No deben ser vagas o ambiguas, ya

que si lo fueran, nunca podríamos estar seguros de si una determinada acción es o no un delito. Tampoco deben prohibir cosas que podríamos hacer inadvertidamente, como chocar con una estatua del emperador, o involuntariamente, como dudar de la sabiduría de uno de sus decretos; si tales acciones fueran delitos, ningún esfuerzo por cumplir las leyes de nuestro país justificaría la confianza en que lo lograríamos, y por lo tanto nunca podríamos sentirnos a salvo de la persecución penal.

Por último, las leyes deben facilitar al máximo que una persona inocente pueda demostrar su inocencia. Deben referirse a la conducta exterior, no (por ejemplo) a nuestros pensamientos y sueños, ya que mientras podemos intentar demostrar que no realizamos alguna acción, no podemos demostrar que nunca tuvimos algún pensamiento. Las leyes no deben criminalizar conductas que son intrínsecamente difíciles de probar, como la brujería; y los legisladores deben ser cautelosos al tratar con delitos como la sodomía, que normalmente no se llevan a cabo en presencia de varios testigos, para no "abrir una puerta muy ancha a la calumnia".<sup>51</sup>

## **II. DE LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES A SU APLICACIÓN EN AMÉRICA Y MÉXICO**

A continuación, presentamos una historia de la división de poderes en México. En otras palabras, esta es una historia sobre tres premisas a partir de las cuales se organiza el Estado mexicano: I) el poder del Estado debe quedar separado en tres segmentos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; II) no podrán reunirse dos o más de estos tres poderes en una sola persona, y III) no podrá depositarse el Legislativo en un solo individuo. Cualquier historia sobre la división de poderes, ya sea en México o en algún otro sistema político-constitucional del mundo, podría bien empezar desde *La Política* de Aristóteles: la estructura del Estado debe de imitar a la de un árbol de ramas bien separadas; y así, como en el árbol

donde el crecimiento de una rama no interfiere ni se sobrepone con el de las otras, el Estado debe de funcionar como un sistema en donde no hay cabida para que la intimidación o el miedo, un organismo cuyas partes funcionen en armonía, sin que ni ninguna ejerza un dominio despótico sobre la otra. Tal intuición aristotélica se filtró hasta los trabajos de Maquiavelo y, desde luego, Montesquieu, quien ya ha figurado de manera particular en el contenido de este libro.

Ahora bien, para construir una historia de la división de poderes en México no es necesario partir de Aristóteles y las teorías clásicas del gobierno (que, afortunadamente ya se han presentado en otro capítulo de este escrito). Sin embargo, lo que sí resulta indispensable es abordar dos momentos clave en la construcción de Estados constitucionales en América. El primero de estos episodios es el de la llegada de la filosofía de John Locke a los Estados Unidos y la influencia que tuvo sobre Thomas Jefferson. El segundo episodio es el del impacto que la obra de Montesquieu tuvo en los procesos de independencia de la América Española, específicamente en la Constitución de Cádiz, y en los proyectos constitucionales de Simón Bolívar y José Gervasio Artigas. Llama la atención cómo es que, a pesar de que Locke y Montesquieu llegaron, respectivamente, al norte y al sur del continente, la influencia de estos autores no resultó suficiente para que en México se instaurara de manera normativa una división tripartita de poderes. Esto se debió, como se explicará más adelante, a los dos periodos de regímenes autocráticos y oligárquicos por lo que cruzó el país: primero de 1876 a 1910, y posteriormente, de 1929 al 2000.

### *John Locke y Thomas Jefferson*

Esta historia debe comenzar en un momento tan anterior en el tiempo como 1673, en Inglaterra. Lord Shaftsbury había sido destituido de su cargo de Lord Canciller y se había convertido en uno de los líderes del partido de la oposición, el Country Party. Para 1679, el principal interés de los líderes del Country Party era el de excluir a James, duque de York, de la sucesión de su hermano Charles II en el trono. Querían hacerlo porque Jacobo era católico, e Inglaterra era entonces un país firmemente protestante.

Consiguieron una mayoría en la Cámara de los Comunes gracias a serias campañas electorales y aprobaron un proyecto de ley de exclusión, pero dada la falta de voluntad del rey para ver a su hermano excluido del trono, el proyecto fracasó en la Cámara de los Loes. Lo intentaron un par de veces más sin éxito.

Al fracasar por la vía parlamentaria, algunos de los líderes del Country Party empezaron a tramar una rebelión armada. *Two Treatises of Government* se publicó en 1688, mucho después de que la rebelión tramada por los líderes del partido del país no se hubiera materializado y después de que Shaftesbury hubiera huido del país hacia Holanda y hubiera muerto. La introducción de los Dos Tratados fue escrita después de la Revolución Gloriosa de 1688, y dio la impresión de que el libro fue escrito para justificar la Revolución Gloriosa. Ahora sabemos que, posiblemente, los Dos Tratados fueron escritos durante la crisis de la Exclusión en 1681 y tuvieron la intención, en parte, de justificar el levantamiento armado general que los líderes del Country Party estaban planeando.

Había serios obstáculos para una rebelión que forzara la exclusión de James del trono. La alta burguesía anglicana inglesa debía apoyar tal acción. Pero la iglesia anglicana desde la infancia enseñaba que los deberes políticos de los hombres estaban determinados exhaustivamente por sus superiores terrenales, que bajo graves escrúpulos de conciencia podían declinar con razón el cumplimiento de aquellos decretos de la autoridad que estuvieran en directa violación de la ley divina, no pudiendo en ningún caso tener derecho a resistirse a dicha autoridad.<sup>52</sup> Dado que en 1679 estaba muy claro que el Rey se oponía a excluir a su hermano del trono, favorecer la exclusión implicaba una resistencia explícita y consciente al soberano. La resistencia pasiva simplemente no serviría. Así pues, la alta burguesía se encontraba en un profundo conflicto y ninguna de las dos opciones que se le ofrecían parecía muy aceptable. Para influir en su elección era necesario, sobre todo, presentar un ordenamiento más coherente de sus valores, mostrar que la tradición política dentro de la cual los disidentes veían su

conducta no era, por definición, empíricamente absurda o socialmente subversiva. Había que persuadir a la alta burguesía de que podía haber razones para la rebelión que no la hicieran ni blasfema ni suicida. Para lograr este objetivo Locke eligió atacar al más relevante de los partidarios del derecho divino de los Reyes: Sir Robert Filmer (c 1588-1653), un hombre de la generación de Charles I, y que había defendido la corona en varias de sus obras. Su obra más famosa, *Patriarcha, or The Natural Power of Kings*, fue publicada póstumamente en 1680 y representó la exposición más completa y coherente del punto de vista que Locke quería rebatir. Filmer sostenía que los hombres nacían en una servidumbre indefensa a una familia autoritaria, una jerarquía social y un soberano cuya única limitación era su relación con Dios. En estas circunstancias, todo lo que no fuera obediencia pasiva sería "vicioso, blasfemo e intelectualmente absurdo". Así, Locke necesitaba refutar a Filmer y devolver a la nobleza anglicana una base coherente para la autonomía moral.

El Primer Tratado fue una obra polémica, destinada a refutar la base teológica de la doctrina del Derecho Divino presentada por Sir Robert Filmer. Locke destaca la afirmación de Filmer de que los hombres no son "naturalmente libres" como la cuestión clave, ya que ese es el "terreno" o la premisa sobre la que Filmer erige su argumento a favor de la idea de que todo gobierno "legítimo" es una "monarquía absoluta": los reyes descienden del primer hombre, Adán, y sus súbditos son naturalmente esclavos. Al principio del *Primer Tratado*, Locke examina minuciosamente algunos pasajes bíblicos para negar que las escrituras o la razón apoyen la premisa o los argumentos de Filmer. Locke sostiene que el punto de vista de Filmer es lo suficientemente incoherente como para que los gobiernos se establezcan por la fuerza y la violencia. Por lo tanto, Locke afirma que debe proporcionar una teoría alternativa sobre el origen del gobierno "para que los hombres no caigan en la peligrosa creencia de que todo gobierno en el mundo es simplemente el producto de la fuerza y la violencia". Es aquí de donde surge el Segundo Tratado.<sup>53</sup>

Locke, y concretamente su Segundo Tratado, tuvo una influencia profunda sobre los padres fundadores de los Estados Unidos. James Madison extrajo muchas de sus teorías políticas de Locke. Benjamin Franklin estudió a Locke en su autoeducación, y John Adams creía que todo el mundo debería aprender las teorías de Locke. La mayoría de los padres fundadores estaban familiarizados con las teorías de Locke, y muchos de ellos encontraron que estas teorías eran fundamentales para las suyas. Sin embargo, el más notable es Thomas Jefferson, quien creía que Locke y Algernon Sidney eran las dos fuentes principales de la concepción de la libertad de los padres fundadores, y citó a Locke junto con Newton y Bacon como la "trinidad de los inmortales".<sup>54</sup> Jefferson también afirmó que el Segundo Tratado era uno de los mejores libros jamás escritos sobre política, y aconsejó a todos que dedicaran una hora al día al estudio de la política "comenzando con Locke y Sidney".<sup>55</sup> Jefferson incorporó las ideas de Locke en sus escritos y las utilizó como base para su propio pensamiento político. De hecho, la Declaración de Independencia tiene secciones que son, virtualmente, ecos del Segundo Tratado de Locke.

Thomas Jefferson nació el 13 de abril de 1743 en las afueras de Charlottesville, Virginia. Era el tercero de diez hermanos y nació en el seno de una familia aristocrática y acomodada. Comenzó su educación a los nueve años, cuando empezó a estudiar griego y latín. Jefferson tenía una buena formación. Se graduó en el College of William and Mary, la segunda institución de enseñanza superior más antigua de Estados Unidos, después de Harvard. Luego de graduarse en el College of William and Mary, Jefferson estudió derecho con George Wythe, uno de los abogados más importantes de Virginia, y un erudito preeminente de las colonias americanas. Mientras estudiaba derecho, Jefferson debatía y discutía con los políticos de la capital. Tras sus rigurosos cinco años de estudio del derecho, Jefferson fue admitido en el Colegio de Abogados de Virginia y ejerció la abogacía durante casi una década.

Tras la Guerra de los Franceses y los Indios de 1763, Gran Bretaña aplicó impuestos a las colonias americanas. Tras la Ley del Timbre, Jefferson fue elegido miembro de la Cámara de Burgueses de Virginia. En 1774, escribió "*Una visión resumida de los derechos de la América británica*", estableciéndose como un ferviente partidario de la independencia americana de Gran Bretaña. Esta obra fue redactada como un conjunto de resoluciones basadas en los derechos naturales de Locke que Jefferson envió a los delegados de Virginia en el Congreso General de Pensilvania.<sup>56</sup>

En *A Summary View*, Jefferson escribió que los colonos adoptaron el sistema de leyes bajo el que vivían en Inglaterra porque lo consideraron adecuado. Continuaron su unión con Gran Bretaña mediante una sumisión voluntaria. Jefferson presentó entonces un punto muy lockeano: que esto formaba un contrato social entre el pueblo de las colonias americanas y el rey británico. Jefferson argumentó entonces que esto imponía varias restricciones a los poderes del Rey y que muchos de los actos y decretos recientes del Rey violaban ese contrato. Jefferson señaló muchas de las usurpaciones de poder por parte del Parlamento, incluida la suspensión de la legislatura de Nueva York. Jefferson escribió que "Una legislatura libre e independiente se encarga de suspender los poderes de otra, libre e independiente como ella, mostrando así un fenómeno desconocido en la naturaleza".<sup>57</sup>

Jefferson estaba bien versado en Locke y en el derecho común inglés. Creía que todos los hombres nacen libres gracias a los derechos naturales. Asimismo, Jefferson afirmó que "el Dios que nos dio la vida nos dio al mismo tiempo la libertad".<sup>58</sup> Durante su estancia en París, Jefferson escribió a George Washington afirmando que se había convertido en un enemigo más del monarca. Escribe: "Apenas se conoce un mal en estos países que no se pueda atribuir a su rey como fuente, ni un bien que no se derive de las pequeñas fibras de republicanismo que existen entre ellos.

Además, puedo decir con seguridad que no hay una cabeza coronada en Europa cuyos talentos o méritos le den derecho a ser elegido sacristán por el pueblo de cualquier parroquia de América”.<sup>59</sup> Creía que el derecho de sufragio era vital para el éxito de un buen gobierno, y que las únicas aristocracias que eran justas eran las del talento y la virtud.

En 1775, Jefferson asistió al Segundo Congreso Continental, donde se creó el Ejército Continental y se nombró a George Washington su comandante en jefe. Un año más tarde, en junio de 1776, Jefferson, John Adams, Benjamin Franklin, Roger Sherman y Robert Livingston fueron nombrados miembros de un comité para redactar la *Declaración de Independencia*. Concretamente, Jefferson fue elegido para redactar el primer borrador de la declaración. La influencia de John Locke en Jefferson se hizo patente de inmediato y, aunque el Segundo Tratado de Locke es la clara fuente filosófica sobre la que se construyó la Declaración de Independencia, Jefferson también utilizó el borrador de la *Declaración de Derechos de Virginia* de George Mason y su propio preámbulo de la *Constitución de Virginia* como modelos para su redacción. Ambos documentos descendían de la Declaración de Derechos inglesa de 1689, que a su vez estaba influida por la filosofía de Locke. Algunos creen que Jefferson se inspiró más en la *Declaración de Derechos de Mason* que en el Segundo Tratado de Locke, pero en realidad tanto Mason como Jefferson se basaron en gran medida en Locke al redactar estos documentos.

La *Declaración de Derechos de Virginia* de George Mason sigue la filosofía de Locke presentada en el Segundo Tratado. Por ejemplo, en la *Declaración* se afirma que todos los hombres son naturalmente libres e independientes y que nacen con ciertos derechos inherentes que no pueden ser negados. El documento también asevera que todo el poder político procede del pueblo y que, por tanto, el gobierno es responsable de la protección de estos derechos. El documento concluye afirmando que cuando el gobierno es inadecuado o contrario a estos propósitos, es apropiado que ese gobierno sea reemplazado o abolido. Todos estos conceptos son fundamentalmente lockeanos. Por lo tanto, Jefferson utilizó

la *Declaración de Derechos de Mason* como modelo para su *Declaración de Independencia*, pero ambos autores se basaron en Locke como principal inspiración filosófica para sus argumentos.

La *Declaración de Independencia* depende clara y lógicamente de la filosofía de Locke. Como ya mencionamos, Locke creía que el gobierno se legitima a través del consentimiento del pueblo gobernado: se forma un contrato entre el pueblo y el gobierno, y es posible que ese contrato se rompa o se anule. Esta filosofía puede encontrarse en los escritos, documentos y discursos de los primeros fundadores. Alexander Hamilton escribió en el *Federalista n° 85* que Estados Unidos se fundó sobre "el consentimiento voluntario de todo un pueblo".<sup>60</sup>

Siguiendo las teorías de Locke sobre el consentimiento de los gobernados, los primeros colonos consideraban al pueblo como la fuente de la que el gobierno recibía su autoridad. En las primeras etapas de las colonias, los individuos utilizaron el consentimiento y la teoría del contrato social para establecer y legitimar los gobiernos locales. De hecho, los redactores del *Mayflower Compact*, que fue el primer documento de gobierno de la colonia de Plymouth, declararon que "debería haber una asociación y un acuerdo para que nos uniéramos en un solo cuerpo y nos sometiéramos al gobierno y a los gobernantes que acordáramos y eligiéramos de común acuerdo".

Jefferson y los demás fundadores creían en la teoría del contrato social de Locke. Opinaban que el gobierno de Inglaterra no cumplía con su parte del contrato social y que, como resultado, estaba justificado que declararan ese gobierno nulo y que establecieran un nuevo gobierno que pudiera proteger sus derechos. A lo largo de la *Declaración de Independencia*, Jefferson imita los argumentos de Locke sobre el poder legislativo, la naturaleza de la tiranía, los derechos naturales y el derecho y el deber de la revolución. De hecho, en ocasiones, Jefferson copia *verbatim* del Segundo Tratado de Gobierno de Locke.

### *Montesquieu en América Latina*

Como comentábamos anteriormente, Montesquieu consideraba a la libertad política como “una tranquilidad de espíritu que surge de la opinión que cada uno tiene de su seguridad”.<sup>61</sup> La libertad no es la libertad de hacer lo que queramos: si tenemos la libertad de hacer daño a los demás, por ejemplo, los demás también tendrán la libertad de hacernos daño, y no tendremos confianza en nuestra propia seguridad. La libertad implica vivir bajo leyes que nos protejan de los daños y que, al mismo tiempo, nos dejen libres para hacer todo lo posible, y que nos permitan sentir la mayor confianza posible en que, si obedecemos esas leyes, el poder del Estado no se dirigirá contra nosotros.

Para proporcionar a sus ciudadanos la mayor libertad posible, un gobierno debe tener ciertas características. En primer lugar, puesto que “la experiencia constante nos muestra que todo hombre investido de poder es propenso a abusar de él... es necesario, por la propia naturaleza de las cosas, que el poder sea un control del poder”.<sup>62</sup> Esto se consigue mediante la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno. Si diferentes personas u órganos ejercen estos poderes, cada uno puede controlar a los demás si intentan abusar de sus poderes. Pero si una persona u órgano tiene varios o todos estos poderes, entonces nada impide que esa persona u órgano actúe tiránicamente; y el pueblo no tendrá confianza en su propia seguridad.

El énfasis de Montesquieu en la conexión entre la libertad y los detalles del derecho penal era inusual entre sus contemporáneos, e inspiró a reformadores jurídicos posteriores. Durante el proceso de independencia de la América Española a inicios del siglo XIX, las jóvenes naciones del continente tuvieron regímenes políticos que retomaban elementos de la filosofía de Montesquieu. Esto puede apreciarse desde la Constitución de Cádiz, en 1812, pero también en las Constituciones Bolivarianas, la primera de ellas escrita en 1826, diseñada para aplicarse en Bolivia, pero también

en Perú y en ciertas partes de la Gran Colombia. La columna vertebral que sostenía a las Constituciones de Bolívar era la desconfianza hacia el pueblo: para Bolívar, el pueblo latinoamericano carecía de madurez política y necesitaba, por lo tanto, un edificio constitucional (esto es, una constitución) capaz de integrarlos en el juego político.<sup>63</sup>

Con este fin, Simón Bolívar instituyó en la Carta de 1826 la Cámara de tribunales, La Cámara de Senadores y de Cámara de Censores. Las tres Cámaras reunidas conjuntamente componían el poder legislativo que tenía como atribuciones principales nombrar al presidente de la República, aprobar el nombramiento del vicepresidente a propuesta del presidente, elegir el lugar de residencia del gobierno y trasladarlo si graves circunstancias lo exigieran. En consecuencia, el poder legislativo tricameral de la Constitución de 1826, inspirado del régimen mixto de Montesquieu, aparecía como una solución intermedia. Los diferentes intereses políticos representados en el edificio constitucional podrían armonizar naturalmente permitiendo de esta manera mantener el equilibrio del sistema. Todas las decisiones extremas que hubieran tenido por objetivo hacer prevalecer el interés de una clase sobre otra habrían sido de facto imposibles de ejecutar en el régimen mixto bolivariano.

Desafortunadamente, el proyecto de la Constitución bolivariana fue virtualmente simbólico: la Constitución de Bolívar fue aplicada muy poco tiempo en los países en los cuales había sido adoptada. Por ejemplo, en Bolivia el Mariscal Sucre, renunció a aplicarla luego de algunos meses de práctica. En Perú únicamente fue aplicada durante seis meses.

La fragmentación de la Gran Colombia en 1830 en tres países, Colombia, Ecuador y Venezuela y el retiro de Simón Bolívar del ámbito político hacían imposible la aplicación de su Constitución, finalmente incomprendida en la época, en esta región, especialmente porque ella establecía al lado de un régimen mixto un presidente vitalicio. Sin embargo, la Constitución Bolivariana servirá en cierta medida de modelo para la redacción de las nuevas Constituciones de estos países que, sin ir tan lejos

en la “separación de poderes”, volverían a una concepción más clásica del modo de organización de los poderes públicos. Pero cualesquiera fueran los debates posteriores a la Constitución bolivariana, el régimen mixto y la moderación brillaron de ahí en adelante como las referencias insuperables del establecimiento de todas las nuevas Constituciones buscando la libertad.

La influencia de Montesquieu estaba, por cierto, presente en otras Constituciones de la época, como la ya mencionada Constitución de Cádiz. Asimismo, desde 1813 durante los debates relativos a la Asamblea General Constituyente de las provincias del Río de la Plata, los representantes de la Asamblea decidieron adoptar medidas que hacían recordar la importancia de un régimen mixto que separe los poderes. Encontramos esta voluntad en las instrucciones 5 y 6 del 13 de Abril de 1813 dadas por José Artigas, padre fundador de la Constitución Uruguaya, a los diputados orientales para la redacción de una constitución que precisa que: “Los gobiernos provinciales y nacional serán divididos en poderes legislativo, ejecutivo y judicial”.<sup>64</sup> En cuanto al artículo 6, este precisaba el marco de dicha separación: “Estos tres poderes jamás podrán estar unidos entre sí y serán independientes en sus facultades”.<sup>65</sup>

### *La Separación de Poderes en México durante el siglo XX*

La separación de poderes, según las teorías clásicas de John Locke y Charles Secondat Barón de Montesquieu, es una realidad virtualmente reciente en México. Desde los *Sentimientos de la Nación de Morelos* quedó plasmada la separación de poderes de manera tripartita: “Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos”. Ahora bien, a pesar de que la idea de que los poderes deben de estar separados siempre ha sido reconocida formalmente en las

constituciones mexicanas, el país ha cruzado, al menos, por dos periodos de regímenes autocráticos y oligárquicos: de 1876 a 1910, y de 1929 al 2000. Podría argumentarse que, en cierto sentido, México tiene una tradición democrática mínima: no hay episodios recurrentes de elecciones libres y regímenes participativos; hasta hace aproximadamente 20 años comenzó a existir la alternancia de partidos políticos, que, aunque frustrada por los golpes militares, ha abundado por muchísimo tiempo en el resto de los países iberoamericanos.

Ya para el siglo XX, la sociedad mexicana había evolucionado de manera dinámica: la población creció y zonas históricamente rurales se urbanizaron. Además, la esperanza de vida aumentó, las condiciones sanitarias de muchos espacios mejoraron, y los niveles educativos registraron un crecimiento espectacular. Asimismo, la clase media creció y se reforzó. La población también evolucionó de ser un espectador pasivo, una masa resignada y expectante, a un conglomerado heterogéneo y activo, aunque, si se les compara con las democracias industrializadas, los ciudadanos estaban todavía inmersos en un estado inicial de conciencia civil. México se rige actualmente por una Constitución que está vigente desde este siglo: la Constitución de 1917. Durante muchos años, la Constitución de 1917 fue catalogada como "nominal" en el sentido que Karl Loewenstein le dio a este término: se observaba formalmente, aunque el poder se concentraba en una oligarquía política.<sup>66</sup> Como señaló acertadamente Loewenstein, las condiciones socioeconómicas impidieron su total cumplimiento. Hoy, la Constitución puede ser conceptualizada como "normativa" por Loewenstein,<sup>67</sup> ya que las acciones corresponden a la norma establecida y el poder se ha repartido entre varias instituciones y entidades sociales.

Según la Constitución mexicana actual, existe una separación entre los poderes legislativo y ejecutivo. El poder ejecutivo recae íntegramente en el Presidente, que es elegido por votación popular directa. El legislativo recae en un órgano colegiado, el *Congreso de la Unión*, que se divide

en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.<sup>68</sup> La Cámara de Diputados se compone de 500 miembros: 300 miembros elegidos por mayoría relativa en un número idéntico de circunscripciones uninominales y 200 designados por el llamado Principio de Representación Proporcional. Siguiendo dicho principio, ningún partido puede tener más de 300 representantes.<sup>69</sup> La Cámara de Senadores está compuesta por 128 miembros. En cada una de las 32 entidades federativas se eligen dos por mayoría relativa (64), uno por primera minoría (32) y el resto (32) por el principio de representación proporcional.<sup>70</sup>

Tal y como lo habría deseado Aristóteles, cada rama del Estado tiene sus propias competencias, que ejerce de forma independiente, y que están clara y expresamente establecidas: el Congreso hace la ley y el Presidente la hace cumplir. Sus funciones están claramente separadas. Existe incompatibilidad entre el poder legislativo y el administrativo,<sup>71</sup> esto es, que quienes participan en el poder legislativo no pueden formar parte, al mismo tiempo, del poder administrativo y viceversa. Tanto el poder legislativo como el administrativo emanan del voto popular, que los elige por separado y otorga así a cada poder su propia legitimidad. Igualmente, el Presidente nombra y destituye libremente a sus subordinados inmediatos, que son los secretarios de Estado encargados de los distintos departamentos y que ocupan la más alta jerarquía en la administración. Sin embargo, es el Presidente quien posee los poderes constitucionales, no los secretarios. Asimismo, el Poder Ejecutivo y sus secretarios no son responsables ante el Congreso como en un sistema parlamentario, en el sentido de que al perder el apoyo de la mayoría deben necesariamente renunciar.

Los mecanismos característicos de un régimen parlamentario están ausentes en México. La elección e integración de cada órgano de poder son "emergentes" de la mayoría del legislativo. No existe un "gabinete"

con responsabilidad colectiva ante la asamblea legislativa. Además, no existen “mociones de censura” emitidas por el Poder Legislativo ni se niegan “votos de confianza” previamente exigidos por el Poder Ejecutivo que obliguen a la renuncia del Presidente y sus secretarios en caso de desacuerdo, si se bloquea una iniciativa importante o se critica severamente una acción. El Presidente no tiene ninguna facultad constitucional para disolver el Congreso y convocar nuevas elecciones fuera de los plazos constitucionalmente establecidos. Por lo tanto, no existen elecciones fuera de los plazos constitucionalmente establecidos. Sin embargo, se entiende que en el sistema presidencial, al igual que en el parlamentario, se requiere una amplia cooperación entre ambos órganos de poder para su buen funcionamiento, así como para la gobernabilidad del país.

La institución presidencial en México se estableció en la primera Constitución en 1824, una vez que el país logró la independencia de España y después de que un intento autocrático de establecer una monarquía tuviera éxito durante un breve período. En ese momento, solo existían tres modelos constitucionales escritos: la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre* de 1789 y la *Constitución Revolucionaria* de 1791; la *Constitución de los Estados Unidos* de 1787; y la Constitución Episódica de Cádiz de 1812. La Constitución de 1824 adoptó la forma de gobierno presente en Estados Unidos: republicana, democrática, federal, presidencial y bicameral. La Constitución de los Estados Unidos, como ya se mencionó, fue construida a partir de los Dos Tratados de John Locke. En este sentido, la Constitución mexicana posee también un carácter lockeano.

La Constitución de 1824 favoreció claramente a las provincias por encima de lo que entonces era el Distrito Federal de la Nación. En ese momento las provincias, muy fuertes e independientes, fueron elevadas a estados.<sup>72</sup> A las legislaturas de los estados se les otorgó el poder de nombrar a los senadores y de elegir al Presidente, al Vicepresidente y a los jueces de la Corte Suprema, así como la facultad de regir el sistema electoral para las elecciones federales y locales. En cuanto a los poderes federales,

el Congreso fue privilegiado sobre el Poder Ejecutivo, acaparando básicamente todas las decisiones importantes.

La sospecha de un nuevo intento autocrático estaba presente. Sin embargo, la limitación más grave para el Poder Ejecutivo era el sistema de Vicepresidencia, que recaía en la persona que recibía la segunda mayor cantidad de votos en la elección respectiva. Por lo tanto, la Vicepresidencia estaba en manos del principal rival del Presidente. Además, otorgaba al Vicepresidente la presidencia del Consejo de Gobierno (grupo de diputados y senadores que actúa durante los recesos del Congreso), lo que le aseguraba una presencia permanente en la política activa.

Desde el inicio de la República existieron dos grandes tendencias políticas. La primera buscaba la organización de la República a través del sistema federal, la separación de poderes, el reconocimiento de los derechos humanos y la ampliación de la participación política. La otra tendencia presente se dedicó a la preservación de los poderes reales dominantes durante la época colonial, la oligarquía criolla, la Iglesia católica y el Ejército. El escenario político era el de una sociedad confundida, ajena a las controversias planteadas, estratificada étnica y socioeconómicamente, pobre y analfabeta en su gran mayoría, y con la pesada carga de tres siglos de régimen colonial autoritario y la dominación espiritual por el dogmatismo intolerante de la Iglesia Católica. La clase media era muy reducida. El número de actores políticos era limitado y sus posiciones políticas inflexibles.

Las instituciones democráticas republicanas solo duraron hasta las segundas elecciones presidenciales. El candidato perdedor alegó una revuelta popular en la capital y obtuvo el reconocimiento. Más tarde fue depuesto por un golpe militar dirigido por el vicepresidente. A partir de entonces, el pueblo fue constantemente manipulado para rebelarse. El número de fusiles, y no de votos, ganaba las elecciones y era el único juez de la actuación de cada gobierno. El conflicto permanente entre liberales y conservadores, etiquetados en función de sus respectivos designios institucionales como "federalistas" o "centralistas", se resolvía intermitente y temporalmente a favor de unos u otros, siempre por la fuerza de las armas. De 1833 a 1857, el triunfo fue conservador, salvo un breve interregno liberal en 1847, que dio lugar a las constituciones de 1836 y 1843.

Las leyes constitucionales de 1836 establecieron una apatía normativa respecto a la integración de los poderes públicos. Estas leyes pretendían mantener el control de la oligarquía criolla y establecer el equilibrio entre todos los poderes reales para evitar los conflictos derivados de las divisiones internas. Para votar y ser candidato a cualquier cargo, se exigía un mínimo de ingresos y nivel de cultura. Solo la Cámara de Diputados era elegida de esta manera. En lo que respecta al Presidente, las normas revelaban un profundo recelo respecto a la concesión de poderes. La elección del Presidente la realizaban las dos cámaras, el Tribunal Superior de Justicia y las Comisiones Departamentales. La relación de fuerzas favorecía al Congreso.

En aquel entonces el principal problema de carácter político fue la creación del Supremo Poder Conservador, un "superpoder" que se fijó para que las acciones de los que integraban los tres tradicionales se ajustaran a la ley suprema.<sup>78</sup> Este intento de conseguir un control político sin límites desestabilizó todo el sistema. Las "Bases Orgánicas" de 1843 crearon una estructura constitucional en torno al Poder Ejecutivo. El fortalecimiento de la institución presidencial se explica por el dominio de la política nacional en ese momento por parte de Antonio López de Santa Anna: el texto constitucional se adaptó para satisfacer sus ambiciones autocráticas.

La Ley de Reforma de 1847 fue el resultado de un triunfo liberal en medio de la derrota militar en la guerra contra Estados Unidos y restableció la Constitución de 1824 con cambios indispensables. Estos cambios incluyeron la abolición de la Vicepresidencia y el establecimiento de una defensa constitucional como control judicial a través del amparo y mediante el control político recíproco de las leyes desde el Congreso Federal y las legislaturas estatales. El Presidente electo podía ejercer su cargo durante el periodo constitucional.

Al concluir la guerra con Estados Unidos, Santa Anna regresó en 1852 y estableció un régimen dictatorial. La Constitución de 1857 fue el resultado de una revolución contra la dictadura de Santa Anna. Su aplicación

se vio interrumpida por una guerra de tres años emprendida por la Iglesia católica y los conservadores contra el Estado laico que la nueva norma constitucional había establecido. El triunfo armado de los liberales se vio inmediatamente alterado por la invasión francesa y el establecimiento del imperio de Maximiliano de Habsburgo, que fue elegido emperador de México en un compromiso entre los conservadores derrotados y el emperador francés Napoleón III.

La Constitución de 1857 no entró plenamente en vigor hasta 1867.<sup>74</sup> Una notable clase política tomó el relevo y comenzó a llevar adelante una economía liberal, la libertad política y la práctica democrática. La Constitución revela el pleno acuerdo entre los entonces miembros de la Convención Constitucional para evitar el gobierno autocrático. Vinculó la legitimidad del Congreso y la del Presidente a la elección popular con sufragio universal. Se fortaleció el Legislativo, casi subordinado al Ejecutivo. El Congreso quedó integrado por una sola cámara con facultades de carácter legislativo y financiero y para aprobar acciones del Ejecutivo en número e importancia considerables. Se establecieron dos periodos de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podía ser prolongado.

Durante el receso se creó un Consejo de Gobierno, integrado por un representante por cada estado o territorio. La aplicación de estas disposiciones mantenía al Congreso en sesión permanente. Además, se privó al Presidente del veto, limitándolo a simples observaciones de los proyectos de ley. El presidente Juárez manifestó claramente su oposición a tal subordinación, lo que dificultó considerablemente el desarrollo de las tareas de gobierno.

Ante los constantes levantamientos de los caudillos populares regionales, encumbrados y fortalecidos como consecuencia de los dos últimos conflictos militares, fue necesario gobernar los estados bajo el régimen de "suspensión de la carta de derechos", establecido en la Constitución, y de acuerdo con sus reglas y limitaciones durante casi 10 años después de la restauración de la República. Las reformas de 1874, promulgadas por

el presidente Lerdo de Tejada, introdujeron una legislatura bicameral y restablecieron el veto presidencial.

En 1879, una revuelta iniciada en Tuxtepec por el general popular Porfirio Díaz, héroe de la Guerra de Intervención Francesa, triunfó e instauró un régimen que duró 30 años. Díaz respetó formalmente la Constitución de 1857, pero ejerció un poder autocrático. Su régimen logró la paz, la estabilidad política y un crecimiento sin precedentes de la economía en general, sin embargo, no tuvo en cuenta la desigual distribución de la riqueza, la inmovilidad social, los abusos de los terratenientes, la desesperada situación de los campesinos en las haciendas y las demandas de los trabajadores urbanos. Como resultado, el sistema se cerró en beneficio de una nueva aristocracia formada, con la exclusión de algunos burgueses de provincias y una nueva generación de jóvenes profesionales de clase media.

La conclusión necesaria de todo lo anterior es la siguiente: la presidencia en México nunca se debió a un reconocimiento constitucional; apareció, hasta las últimas décadas del siglo XIX, como un "fenómeno metaconstitucional" resultado de una vida política turbulenta y desordenada. Ninguna constitución, salvo la de 1843, concedió excesivos poderes al Presidente. Además, todas ellas trataron de medir la asignación de poderes al Ejecutivo para evitar la tendencia recurrente de un gobierno autocrático.

En consecuencia, no fue la ausencia de un esquema normativo adecuado lo que produjo la inestabilidad política del país. Más bien, esta fue causada por las circunstancias políticas, económicas y sociales del México Independiente, donde la herencia colonial autoritaria, la defensa de los intereses y privilegios tradicionales, el incipiente desarrollo de las clases medias y las extremas desigualdades económicas y sociales imposibilitaron el establecimiento del Estado constitucional y de las instituciones.

El término "presidencialismo" se ha formado para referirse al enorme poder que el Presidente acumuló en México a partir de 1929, cuando se fundó el Partido Nacional Revolucionario, hasta el año 2000, cuando su heredero, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió las elecciones. El sistema presidencialista ha sido definido en los tratados de ciencia política con una variedad de etiquetas: semi-democracia, dictadura

blanda, autoritarismo suave. Nosotros preferimos el calificativo neutro de "presidencialismo", que se ajusta mejor a la descripción de la realidad de la separación de poderes.

La Constitución de 1917 fue el resultado de la Revolución ocurrida a principios del siglo XX. En realidad, hubo dos conflictos armados consecutivos: el político, iniciado por Francisco Madero en 1910, y la gran revuelta política y social encabezada por Venustiano Carranza en 1913. El primer movimiento revolucionario derrocó la dictadura de Porfirio Díaz y logró la elección de un gobierno democrático. Pero el presidente Madero, con excesivo celo democrático, no creó un gobierno fuerte, transigió con las fuerzas económicas y políticas del régimen vencido, descuidó los cambios sociales que buscaban los revolucionarios y provocó que muchos de ellos le retiraran su apoyo. Finalmente, fue depuesto tras casi un año por un golpe militar.

El segundo movimiento fue un levantamiento contra la nueva dictadura. Esta revuelta reunió a burgueses, grupos de campesinos organizados y miembros activos de la creciente clase media. El resultado fue la convocatoria de una convención constitucional, cuyos miembros rechazaron la concentración del poder, tanto en el ejecutivo como en el legislativo, al tiempo que intentaron reforzar el primero, que tenía un papel disminuido en las constituciones anteriores. Por ello, se establecieron los equilibrios característicos del sistema presidencial y el principio de no reelección del Presidente de la República. La Constitución completó la tradicional carta de derechos con las reformas agraria y laboral y la propiedad nacional de los recursos naturales. También contenía duras disposiciones contra la Iglesia Católica por su apoyo a los movimientos contrarrevolucionarios.

Las secuelas de la revolución no fueron muy prometedoras para alcanzar los propósitos constitucionalmente establecidos. El primer presidente electo, Venustiano Carranza, fue asesinado, y el poder quedó en manos de un grupo de caudillos surgidos de la pequeña burguesía del norteño estado de Sonora, encabezados por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, que fueron elegidos sucesivamente presidentes. El control político de las provincias estaba en su mayor parte en manos de los jefes revolucionarios, y la paz era precaria.

No obstante, se afirmó la autoridad presidencial y se sentaron las bases para la modernización del país: se fundó el banco central y con ello las bases de un sistema financiero hasta entonces inexistente; se iniciaron programas de irrigación, la reforma agraria se llevó a cabo, a un ritmo lento pero prudente; se construyeron carreteras y algunos programas de educación y salud entraron en vigor exitosamente; los conflictos internacionales, derivados de la destrucción de propiedades extranjeras durante los años pasados, se resolvieron satisfactoriamente y el nuevo gobierno obtuvo reconocimiento internacional. Obregón consiguió una reforma constitucional para poder ejercer el cargo durante un segundo mandato. Ganó las elecciones pero no asumió el cargo. En medio de un conflicto con la Iglesia, un joven militante católico lo impidió. La magnitud del presidente electo despertó la agitación de los líderes armados en todo el país. De nuevo, los fusiles, y no los votos, determinaron el rumbo de la nación.

El presidente Calles convocó a los caudillos más fuertes y prestigiosos y logró un acuerdo para dar a la sucesión presidencial la solución prevista en la Constitución (nombramiento de un presidente provisional por el Congreso y convocatoria a elecciones). El Partido Nacional Revolucionario (PNR) se fundó como un compromiso entre los que ejercían el poder real para institucionalizar la vida política, dando a cada uno participación en el proceso de decisión y cumpliendo sus demandas de forma satisfactoria. En México no había más poder que la fuerza armada, ni una solución política diferente al acuerdo entre quienes lo detentaban. El Partido dominó la vida política de México hasta las elecciones de 2000.

Al principio controlado por Calles, quien mantuvo el poder real hasta 1938, el Partido reconoció después al Presidente de la República como su único líder. Los nombres del Partido, correspondientes a las diferentes etapas de su desarrollo y propósito, fueron, sucesivamente: Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde su creación, se restableció constitucionalmente el principio de no reelección. La elección de los presidentes se llevó a cabo con la periodicidad prevista en la Constitución, cada seis años. El Presidente centralizó el poder real a nivel federal, estatal y local. Cada titular del Poder Ejecutivo ejercía una autoridad incuestionable durante los seis años de su mandato constitucional.

Eventualmente, gracias a Lázaro Cárdenas el Partido comenzó a recibir apoyo de organizaciones obreras, campesinas y de clase media, creándose cada una de ellas desde los centros de autoridad. Fue en tal momento cuando cambió su denominación a Partido de la Revolución Mexicana.

En ese entonces, la organización espontánea e independiente de obreros y campesinos era mínima, débil, dividida ideológicamente y proclive al uso de la violencia. Las nuevas organizaciones semioficiales permitieron la progresiva exclusión de los jefes militares como fuerza política; las antiguas milicias revolucionarias dieron paso al ejército profesional. Una generación de oficiales, con una nueva mentalidad, se preparó en las escuelas militares. El ejército se transformó en un brazo leal y poderoso del sistema político.

En México, el militarismo al estilo latinoamericano era desconocido en el siglo XX. También estuvieron ausentes los altercados entre partidos políticos y los interregnos democráticos que tuvieron lugar en el resto de Iberoamérica. Las exigencias del desarrollo económico, al crecer la población a un ritmo elevado, aceleraron la centralización. Se respetó el principio de no reelección y el Presidente de turno adquirió el liderazgo indiscutible del Partido. Desde 1934 hasta el año 2000, todos los presidentes cumplieron su mandato de seis años.

El Partido controlaba las elecciones a nivel nacional, estatal y municipal. Los candidatos a gobernadores, diputados federales y senadores eran seleccionados por el Presidente. Las prácticas electorales corruptas fueron frecuentes; sin embargo, muchas veces fueron innecesarias, dado que el sistema presidencialista adquirió legitimidad a medida que el país alcanzaba la paz, la estabilidad, el progreso económico y los beneficios sociales en salud, educación y seguridad social. La disciplina total, así como el respeto a las decisiones finales, se generó internamente; se permitió el pluralismo de opiniones dentro del partido y las negociaciones fueron normales. Una vez tomada una decisión, debía llevarse a cabo.

De 1934 a 1940, el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, las presiones sociales de campesinos y obreros se volvieron incontrastables. Las reformas que se contemplaban en la Constitución se llevaron a cabo; hubo reparto de los latifundios y mercedes agrarias, organización y fomento de las reivindicaciones laborales, mejora de los trabajadores y libertad

de huelga, programas de educación laica y finalmente la nacionalización del petróleo.

Estas medidas alarmaron a la burguesía, que organizó movimientos católicos y fundó el Partido de Acción Nacional (PAN). El PAN fue una verdadera oposición institucional que decidió actuar dentro del marco legal, y al hacerlo, legitimó el sistema contra el que nunca ahorró críticas. Cárdenas entregó el poder, en un recambio pragmático, a un conservador, Manuel Ávila Camacho, jefe revolucionario, moderado y católico. Camacho proclamó la unidad nacional, buscó la moderación de las demandas sociales, marchitó la reforma agraria y los movimientos obreros, y actuó de forma conciliadora.

Aprovechando las oportunidades que ofrecía la Guerra Mundial, inició una política de desarrollo económico basada en la sustitución de importaciones, que luego sería teorizada y promovida por la Comisión Económica para América Latina, órgano de las Naciones Unidas. La denominación del partido cambió a Partido Revolucionario Institucional. Se concluyó que los objetivos revolucionarios de justicia social estaban cumplidos; las "instituciones" eran ahora la tarea nacional. Se estableció y respetó la regla de que cada Presidente elige a su sucesor. Una vez que el nuevo Presidente elegido tomaba posesión, el anterior se retiraba de la vida política. Los mejores años del sistema fueron de 1940 a 1970, tres décadas de crecimiento económico continuo de casi 6% anual. El fortalecimiento de la autoridad central invalidó la estructura federal y la independencia del Congreso y de los estados.

El sistema se basó en una novedosa combinación de imposición autoritaria (moderada en el uso de la fuerza) con una búsqueda de legitimidad, encontrada en el respeto a los derechos individuales, no políticos, así como en la apertura del partido y de todo el sistema político a diversos grupos sociales. Se promovió el reclutamiento de nuevos elementos y se preparó una clase política.

En las organizaciones obreras y campesinas, los dirigentes fueron cooptados o incluso promovidos e impuestos. Su actuación era recompensada con escaños de diputados y senadores, y se podía seguir una carrera política gratificante. Las negociaciones laborales buscaban siempre aumentar los salarios reales sin reducir los márgenes de ingresos de las

empresas. El crecimiento económico lo permitía. La prensa y los medios de comunicación estaban controlados. El partido se proclamó "revolucionario" y desarrolló una ideología de progreso social. Pero siempre fue pragmático y adaptó sus principios a lo que exigían las circunstancias.

Esa adaptación llevó a alternar actitudes conservadoras o revolucionarias. El partido siempre postuló la justicia social, pero fue claramente anticomunista. Además, aunque en el discurso político se condenaban los excesos del capitalismo, se favorecía la empresa privada, aunque se equilibraba con medidas sociales imprescindibles y una fuerte gama de empresas públicas. Muchas de ellas fueron incautadas por el Estado después de que los propietarios privados las llevaran a la quiebra.

El Partido fue la herramienta fundamental del sistema para la articulación de la enorme cantidad de intereses que surgieron en la República, tratando con grupos formalmente organizados e informales. Los procesos de negociación fueron una tarea permanente. La gestión de las demandas fue auspiciada por la estructura jerárquica a nivel nacional. Los gobernadores eran los líderes naturales del partido en sus respectivos estados, aunque la autoridad central del Partido siempre enviaba un "delegado" para facilitar la comunicación con los órganos centrales de poder y servir de "contrapeso". Las diferencias se resolvían siempre "en familia".

Otro mecanismo que el sistema utilizó para articular intereses fue la administración pública. Si, al principio, fue una mera recompensa para los vencedores de los primeros tiempos, algunos sectores se desarrollaron técnicamente, incluyendo básicamente la ingeniería hidráulica, las comunicaciones y las finanzas. La burocracia se transformó en uno de los pilares del sistema, manteniendo una actitud discreta al principio para acabar dominando el aparato político. El "candidato" a la siguiente Presidencia era siempre un Secretario de Estado de la administración saliente, comenzando por el presidente Luis Echeverría, aunque este no había ocupado previamente un cargo electivo, sino que fue preparado en una carrera dentro de la burocracia federal. Los siguientes cuatro presidentes de México pertenecieron al sector financiero del gobierno. El político tradicional se eclipsó y dio paso al tecnócrata. Este "relevo" originó la separación en 1988 de un importante grupo de políticos dentro del PRI, mismos que fundaron el partido que sería hasta hace unos

años la tercera fuerza política más importante en México: el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El crecimiento demográfico coincidió con el declive del sistema económico cerrado basado en el programa de sustitución de importaciones, que fomentaba una industria sobreprotegida y orientada al mercado interior, favorecida con precios bajos para los productos energéticos y agrícolas en detrimento de las condiciones rurales. La crisis económica recurrente era resultado no solo de la mala gestión interna, sino también de los problemas globales que causaban perjuicios a una clase media creciente y cada vez más educada, cuyas demandas no eran satisfechas. Las manifestaciones de inquietud fueron los movimientos independientes de trabajadores ferroviarios, maestros, médicos y empleados de instituciones oficiales y estudiantes. Fueron reprimidos mediante el encarcelamiento de sus líderes. El uso de la fuerza fue más bien moderado.

La pérdida de legitimidad del viejo sistema se hizo evidente desde los trágicos sucesos de 1968, cuando la brutalidad en la represión de las protestas traumatizó al país. Se aceleró durante los sexenios de 1970-1976 y 1976-1982, debido a la crisis económica y sus consecuencias, incluyendo los severos ajustes que se requirieron por necesidad en el siguiente sexenio. Surgieron movimientos de una parte de la burguesía provincial, primero a nivel de ciudades (San Luis Potosí, Chihuahua, Guanajuato) y luego de estados, encabezados por líderes locales que exigían mayor participación, libre expresión del voto y respeto a los resultados de las elecciones locales. El Partido de Acción Nacional, tradicionalmente pro-empresario y católico, se vio fortalecido por esta nueva fuerza. Sin embargo, el PRI pudo ganar tres de las siguientes elecciones, cada vez con un margen menor de ventaja en la votación.

En México, la transición de un régimen autoritario a uno democrático se logró mediante un proceso de sucesivas reformas constitucionales que se dieron en la medida en que las demandas políticas de cambios no admitían postergaciones. En 1963, con los triunfos electorales del PRI en todos los frentes, federal, estatal y municipal, se reveló una presencia nacional omnipotente que parecía cada vez más increíble y descorazonadora para las filas de la oposición. Además, se crearon "representantes de partido" en función de los porcentajes de votación, lo que favoreció

la entrada en la Cámara Baja de un número limitado de miembros de la oposición. En 1977 se introdujo el sistema de representación proporcional como complemento del mayoritario en la composición de la Cámara de Diputados.

Las sucesivas reformas de 1977, 1983, 1990, 1993 y 1996 abrieron definitivamente el sistema a la oposición; establecieron la organización y vigilancia de las elecciones por un organismo autónomo complementado con un sistema de justicia electoral; fijaron reglas para el financiamiento público de los partidos políticos y la regulación de sus prácticas; elevaron al Distrito Federal a un estatus de semi-autonomía con legislatura y gobierno electos; otorgaron controles judiciales sobre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y complementaron el control de constitucionalidad con un sistema de mandatos judiciales para resolver conflictos entre poderes y autoridades federales, estatales y municipales.

En 1989, el primer gobernador de la oposición fue elegido y tomó posesión de su cargo. Los partidos de la oposición accedieron al Congreso, y el proceso de organización de elecciones claras y limpias avanzó. Aunque el presidencialismo fue duramente criticado, la autoridad unipersonal no fue inmediatamente cuestionada porque los titulares del Ejecutivo aceptaron el diálogo sobre las reformas y las llevaron a cabo. No se discutió nada del diseño de la nueva relación entre poderes. La "reforma del Estado" no fue abordada hasta mucho después por los partidos políticos.

Las reformas en la etapa final fueron promovidas por fuertes personalidades individuales: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo (PRD) y Diego Fernández de Ceballos (PAN). Estas reformas fueron aceptadas por los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. Ambos ejercieron el "presidencialismo autoritario" para obtener la dócil aceptación del PRI a nivel federal y estatal, de tal manera que se pudiera reformar la Constitución.

En 1997, el PRI perdió la mayoría y el control de la Cámara de Diputados. Un miembro de la oposición fue elegido Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La votación contra el PRI en la capital de la República fue abrumadora. Política y doctrinalmente, dentro y fuera de México, se anunció la "transición democrática", etiqueta que para entonces había sido acuñada por la Ciencia Política y el Derecho Constitucional.

Las reformas beneficiaron más a los partidos políticos que a una sociedad civil proclive a las concentraciones masivas de protesta o apoyo. Dieron lugar a una deficiente capacidad organizativa constructiva y en la que quedaron patentes las enormes desigualdades socioeconómicas y las profundas divisiones ideológicas, cuyas raíces ancladas en el pasado parecían olvidadas. Los partidos políticos fueron así los grandes generadores y ganadores del cambio político. La Constitución les otorgó subvenciones públicas, el monopolio de las candidaturas a cargos públicos, la exclusividad del uso de los medios de comunicación durante sus campañas y el derecho exclusivo a interponer una acción de inconstitucionalidad contra las leyes electorales.

### *III. CONCEPTOS CLAVE*

Una vez que hemos presentado los antecedentes históricos, tanto de la teoría de la separación de poderes en el pensamiento occidental, como de su institucionalización en México, contamos con los recursos necesarios para contextualizar a la teoría contemporánea de la separación de poderes que rige en México.

Para presentar esta teoría, hemos decidido seleccionar un conjunto de los conceptos clave que la estructuran, para definirlos y discutirlos en este apartado. Con esto buscamos lograr que, por una parte, se presenten con claridad algunas ideas fundamentales y otros conceptos técnicos a lectores que se acercan por primera vez a este tema. Por otra parte, y quizá más importante, buscamos que las y los lectores puedan ver con total claridad algunos de los supuestos que organizan este trabajo.

Los conceptos que se discutirán en esta sección son:

Separación de poderes como doctrina o principio

Separación conceptual o funcional y separación efectiva u orgánica

Separación horizontal y vertical

Equilibrio de poderes, parlamentarismo y presidencialismo

Conflicto entre poderes gubernamentales

### *Separación de poderes como doctrina o principio*

Revisar la literatura contemporánea en el tema nos muestra que las enunciaciones de la doctrina de la separación de poderes son bastante homogéneas entre las fuentes de referencia más básicas y los textos especializados en derecho y ciencia política.

Por ejemplo, al consultar el *Diccionario panhispánico* del español jurídico, nos encontramos con la siguiente definición.

Principio tradicional en las constituciones liberales que aboga por la división e independencia de poderes, de tal forma que las funciones propias del Estado, como manifestaciones de la soberanía, sean desarrolladas por distintos órganos.<sup>75</sup>

Por su parte, el profesor Solozabal Echavarria, la define de manera muy sucinta la doctrina de la separación de poderes como “la idea de que las distintas funciones estatales corresponden a conjuntos de órganos (poderes) separados, independientes y equilibrados entre sí”. Además, agrega, se ha convertido en un instrumento fundamental con el que se busca asegurar la “organización racionalizada y la limitación del Estado”.<sup>76</sup>

Estas dos definiciones pueden ser vistas como ejemplos de las definiciones básicas de la Separación de Poderes. A partir de estas definiciones básicas, hay dos caminos regulares que se siguen para profundizar en el concepto. Por una parte, se suele explicar el peso fundamental que tiene esta doctrina para el constitucionalismo moderno. En segundo lugar, se hacen distinciones conceptuales sobre los conceptos y principios implícitos en esta definición básica.

Con respecto a la relación entre la división de poderes y el constitucionalismo, autores como Tomás y Valiente se han encargado de reconstruir una larga conversación de pensadores que coinciden en un punto: la doctrina de la división de poderes es uno de los contenidos mínimos que debe tener una constitución.<sup>77</sup> Esta perspectiva surge con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, cuyo artículo 16 declara que “Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”.<sup>78</sup> Según nos indica Tomás y Valiente, ese sería el punto de partida para que, a mediados del s. XX, Karl Löwenstein considere que reglas para la separación, la colaboración y el equilibrio de los poderes del Estado, es uno de los criterios que nos permiten distinguir entre Constituciones racional-normativas y constituciones semánticas o “aparentes”. Estas últimas, la constitución es únicamente un documento que no brinda capacidades para mantener un electorado soberano.

Si bien, en esta investigación reconocemos el peso de la doctrina de separación de poderes, creemos conveniente advertir que esto no significa que su estudio se atiene a un análisis de la constitución. Los mecanismos de control con los que cuentan los poderes no se limitan a los enumerados en la constitución. En otras palabras, que el precepto de dividir y limitar el poder sea la base de la base de toda constitución de un estado democrático no implica que, para al estudiar estos preceptos, debemos limitarnos a un análisis de corte constitucionalista.

Como mencionamos en el apartado anterior, además de la relación entre las constituciones modernas y la separación de poderes, otro de los aspectos de la doctrina en los que se suele reparar es la distinción analítica de principios implícitos. Un ejemplo de esto es el análisis que Wade

y Philips propusieron de la división de poderes, explicando las posibles interpretaciones que pueden realizarse a partir de lo que hemos llamado la definición básica. Carbonell y Ugalde lo reconstruyen de la siguiente manera:

[...] la división (o separación) de poderes puede significar por lo menos tres cosas distintas: a) que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno; b) que un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de los otros, y c) que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otros órganos.<sup>79</sup>

Carbonell y Ugalde argumentan, a partir de la distinción entre la perspectiva funcional y organizacional que veremos en el próximo apartado, que el primer significado es el propio de la división de poderes en tanto doctrina.<sup>80</sup> Aquí nosotros debemos disentir. Desde nuestra perspectiva, podemos decir que un régimen cuenta con división de poderes si y solo si cumple con las interpretaciones (a) y (c). Es decir, si y solo si órganos de gobierno diferentes no recaen sobre el mismo grupo de personas y los órganos no ejercen funciones exclusivas de los otros. De esta manera, en lugar de interpretaciones, tenemos condiciones.

Dejamos a fuera la opción de interferir, pues, como vimos al revisar la teoría de Montesquieu, es parte importante de la doctrina que existan mecanismos que permitan el control de los poderes entre sí. Estos mecanismos, en algún sentido, permiten a un órgano del gobierno interferir con las resoluciones de otro, siempre que estas resoluciones violen la ley. Si quisiéramos agregar esta interpretación al conjunto de condiciones, debemos limitarla. Esto podría hacerse reescribiendo la interpretación (b) *como que un órgano no debe interferir con el desempeño legítimo de las funciones de los otros*.

### *Separación funcional y separación orgánica*

¿Cómo es que Carbonell y Salazar llegaron a la conclusión de que solo la interpretación (a), previamente señalada, es la verdadera versión de la separación de poderes? Para entender esta conclusión es necesario explicar la diferencia entre la separación de poderes funcional y la separación orgánica. Los investigadores Carbonell y Salazar presentan esta diferencia con las siguientes palabras:

Sabemos que, históricamente, la doctrina de la separación de los poderes se ha vinculado con una clasificación específica de las funciones estatales. Según esta doctrina el Estado realiza tres funciones: a) legislativa (producción de normas generales y abstractas); b) jurisdiccional (verificación en concreto del cumplimiento o violación de esas normas), y c) ejecutiva (función residual que incluye los actos que no se reducen a las otras dos funciones). [...] Pero también sabemos que tradicionalmente las tres funciones se han distribuido entre tres órganos diferentes (el parlamento, los jueces y la administración pública). [...] <sup>81</sup>

Esta diferencia ya la hemos señalado en múltiples ocasiones cuando se analizaron los antecedentes históricos de la teoría de la división de poderes. En su momento, pensadores tan antiguos como Aristóteles pudieron hacer clasificaciones conceptuales de las funciones desempeñadas por el Estado. De ahí que, en su momento, llamáramos a esta propuesta como una división conceptual de los poderes.

En contraste, una separación práctica o efectiva de los poderes, correspondería a la segunda descripción. En este caso, el Estado conforma (o es conformado por) instituciones u órganos a los que se asigna el cumplimiento de una función específica del Estado. Solo cuando estas instituciones no recaen sobre una misma persona o un grupo de personas específico, entonces podemos decir que contamos con esta separación práctica u orgánica.

Como ya lo vimos en los antecedentes históricos, podemos tener separaciones funcionales o conceptuales sin que estas se reflejen como separaciones prácticas. Por ejemplo, la propuesta de Locke de distinguir, conceptualmente, entre la función ejecutiva y federativa del Estado no estaba acompañada de la recomendación de que fueran ejercidas por órganos separados. Al contrario, advertía que comúnmente el mismo grupo de personas desempeñaba ambas funciones.<sup>82</sup>

Regresando al argumento de Carbonell y Salazar, la interpretación (c) citada en el apartado anterior, corresponde a la separación práctica de los poderes. Y es esta, la separación por lo que aboga en realidad cualquier doctrina de división de poderes que tenga por objetivo limitar el abuso del poder. Sin embargo, aunque reconocemos que la separación orgánica es esencial o necesaria para la doctrina política, es insuficiente para cumplir su propósito. Además de la separación en órganos, se deben de dar las condiciones de colaboración.

Estas condiciones de colaboración pueden ser reconstruidas a partir de esta distinción entre la separación conceptual y práctica. Carbonell y Salazar consideran que la doctrina de separación de poderes está acompañada por dos principios que establecen las condiciones de colaboración y jerarquía. Estos son el principio de legalidad e imparcialidad. Estos autores presentan estos dos principios diciendo:

El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del legislativo.<sup>83</sup>

Una lectura rápida de estos principios podría hacernos creer que estamos ante una enunciación reiterativa de la separación conceptual y práctica de los poderes. Mientras que el principio de legalidad parte de

la separación conceptual de las funciones, el principio de imparcialidad señala la necesidad de la separación práctica. Sin embargo, estos principios, tal y como los definen Carbonell y Salazar, agregan dos términos nuevos: *subordinación e independencia*.

Estos dos conceptos establecen una nueva dimensión a la división de poderes. El primero, subordinación, establece una jerarquía lógica entre las funciones del Estado. El segundo, independencia, establece condiciones de colaboración práctica entre los órganos respectivamente. Expliquemos cada uno brevemente.

La subordinación de las funciones ejecutivas y judiciales a la ejecutiva descansa de un razonamiento sencillo. Las leyes creadas a partir de la función ejecutiva del estado establecen cómo se desempeñarán las funciones ejecutivas y judiciales. Como lo comentábamos, anteriormente, es necesario reconocer y procurar que el Estado desempeñe sus funciones dentro límites establecidos por la ley. Por lo tanto, la función legislativa del Estado tiene un papel primordial al resto. Si el Estado no desempeñara dicha función legislativa, difícilmente se podría concebir una manera de desempeñar el resto.

Sin embargo, es necesario aclarar nuevamente que, esta “subordinación” es de carácter lógico. Esto significa que no necesita acompañarse de una subordinación práctica u orgánica, es decir, en donde el órgano legislativo tenga mayor poder que los órganos que desempeñan las otras funciones. Esta falacia fue cometida por Locke para argumentar a favor de dotar de un papel preponderante del parlamento y considerarlo, mientras estuviera en ejercicio, como el depositario del poder supremo.<sup>84</sup>

En contraste, al incluir el concepto de *independencia* en la enunciación del principio de imparcialidad, se espera que se establezcan las condiciones de la colaboración entre los diferentes órganos. En particular, expresa la necesidad de que el órgano que desempeña la función judicial actúe sin interferencia de los otros órganos. El argumento detrás de este

principio parte de una premisa importante. Como lo explican Carbonell y Salazar, solo si el Poder Judicial goza de independencia se puede asegurar “la igualdad jurídica y de certeza del derecho”.<sup>85</sup>

Melgar Adalid encuentra una preocupación similar ya en el texto de Montesquieu, para quién “[...], la organización pública que garantiza la libertad y el ejercicio de derechos individuales es el Poder Judicial. Para ello, es necesario que la jurisdicción se eleve a función pública, independiente, separada de la función ejecutiva”.<sup>86</sup> Nuevamente, hay que aclarar que la independencia del poder judicial es una condición necesaria para la seguridad jurídica, pero no es una condición suficiente. Como lo señala McIlwain, además de independiente, un poder Judicial que pueda defender el derecho debe ser honesto, hábil y preparado.<sup>87</sup>

### *Separación horizontal y vertical*

Otra importante distinción conceptual que es necesario recuperar para nuestro trabajo es la diferencia entre la separación horizontal y la separación vertical de los poderes. La separación horizontal es equivalente a lo que nos hemos referido con doctrina de separación de poderes hasta este punto. Es decir, a la separación, ya sea funcional orgánica, de poderes estatales a un mismo nivel. Sin embargo, también es posible pensar en una división vertical o territorial del poder.

Carbonell y Salazar también realizan esta distinción diciendo:

Pero lo que cierto es que, junto a esa división, hay otra forma de dividir al poder “para garantizar la libertad” (como diría Montesquieu): se trata de

la división “territorial del poder”, que en muchos estados contemporáneos —incluyendo a México— se articula a través del federalismo o regionalismo.<sup>88</sup>

El federalismo como una variante de la división de poderes es algo de lo que no hemos discutido en extenso ni en esta sección de conceptos clave ni en los antecedentes históricos. En un principio, podría pensarse que el federalismo entendido como el arreglo que permite la convivencia entre gobiernos locales, regionales y nacionales, es un objeto diferente de la división de poderes. Sin embargo, la relación se torna más clara al leer definiciones como la de Alicia Ziccardi, quien define al federalismo diciendo:

Hace referencia al arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución.<sup>89</sup>

Como podemos darnos cuenta, el federalismo es en este sentido también una división de las funciones del estado en diferentes órganos, pero con límites basados en el territorio que ocupan. De esta manera, en México el gobierno federal cuenta con un poder ejecutivo, legislativo y judicial. El ejercicio del poder de cada uno de estos poderes de gobierno no se encuentra limitado únicamente entre sí. También tiene que haber una colaboración con órganos que desempeñan sus funciones a niveles territoriales más limitados. Esto hace más complejo el panorama pintado por la doctrina, pues ya no solo tenemos tres poderes que interactúan entre sí, sino una red de poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de nivel federal y de nivel estatal que interactúa entre sí. Los límites horizontales y verticales de cada poder siguen estructurados por una constitución en general y negociaciones continuas en particular.

Para Lucas Garin, la división vertical del poder, y en particular, los procesos de descentralización que brindan mayor poder e independencia a los órganos regionales son una de las nuevas manifestaciones de la división de poderes. Así pues, la considera una versión del principio de división de poderes al que no se había prestado la atención suficiente en la literatura que trata sobre reglas de organización que limitan el poder para garantizar la libertad.<sup>90</sup>

Sin embargo, investigadores como Barker, han mostrado que la tesis de la separación vertical ha acompañado a la separación de poderes horizontal desde su primera implementación práctica: la constitución estadounidense de 1787.<sup>91</sup> Jefferson, quien ya hemos visto cómo tomó la teoría de Locke para integrarla a la nueva constitución, también creía que la división vertical era un límite necesario para garantizar no solo la eficiencia del gobierno, sino su correcto control. Su propuesta para implementar dicha división fue el principio de “subsidiariedad”, según el cual “cada tarea del gobierno es responsabilidad de la unidad gubernamental más pequeña capaz de cumplirla”.<sup>92</sup> Aunque dicho principio, tal como está enunciado, no se heredó a México y su constitución, con una tradición mucho más centralizada, es innegable que el federalismo ha sido y sigue siendo una limitante, aunque poco poderosa, para el ejercicio del poder. Esto es especialmente verdadero para el caso del judicial en los últimos años.

*Equilibrio de poderes, parlamentarismo  
y presidencialismo*

Hasta ahora, para establecer nuestras definiciones y armar este marco teórico, principalmente hemos buscado rescatar las propuestas conceptuales bien establecidas en la literatura que otros investigadores han usado para estudiar y entender la división de poderes en México y el mundo. Pero en esta investigación quisiéramos proponer dos conceptos que no son frecuentes o directamente no existen en la literatura: equilibrio de poderes y conflicto de poderes. En este apartado empezaremos con el primero.

El término de “equilibrio de poderes” es usado con mucha frecuencia en la literatura. Sin embargo, en muchas ocasiones el sentido del término aparece como sinónimo de “división de poderes”, en lugar de un concepto separado. Así, equilibrio de poderes y división de poderes se usan indistinta e intercambiamente. A lo más, el término de equilibrio de poderes tiene la connotación de una separación no definitiva, sino colaborativo de los poderes de la nación. Sin embargo, como nosotros ya hemos incluido esto último como condición necesaria de la división de poderes, no nos sirve esta distinción.

Hay una alternativa, menos frecuente en los textos dedicados al tema, que consideramos que podría ofrecer ventajas analíticas en el estudio. Autores como Delgado Carrillo no están de acuerdo con que el significado de equilibrio de poderes sea idéntico al de división y propone uno nuevo:

La existencia de tres o más poderes en cualquier sistema constitucional del mundo, aun con facultades claramente definidas, no es garantía de equilibrio de poderes. Generalmente, los gobiernos con un acentuado margen presidencialista hacen valer su peso en el predominio del Poder Ejecutivo, sobre el cual gravita prácticamente toda la fuerza del Estado, en ocasiones con sustento legal y en otras sin el más mínimo fundamento.<sup>93</sup>

Delgado Carillo hace una definición de equilibrio de poderes a través de un ejemplo negativo. El equilibrio de poderes no ocurre cuando uno de estos actúa con un alto predominio sobre los otros, con o sin sustento legal, como por ejemplo en los regímenes fuertemente presidencialistas. Transformando esto a una definición positiva, podríamos proponer que el equilibrio de poderes es una configuración del ejercicio del poder político en el que la división de poderes establecida en la constitución dota de potestades equivalentes a los poderes, sin que una sea preponderante sobre otra, y esta división es procurada y mantenida en la práctica por los órganos estatales que los desempeñan.

Es posible que alguien no esté de acuerdo con esta definición. Nos parece que pueden formularse dos reservas importantes a esta tesis que debemos discutir, pues consideramos que arrojarían más luz sobre la noción de equilibrio. En primer lugar, se podría argumentar que en un estado en el que la ley no se respeta, no podría decirse con verdad que dicho estado respeta o implementa el principio de la separación de poderes. Creemos que esta podría ser sostenida por personas concentradas en el estudio constitucional.

Por otra parte, una segunda crítica que se podría hacer, probablemente desde el campo de la historia política, es que nuestra noción de equilibrio de poderes no ha sido satisfecha por ningún régimen político. Esta crítica podría ser aún más difícil de responder si se limita a decir que es muy difícil cumplir con tal criterio, por lo que se vuelve trivial. Hay que responder a estas dos reservas una por una.

Empecemos con la primera, cuya crítica creo que podría reducirse a la pregunta: ¿En un Estado en el que uno de los órganos que desempeña uno de los Poderes actúa con preponderancia sobre los otros hay, propiamente dicha, una división de poderes? La posible crítica a la que respondemos diría que no. Si el objetivo mismo de la doctrina constitucionalista de la división de poderes es evitar un ejercicio excesivo por los gobernantes, el hecho que se dé en la realidad es razón suficiente para decir que tal principio no es seguido en ese Estado. En contraste, desde este texto, a esta pregunta se debe responder que sí, que de hecho es posible que haya una división de poderes, pero que lo que no se cumple es un equilibrio de poderes.

Esto nos permite introducir una distinción importante. Desde nuestra perspectiva, la separación orgánica del de poderes se da o no según las atribuciones y mecanismos de freno (frenos y contrapesos) que se contemplan en la constitución del Estado. La separación de poderes es una condición o principios que presentan o siguen las reglas escritas.

El equilibrio de poderes, por el contrario, podría verse como una evaluación de cómo estas reglas expresadas en la constitución se traducen en poderes con capacidad política para cumplir sus funciones con independencia. En un país hay un equilibrio de poderes cuando, en su ejercicio, los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen facultades que los ponen en una posición equivalente de independencia. Más que tratar sobre los principios que configuran el país, trata sobre cómo en ese país se implementan dichos principios en el ejercicio práctico.

Suponiendo que hemos respondido adecuadamente a la primera reserva, una segunda pregunta sería: ¿Es posible alcanzar un completo equilibrio entre los tres poderes en una nación? Esta pregunta es de corte pragmático para la disciplina. Si al final terminamos concluyendo que todos los países no cuentan con un equilibrio, es decir, en donde los tres poderes desempeñen sus competencias con completa independencia, ¿qué sentido tendría hablar de equilibrio de poderes?

Esta es una crítica muy útil, pues nos muestra que, una vez propuesto el concepto de equilibrio, sería un error reducir nuestro trabajo a concluir si nuestra nación cuenta o no con dicho equilibrio entre sus poderes. La respuesta trivial es que no lo hace. Ante esta posible crítica, nosotros entendemos que su uso para la investigación no se limita a dividir en dos grupos a los países del mundo, según sean equilibrados o no equilibrados. Pero creemos que nos ayuda a compararlos según la independencia alcanzada por sus poderes.

La comparación funcionaría de la siguiente manera. Diríamos que un Estado A cuenta con mayor equilibrio de poderes que un Estado B cuando, en A, uno de los poderes es capaz de desempeñar en la práctica sus funciones con mayor independencia de otro, ya sea debido a la legislación o a los propios arreglos contingentes que quedan fuera de las leyes.

En ese sentido, podríamos decir que el México de la primera década del Siglo XXI era un Estado con un mayor equilibrio de poderes que el

México de la época de Calles y Cárdenas. Esta sería una afirmación útil y no trivial que necesita una revisión del peso que tenía cada órgano en las decisiones que definieron el rumbo del país.

Fuertemente relacionados al concepto de equilibrio de poderes que proponemos, están los conceptos de parlamentarismo y presidencialismo. Bajo estos conceptos se acostumbra a clasificar a los gobiernos, según si el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo es preponderante en las acciones del Gobierno vistas como un todo. Mientras que el parlamentarismo es común que surja en gobiernos que recibieron una poderosa influencia del sistema de gobierno inglés, el presidencialismo es adoptado por gobiernos que recibieron una mayor influencia de la conformación de Estados Unidos.

Una investigación del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República define ambos conceptos de la siguiente manera:

El sistema parlamentario se caracteriza primordialmente por el hecho de que la única institución legitimada democráticamente es el Parlamento, constituido por un grupo de representantes electos por la población. Aunque en los sistemas parlamentarios existe un Jefe de Estado [...], sus facultades y poderes se encuentran fuertemente restringidos por el órgano legislativo. Un rasgo importante del parlamentarismo es que el gobierno emerge de la aprobación del Parlamento, y es dirigido por un miembro de dicha institución al que se denomina primer ministro.<sup>94</sup>

[El presidencialismo] Es el sistema de gobierno donde la figura presidencial se encuentra evidentemente fortalecida en sus facultades o atribuciones, ya que el presidente es a la vez el jefe del Estado y el jefe del gobierno, reuniendo en su persona los poderes representativos, políticos y administrativos inherentes a estas dos calidades. En un sistema presidencialista, el presidente está facultado para nombrar y remover libremente a los ministros, quienes son nombrados como secretarios. En este sistema, el

gabinete no tiene que rendir cuentas ante el Congreso sino al Ejecutivo y tampoco puede participar en los debates legislativos.<sup>95</sup>

México es un país con una larga tradición presidencialista. Como lo mencionamos en la sección histórica, el presidencialismo ha formado parte del gobierno mexicano desde antes de que se instituyera como nación. A lo largo de todo ese periodo, el equilibrio de poderes ha aumentado o disminuido a través de reformas, acuerdos y, en buena medida, la capacidad e interés de los gobernantes por fortalecer sus atribuciones en el gobierno de la nación. Por su parte, muchas veces las recomendaciones que se dan al gobierno es acercarse hacia el parlamentarismo, fortaleciendo al Congreso mexicano con atribuciones formales e informales.

El poder judicial generalmente no toma protagonismo como rector de la dirección que toma el gobierno. Esto lo podríamos atribuir a diferentes razones. En primer lugar, podría deberse a la misma definición del poder judicial y los principios que persigue. Al estar regido por valores como la imparcialidad, es de su menester no tomar un papel activo en el desarrollo de las políticas del país y mantenerse como un órgano que controla y media la relación de los otros dos para asegurar que actúen dentro de los límites fijados por la constitución.

Otra razón podría ser que se trata de una situación histórica puramente contingente: de haber esfuerzos para que el poder judicial tomara un papel preponderante, estos no se implementaron en proyectos de gobierno tan influyentes como los de Inglaterra y Estados Unidos. Cualquiera de ambas razones hace que los regímenes que tienen la doctrina de la separación de poderes implementada en su constitución queden divididos entre presidencialistas y parlamentaristas.

## *Conflicto de poderes*

El último concepto de esta sección es el de conflicto de poderes. Este es un concepto propio que quisiéramos proponer para el estudio del equilibrio de poder. El conflicto de poderes nos parece que nos permitirá extender el estudio de la doctrina de la separación de los poderes al análisis del ejercicio cotidiano del poder.

Para este estudio, un conflicto de poderes surge cuando uno de los organismos estatales sobrepasa el ejercicio de funciones que le corresponden según la norma o, en su defecto, alguno de los organismos se ve obligado a usar alguno de los mecanismos implementados por la constitución para interferir en el ejercicio del poder por parte de otro organismo. Estos son dos casos muy diferentes. Al primero lo llamaremos conflicto por exceso y al segundo conflicto por interferencia. Ambos tienen en común que uno de los poderes sobrepasa las funciones que le serían asignadas en una división absoluta de poderes.

Aquí hay que hacer notar algunas cosas. Por ejemplo, en el conflicto por exceso, no es necesario que de hecho haya una respuesta de otro poder para frenarlo. En este sentido, si por ejemplo un estado fallido en el que, a pesar de lo que se establece su constitución, tanto el poder judicial como el poder legislativo en la práctica solo sirven como respaldo de las decisiones del presidente. Entonces, cada una de las acciones políticas que cometa el presidente fuera de sus atribuciones establecidas por la separación de poderes se podría considerar un conflicto de intereses.

En cuanto a los conflictos por interferencia, nos gustaría hacer notar que estos no se limitan a los casos en los que se utilizan los mecanismos de control para detener el abuso de poder. Es posible que, en muchas ocasiones, el mecanismo de control se utilice para frenar acciones que están suficientemente justificadas, como herramienta de golpeteo político. Por otra parte, también es posible que se utilicen contra acciones claramente ilegítimas, en las que se usa el mecanismo con los propósitos para los que fue creado. Ambos ejemplos representan conflictos de poderes por interferencia.

Armados de estos conceptos, en los próximos capítulos los aplicaremos para obtener un diagnóstico de los retos y oportunidades que tiene el

equilibrio de poderes en México en la actualidad. En la sección de Anexos, la Tabla 2. *Conceptos claves de la teoría de separación de poderes* se puede encontrar un resumen de las definiciones discutidas en este apartado.



## Capítulo 3

### I. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

**R**ecapitulando un poco, al principio de este libro establecimos que la pregunta que guiaba esta investigación era: ¿Cómo se atienden, en el México contemporáneo, los conflictos suscitados entre los poderes de la Nación, en comparación de otros gobiernos mexicanos?

Ahora que hemos expuesto la historia de la doctrina de la separación de poderes, la historia de la implementación de la doctrina en México y algunos conceptos clave para su estudio, tenemos las herramientas suficientes para dar una respuesta tentativa a nuestra pregunta guía.

#### HIPÓTESIS

Los conflictos de poderes de alto nivel que se han experimentado en México en 2021 tendieron a decidirse a favor del poder ejecutivo, lo que implica una tendencia a un presidencialismo en el equilibrio de poderes. Esto supone un retroceso respecto al nivel de independencia de poderes alcanzado después de la alternancia política, pero sin que el ejecutivo alcance las atribuciones de los sistemas presidencialistas mexicanos del s. XX.

De esta manera, en nuestro análisis cualitativo tendremos la tarea de verificar si esta propuesta se corrobora o el estado del equilibrio de poderes mexicano cae en otra categoría. Si esta explicación tentativa es correcta, entonces encontraremos que, ante un conflicto de funciones o atribuciones entre poderes, los mecanismos de mediación entre poderes tratarán de maximizar las atribuciones del poder ejecutivo federal sobre el resto.

Nuestra unidad de análisis son los conflictos de poderes, definida en el capítulo anterior como situaciones surgidas cuando uno de los órganos del Estado sobrepasa el ejercicio de funciones que le corresponden según la norma o, en su defecto, alguno de los organismos se ve obligado a usar alguno de los mecanismos implementados por la constitución para interferir en el ejercicio del poder por parte de otro organismo. La variable en la que pondremos atención para cada caso analizado es si el resultado de los mecanismos reafirmó, permitió o limitó las acciones de algún poder particular.

## II. PRUEBA DE LA HIPÓTESIS. ANÁLISIS DE CONFLICTOS DE PODERES EN MÉXICO

Para comprobar la veracidad de nuestra hipótesis, en este apartado procederemos a realizar un estudio de casos. Cada caso representa a nuestro juicio un conflicto de poderes, tal y como lo definimos en la sección 5.3.5 de esta investigación. Para cada caso particular, buscaremos:

- A. Presentar una reseña breve de los eventos ocurridos obtenida a partir de una investigación hemerográfica.
- B. Justificar por qué deben ser considerados como ejemplos de un conflicto de poderes.
- C. Analizar si las resoluciones finales resultaron beneficiosas para alguno de los poderes en particular.

Los casos que hemos seleccionado como paradigmáticos conflictos de poderes son:

## EL CASO ZALDÍVAR

El caso del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea es probablemente uno de los eventos más señalados, tanto a nivel nacional como internacional, como conflicto por exceso cometido por el poder ejecutivo federal sobre el poder judicial.

¿Qué es lo que pasó?

El 15 de abril se suscitó una sesión ordinaria de la Cámara de Senadores en la que se discutían algunas reformas que buscaban reestructurar la organización del poder judicial. Casi al final de la sesión, Raúl Bolaños Cacho, vicecoordinador del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, propuso agregar a las reformas un artículo transitorio que contemplaba extender la duración de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los 4 años que está contemplado en el artículo 97 de la Constitución, a 6 años.<sup>96</sup> El argumento que apoyaba a este transitorio era que la extensión era necesaria para implementar efectivamente la reforma al Poder Judicial.<sup>97</sup>

En menos de media hora, esta propuesta fue discutida y aprobada por el pleno de la cámara. Los opositores al transitorio consideraron que el transitorio era inconstitucional, vulneraba el estado de derecho y respondía a intereses del presidente y MORENA, partido político dominante en la Cámara de Diputados. Para esta oposición, el ministro Zaldívar era una garantía de que desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por extensión, desde el poder judicial se iba a beneficiar al Presidente. El fin del periodo extendido de la presidencia de Zaldívar coincidiría con el final del mandato de AMLO.<sup>98</sup>

A pesar de las críticas, la reforma se convirtió en ley. Sin embargo, en agosto del 2021, meses después caracterizados por una constante presión de los medios y partidos opositores a la medida, el ministro presidente anunció en una rueda de prensa que, independiente de la extensión concedida, dejaría su cargo a finales del año. Acompañó esta renuncia de la siguiente declaración: “Agradezco al señor presidente sus reiteradas muestras de afecto y de apoyo. No estoy aquí por cargos propuestos ni por privilegios, estoy en la Suprema Corte por valores, principios y convicciones. Así lo ha demostrado toda mi carrera en este Tribunal”.<sup>99</sup>

De manera paralela a la renuncia, dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se inició un proceso para declarar inconstitucional el artículo transitorio que extendía el periodo de Zaldívar. Este proyecto fue elaborado por el ministro José Fernando Franco González Salas. La conclusión fue que la ampliación de la gestión era contraria a los artículos 97 y 100 constitucionales, y que la propia Suprema Corte es la única capaz de escoger a su presidente en ejercicio.<sup>100</sup>

¿Por qué es un conflicto de poderes?

Este es probablemente el ejemplo más cristalino de un conflicto de poderes. Por una parte, hay un Poder de la Nación, en este caso el poder legislativo que, en durante el ejercicio de sus atribuciones, excede sus funciones asignadas, minando la independencia de otro poder. La situación se vuelve aún más grave cuando el poder al que se afecta su independencia es el poder judicial, contraviniendo al principio de imparcialidad.

Si, como los opositores al transitorio sugieren, este no fue un esfuerzo autónomo del poder legislativo para cooptar al poder judicial, sino que fue una propuesta que venía desde el poder ejecutivo a través de funciones

extra constitucionales, la situación se complica más. Se vuelve un intento del poder ejecutivo por fortalecer un hiperpresidencialismo. En tal caso, el Congreso sería controlado a partir del partido político y la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de un ministro presidente que simpatice con las políticas del ejecutivo.

¿Qué nos enseña del equilibrio de poderes?

Independientemente de la decisión personal del ministro Zaldívar de renunciar a la posibilidad de ampliar su mandato hasta 2024, era necesario el procedimiento que declarara inconstitucional al transitorio. Así, el poder judicial reafirmaba el principio de imparcialidad, es decir, su independencia total de cualquier otro poder. A este nivel, el cumplimiento de las reglas establecidas en la Constitución no puede quedar en la voluntad de los representantes de los poderes. Debe estar limitado por las propias reglas y con mecanismos suficientemente poderosos para frenar no solo la ejecución del abuso de poder, sino la pura posibilidad.

Esta decisión demuestra que, a pesar de la posible simpatía o cercanía que tenga el presidente de la SCJN con el jefe del ejecutivo, así como la coordinación entre el Congreso y la presidencia, el propio poder judicial es suficientemente sólido y cuenta con los mecanismos para mantener su autonomía.

#### **MEGAPROYECTOS CONVERTIDOS EN TEMAS DE SEGURIDAD NACIONAL**

Al final del año, uno de los temas que atrajo la atención de los medios fue un decreto que elevaba los proyectos de infraestructura propuestos por el presidente a temas de “interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”.<sup>101</sup> Esto ocasionó

un conflicto por exceso y expertos declararon que el presidente había sobrepasado sus límites constitucionales con este decreto.

- ¿Qué ocurrió?

El 22 de noviembre del 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que decretaba arreglos que permitieran el desarrollo de los proyectos de infraestructura que había comenzado durante la gestión de López Obrador sin muchos obstáculos. En particular se establecía que:

Todos los proyectos y obras gubernamentales de infraestructura, de un rango que incluía desde telecomunicaciones al sector de turismo, transporte y energía, se declaraban de interés público y estratégicos para la seguridad nacional.

Todas las dependencias debían otorgar autorizaciones provisionales en máximo 5 días para obtener los dictámenes necesarios para comenzar con las obras. Si no se daba la autorización provisional, se consideraría que fue dada y tendría vigencia por un año.<sup>102</sup>

La justificación para estos acuerdos que el Presidente brindó durante su Conferencia Matutina fue que el acuerdo tenía el único objetivo de agilizar los trámites y licencias necesarios para la construcción de los proyectos de infraestructura, especialmente el del Aeropuerto de Santa Lucía.<sup>103</sup> En particular se refería a un antecedente de una suspensión definitiva que se había concedido en contra del Aeropuerto de Santa Lucía por parte del poder judicial en agosto del 2019. Para resolverlo, se integró el Aeropuerto a la lista de inmuebles de seguridad nacional y así pudo solicitar al poder judicial la

revocación de las suspensiones, la cuál se hizo efectiva en octubre de ese año.<sup>104</sup>

El acuerdo fue ampliamente discutido. El consenso fue que se trataba de una medida inconstitucional y que provocaría falta de transparencia y nula rendición de cuentas por parte de los responsables del proyecto, pues es posible reservar la información relacionada con la seguridad nacional. Además, se consideró que el ejecutivo estaba tomando atribuciones propias del legislativo.

Días después, senadores de grupos parlamentarios opositores solicitaron que se levantara una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Acuerdo desde el Senado. Sin embargo, la presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República (que previamente se desempeñó como secretaria de Gobernación y ministra de la SCJN), Olga Sánchez Cordero, concluyó que el Senado carecía de interés legítimo en promoverla.<sup>105</sup>

¿Por qué es un conflicto de poderes?

Dejando a un lado el tema de la transparencia de las acciones gubernamentales, que es un principio fundamental para el ejercicio de la democracia, aún tenemos un conflicto de poderes importante.

Alvarado y Castellanos expresan claramente el problema diciendo:

La inconstitucionalidad del acuerdo es evidente. Una de las razones es que viola el principio de división de poderes, pues con su emisión se vuelve optativo el cumplimiento de ley, emanada del Poder Legislativo, para las autoridades administrativas y para las empresas encargadas de ejecutar las obras o los proyectos.<sup>106</sup>

En otras palabras, con ese decreto se está abriendo un espacio para que un grupo deje de cumplir con las leyes impuestas desde el poder legislativo. En este caso particular, son las mismas autoridades del poder ejecutivo (y las empresas que participan con ellos) los eximidos de la ley. Como establecía Locke, el mayor peligro de que el ejecutivo utilice Acuerdos para legislar (o sobrescribir lo legislado) es que puede usarse para eximirse del cumplimiento de una obligación con la que cuentan el resto de los ciudadanos.

¿Qué nos enseña sobre el equilibrio de poderes?

Este es probablemente uno de los casos abiertos a los que se le debe dar seguimiento por los próximos meses o años. Dada la reciente aparición del conflicto, aún no hemos visto con claridad cuáles han sido los mecanismos que se han activado con el objetivo de detener la extralimitación cometida por el Poder Ejecutivo ni su resultado. Dependerá de la fuerza y constancia la vigilancia ciudadana para enfrentar esta extralimitación.

Una lección que sí es posible extraer de este ejemplo es descubrir la facilidad y el poco costo político con la que el poder ejecutivo actual puede excederse de las funciones encomendadas. Si bien, hay que reconocer que ha habido una resistencia al acuerdo, los mecanismos que se podrían activar tardarían mucho tiempo o incluso no prosperar.

Un ejemplo de esto fue el rechazo por parte del Senado a levantar una controversia de inconstitucionalidad. Si bien, es cierto que es probable que resulte desestimada en la SCJN, pues el tema más importante sigue siendo el de la transparencia, era posible armar el caso con el objetivo de detener una clara violación del principio de división de poderes. Creo que, más allá de la resolución a la que se hubiera llegado con ese recurso, el mensaje que hubiera enviado es el de un Congreso independiente que se preocupa porque se esté cumpliendo y respetando sus funciones y el principio de legalidad.

## **LEGISLACIÓN Y REGULACIÓN DE LA MARIJUANA**

Un conflicto de poderes de alto impacto con una larga trayectoria como

punto de discusión entre las resoluciones adoptadas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial ocurrió este año. Este conflicto se desarrolló alrededor del tema del uso lúdico de la marihuana y su penalización por parte de la Ley General de la Salud aprobada por el poder legislativo.

### ¿Qué ocurrió?

Los antecedentes se remontan hasta el 2015. En ese año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió un amparo a 4 personas que declaraba inconstitucional la prohibición absoluta del autoconsumo de marihuana. Ordenó a la COFEPRIS otorgar permisos a los demandantes para el autoconsumo.<sup>107</sup> En 2017, el Congreso de la Unión aprobó una reforma a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal que permitían la producción, transporte y consumo de la marihuana en usos medicinales y científicos.<sup>108</sup>

En 2018, la SCJN reiteró la inconstitucionalidad de la prohibición del autoconsumo, limitando el permiso a fines terapéuticos, aludiendo al derecho del libre desarrollo de la personalidad. Entre abril del 2016 y diciembre 2019, se presentaron 17 iniciativas de decreto que regularan el consumo de marihuana en el Senado. Entre los diputados y senadores que presentaron las iniciativas estaban representantes del PRD, PT, MC, PRI, MORENA y PAN. Ninguna de ellas fue ratificada.<sup>109</sup>

En marzo del 2021, se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley Federal para la Regulación del Cannabis enviada por el Senado. Sin embargo, dados los cambios realizados a la iniciativa, esta regresó al Senado. Esta iniciativa ya no se discutió a pesar de que la fecha límite estaba fijada para el 30 de abril.

El día 28 de junio, la SCJN emitió una sentencia respecto a la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 con la cual “se eliminó la prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de cannabis y THC (en conjunto conocidos como marihuana) que establecía la Ley General de Salud.”<sup>110</sup>

Esto es un seguimiento a una sentencia de inconstitucionalidad realizada en 2015 de algunos de los párrafos de los artículos 235 y 247 de la Ley General de la Salud (LGS), según los cuales la Secretaría de Salud solo podía autorizar el autoconsumo con fines médicos y científicos. En la sentencia, se le pidió al Congreso de la Unión que realizara las modificaciones correspondientes a la LGS para eliminar esos párrafos y legislar sobre el autoconsumo.

Sin embargo, el Congreso de la Unión no pudo realizar dichas modificaciones, a pesar de las reiteraciones de la SCJN. Por lo que, una vez vencidos los plazos, ahora la Corte hizo uso de su derecho a emitir una “Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, que le permite invalidar directamente las normas que contradicen la constitución.

Con esta decisión, la SCJN elimina el obstáculo jurídico para que la Secretaría de Salud pueda establecer lineamientos para la autorización del autoconsumo con fines recreativos de la marihuana. La sentencia también obliga a la COFEPRIS a establecer lineamientos para la adquisición de semillas y los reglamentos sobre el consumo (no afectar a terceros, no conducir vehículos, etc.). Además, la SCJN exhortó nuevamente al Congreso de la Unión a legislar sobre el autoconsumo. Esta decisión no elimina las sanciones del Código Penal Federal al comercio, cultivo, posesión y transporte de marihuana.

¿Por qué es un conflicto de intereses?

La promulgación de declaratorias generales de inconstitucionalidad a leyes que ya han sido aprobadas es uno de los múltiples mecanismos que tiene el poder judicial mexicano para establecer límites al poder legislativo.

En este caso, después de identificar que una de las leyes promulgadas era inconstitucional y, por lo tanto, excedía los límites de la facultad legislativa. Esto por una parte demuestra un alto nivel de independencia del poder judicial con respecto al legislativo.

Algo similar se puede concluir desde otra perspectiva. Al leer las notas, resulta interesante que, antes de declarar la declaratoria de inconstitucionalidad, hay evidencia de que se hizo un esfuerzo por conversar y pedirle a Congreso que corrija aspectos de la ley que entran en conflicto con la constitución. Si bien, a diferencia de la declaratoria, establecer un diálogo entre ambos poderes es una atribución no oficial, nos permite observar un alto grado de autonomía del poder legislativo respecto al judicial.

¿Qué nos enseña sobre el equilibrio de poderes?

La relación entre el poder judicial y el legislativo generalmente ha sido equilibrada. Así que este episodio, más que ahondar en un posible discusión sobre la independencia de los poderes legislativos y judiciales, nos podría permitir discutir sobre la eficacia de las declaratorias de inconstitucionalidad como medio de control del poder legislativo.

Autores como Rincón Mayorga, han argumentado que las declaratorias generales de inconstitucionalidad son un mecanismo ineficaz para observar y controlar las normas generales publicadas por el Congreso. Para el investigador, es defectuoso que este mecanismo surja a partir de un juicio de amparo indirecto, en lugar de un procedimiento específico para normas generales. Son necesarios mecanismos nuevos que permitan al poder judicial actuar sin la necesidad de que la ciudadanía presente un número elevado de amparos para ganar relevancia.<sup>111</sup>

Con esto en mente, podemos ver en el caso de la “legalización” de la marihuana como evidencia que viene a apoyar la tesis de Rincón Mayorga. Al analizar el largo proceso que duró de 2015 al 2021, uno puede darse cuenta que es necesaria la creación de mecanismo, si no más eficaces, al menos eficientes para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (o

algún representante del poder judicial) sea capaz de poner freno a leyes generales que vulneren las libertades de los individuos.

### **PROCESO EN CONTRA DEL GOBERNADOR FRANCISCO GARCÍA CABEZA DE VACA**

El caso de la acusación en contra del gobernador de Tamaulipas, Francisco García Cabeza de Vaca, resulta un caso de estudio muy provechoso porque nos permite encontrar, en un mismo ejemplo, conflictos de poderes verticales y horizontales.

¿Qué pasó?

A finales de febrero del 2021, el gobernador Francisco García Cabeza de Vaca fue acusado por la Fiscalía General de la República de delitos de delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita y evasión fiscal equiparada. La acusación venía acompañada de una solicitud de desafuero que la Fiscalía entregó al Congreso Federal.<sup>112</sup> La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados notificó al gobernador del proceso de desafuero en su contra el día 1 de marzo.<sup>113</sup>

Ante la acusación, el gobernador Cabeza de Vaca respondió a lo que consideró un “uso faccioso de la justicia donde no hay delito”.<sup>114</sup> Además,

sugirió que era un ataque del gobierno que usaba un organismo autónomo, en este caso la Fiscalía, para atacarlo políticamente.

El resultado fue el uso de un complejo conjunto de mecanismos de control que se aplicaron al mismo tiempo con el fin de lograr o impedir el arresto del gobernador. El más relevante es el que activó el Congreso Local de Tamaulipas. El fuero contemplado por el Congreso federal debía ser homologado por el Congreso estatal para que se aplicara. Para evitarlo, el Congreso de Tamaulipas aprobó un punto de acuerdo que establecía las reglas del proceso de homologación de la decisión de la Cámara de Diputados sobre el desafuero del gobernador. Esto define los lineamientos con los que, independientemente de la decisión de la Cámara de Diputados, la decisión de aprobar o desaprobar el fuero recaiga sobre el Congreso de Tamaulipas.

Esto era una ventaja para Cabeza de Vaca, pues el congreso de Tamaulipas, a diferencia del federal, estaba compuesto por más miembros del PAN, partido del gobernador. Para finales de abril, el Congreso local de Tamaulipas resolvió que no procedería la homologación y, por lo tanto, el gobernador mantendría su fuero.<sup>115</sup>

Ante esta situación, se presentaron varias respuestas. Por parte del PAN, miembros de su grupo parlamentario suscribieron la opinión de que las acusaciones contra García Cabeza de Vaca tenían la intención de debilitar al gobernador y al partido frente a las próximas elecciones. Erandi Bermúdez Méndez, senador del PAN, comparó el caso contra el mismo que acusó a AMLO de ser víctima anteriormente y señaló que otras acusaciones similares en contra de personas afines al presidente no tienen el mismo seguimiento por parte de la Fiscalía.<sup>116</sup> Por su parte, AMLO en

la Conferencia Matutina del día 1 de marzo, declaró que las acusaciones no han sido fabricadas desde el Palacio Nacional e invitó a la Cámara de Diputados a hacer público el expediente en contra del gobernador.<sup>117</sup>

¿Por qué es un conflicto de poderes?

Como ya adelantamos al principio de este apartado, consideramos que este es un conflicto de poderes tanto en la dimensión de la separación de poderes horizontal como en la vertical.

En primer lugar, en la horizontal, este es un ejemplo del uso de la inmunidad procesal, asegurada por el artículo 111 de la Constitución, como un freno que dispone la Cámara de Diputados para proteger a funcionarios públicos de una posible persecución política por parte de la Fiscalía y el presidente. Ante una acusación por un crimen federal, queda a juicio de los diputados la opción de permitir o detener el proceso.

En este caso, se pone en duda la eficacia de este freno ante la composición mayoritaria de copartidarios del presidente en la Cámara de Diputados. Gracias a los resultados de las elecciones de 2018, Morena contaba en ese entonces con mayoría simple. Eso basta para que, en caso de que, tal como se denunció en múltiples ocasiones, la denuncia no estuviera siendo investigada con imparcialidad, sino como golpeteo político en contra del gobernador en particular y el partido opositor en general, el mecanismo resultara ineficaz.

Pero resulta interesante ver en este caso, que quien puso un límite a las facultades de la Fiscalía federal no fue el Congreso u otro ente de nivel federal. Por el contrario, con la legislación actual y el arreglo federalista del poder legislativo, el Congreso local fue capaz de limitar la actuación de la Fiscalía a través de obligar a la homologación de las disposiciones federales a nivel local.

Si bien, en este caso uno podría preguntarse si el uso de este mecanismo sería consecuencia de que el Congreso local alcanzó el consenso de que las pruebas presentadas eran insuficientes para proceder con el fuero o, en su defecto, a su vez el Congreso local actuó con poca independencia del Ejecutivo del estado o simpatía correligionaria. En este caso, si bien el mecanismo es eficaz para limitar el poder, su uso resultaría un abuso de las autoridades a nivel local.

¿Qué nos enseña sobre el equilibrio de poderes?

Como lo planeaba anteriormente, si nosotros buscáramos saber si este es un ejemplo de un uso legítimo de la separación de poderes vertical que detuvo un exceso cometido por el ejecutivo federal, o en su defecto, es un ejemplo de un uso ilegítimo de la separación vertical para mantener la impunidad, necesitamos esperar a la resolución del caso una vez que termine el fuero.

Pero en este momento, la conclusión innegable es que, ante un gobierno federal con un poder ejecutivo y legislativo alineados por su partido político (y que con ello disminuya la independencia de uno sobre el otro), es vital fortalecer los mecanismos de control vertical. Esto como contraparte debe estar acompañado de los controles horizontales necesarios a nivel local. Es de vital importancia que se pongan las restricciones necesarias para evitar que los propios mecanismos de control vertical se usen de manera indiscriminada en gobiernos locales para vulnerar el Estado de derecho.

## RESULTADOS DEL ANÁLISIS

A través de estos cuatro casos de estudio, hemos estado buscando un patrón de conducta del gobierno mexicano cada vez que se enfrenta a un conflicto de poderes de alto perfil. En el caso Zaldívar, nos encontramos con un conflicto entre los poderes ejecutivo y judicial que, a pesar de las decisiones personales del ministro, muestra a un poder judicial cercano al poder ejecutivo federal, pero con los mecanismos suficientes para defender sus atribuciones a través de inconstitucionalidad. En el caso del decreto que establecía que los megaproyectos se convierten en temas de

seguridad nacional, se mostró que contamos con un congreso que, a pesar de contar con los mecanismos, no actúa frente a una clara extralimitación de las funciones ejecutivas. El caso de la legislación sobre la marihuana demostró la carencia de mecanismos efectivos de mediación entre los poderes judicial y legislativo. Por último, el caso del gobernador Cabeza de Vaca encontramos a un poder ejecutivo federal capaz de influir en la estabilidad de los gobiernos ejecutivos estatales con facilidad, dada la alineación entre los poderes ejecutivos y legislativos.

A través de estos cuatro casos, se puede observar que, aunque existen mecanismos, algunos más y algunos menos efectivos, para defender la división de poderes funcional y orgánica, la composición actual del congreso aumenta de facto las atribuciones, funciones y capacidades del poder ejecutivo. El poder judicial, al menos en un alto nivel, aun demuestra tener un fuerte interés y capacidad por demostrar su independencia del poder ejecutivo, pero cuenta con pocos mecanismos eficaces en contra de resoluciones legislativas, en caso de que el poder legislativo sea capturada por su contraparte ejecutiva. De esta manera, podemos concluir que nos encontramos con un escenario que tiende al presidencialismo, aunque no cuente aún con las dimensiones de poder de los gobiernos del siglo XX mexicano.



# Conclusiones

Nuestra investigación nos permite hacer algunas conclusiones:

*I. La composición del Congreso de la Nación previa a las elecciones del 2021 fue el principal factor que inclinó la balanza hacia el presidencialismo.*

A través de los casos presentados, podemos ver que hay patrones de comportamiento del Poder Legislativo que favorece al presidente y afecta a sus adversarios. En el caso Zaldívar, se favoreció la posición de un presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación favorable al presidente, mientras que en el caso de Cabeza de Vaca, las decisiones de la legislación afectaron a un adversario. La velocidad con la que se toman estas decisiones es una señal de que no provienen de un análisis crítico y el consenso popular obtenido a través del diálogo.

Algunos análisis cuantitativos de las iniciativas legislativas del presidente sugieren que su interacción con el poder legislativo es baja a comparación de sus antecesores.<sup>118</sup> Sin embargo, los casos analizados en nuestra investigación muestran otra historia. El fortalecimiento de la figura del presidente parece ser una directiva del poder legislativo, al menos durante el periodo durante el que el partido del presidente gozaba de una amplia mayoría en el Congreso. Esto supone un regreso al presidencialismo alcanzado después de la alternancia política.

## *II. El regreso a un partido político hegemónico disminuye la eficacia de los mecanismos de control gubernamental*

Esta es una observación casi trivial, por ser un hecho bien sabido en la literatura especializada. Sin embargo, es un resultado innegable del análisis de los casos y es necesario discutirlo más entre la ciudadanía. A pesar de que MORENA, y en particular AMLO, son reconocidos por una buena parte de la población como representantes legítimos de sus intereses, es necesario que incluso entre sus simpatizantes se discuta el peligro que representa un debilitamiento de los mecanismos a futuro. Una vez que el presidente actual termine su cargo, se habrá construido un sistema tal que el alcance de las decisiones del Poder Ejecutivo quede fuera de los controles previstos por la constitución.

Y si la ciudadanía pierde la confianza en ese futuro representante del poder ejecutivo, para ponerle un freno a ese ejercicio de poder tendrá que recurrir a soluciones que se alejen de lo esperado en un sistema democrático. La gobernanza, que autores como Carbonell y Salazar han reconocido en el contexto contemporáneo como una de las ventajas de la aparición de partidos que controlan el poder ejecutivo y legislativo,<sup>119</sup> podría convertirse en una indefensión ciudadana.

Una de las opciones que tienen los partidos opositores para evitar un amalgamamiento ideológico de los órganos del Estado es, como nos mostró el caso de Cabeza de Vaca, prestar más atención a los frenos que se pueden aplicar desde la separación vertical de poderes. Aprovechando la presencia local y respondiendo a las demandas locales, los partidos opositores tendrán la oportunidad de mantener su posición y responder al cambio de la voluntad popular cuando el actual presidente termine sus funciones.

## *III. El poder judicial ha demostrado cumplir con el principio de imparcialidad de la separación orgánica.*

Uno de los resultados más esperanzadores de este análisis de casos es que se ha comprobado que el poder judicial federal, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha demostrado que se mantiene independiente del poder ejecutivo y legislativo. A pesar de que los opositores del ejecutivo actual han visto en Zaldívar una actitud de simpatía al proyecto de AMLO y esperaban que la Suprema Corte de Justicia de la Nación respondiera favoreciendo a los proyectos presidenciales, la declaración de inconstitucionalidad del transitorio que extendía el mandato de Zaldívar, así como la resolución sobre la Reforma Eléctrica, nos muestra que las decisiones del poder judicial mantienen independencia con el ejecutivo.

Ahora el reto está en mantener esta imparcialidad hacia el futuro. Si bien el transitorio que extendía el mandato de Zaldívar se llevó toda la atención de los medios, este solo acompañaba a una profunda reforma del sistema judicial. Queda pendiente para futuras investigaciones hacer un análisis minucioso de los cambios que podemos esperar en el equilibrio de poderes a partir de esta reforma.



## Anexos

**Tabla 1. Análisis aristotélico de los poderes de los Estados**

Hablemos a continuación, en general y de cada régimen por separado, de las cuestiones siguientes, tomando el punto de partida adecuado para ello. En todas las constituciones hay tres elementos sobre los cuales debe meditar el buen legislador lo conveniente para cada régimen. De estos tres elementos una cuestión es cuál es **el que delibera sobre los asuntos de la comunidad**; la segunda es la referente a las **magistraturas** [...] y la tercera a la **administración de la justicia**. [...]

**[Poder legislativo]** El elemento deliberativo es soberano sobre la guerra y la paz, sobre las alianzas y sus disoluciones, sobre las leyes, sobre la pena de muerte, de destierro y de confiscación, sobre la elección de los magistrados y la rendición de cuentas. [...]

*[Poder ejecutivo]* Pero especialmente, en términos generales, debe llamarse magistraturas a aquellas a las que se les encomienda deliberar sobre ciertos asuntos, decidir y ordenar, y sobre todo esto último, pues el dar órdenes es más característico de un gobernante. [...]

**[Poder judicial]** De los tres elementos del gobierno queda por hablar de los tribunales. [...] En primer lugar, distingamos cuántas especies de tribunales hay. Son en total ocho: uno para la rendición de cuentas; otro por si alguien comete un delito en contra de la comunidad, otro para cuantas cosas atañe al régimen; el cuarto, tanto para magistrados como para particulares, decide sobre cuantos litigios referentes a las penas tengan; el quinto para contratos privados importantes; y, además de éstos, están el que juzga los homicidios y el de los extranjeros. [...]

Fuente: Aristóteles. II. *Ética nicomáquea. Política. Retórica. Poética*. Traducido por Manuela García Valdés. (Madrid: Gredos, 2011), pp. 306-313 (1297b-1300b)  
El texto entre paréntesis y las negritas son mías.

**Tabla 2. Conceptos claves de la teoría de separación de poderes**

<b>Separación de poderes</b>	Doctrina política que busca establecer límites para abuso del poder a través de la división exclusiva del ejercicio de las funciones estatales en órganos independientes entre sí, junto con mecanismos de control y colaboración para los órganos.
<b>Separación funcional</b>	División analítica que separa las funciones del gobierno. Tradicionalmente se dividen en la función legislativa, ejecutiva y judicial. Esta separación no implica la separación orgánica.
<b>Separación orgánica</b>	Principio constitucional según el cual se deben asignar la responsabilidad de las diferentes funciones del gobierno a órganos separados.

<b>Principio de legalidad</b>	“El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa.” <sup>20</sup>
<b>Principio de imparcialidad</b>	“El principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del legislativo.” <sup>21</sup>
<b>Separación vertical</b>	También conocida como separación territorial. En gobiernos compuestos por estados federados, los diferentes niveles de gobierno establecen una división de las funciones y responsabilidades gubernamentales.
<b>Equilibrio de poderes</b>	Configuración del ejercicio del poder político en el que la división de poderes establecida en la constitución dota de potestades equivalentes a los poderes, sin que una sea preponderante sobre otra, y esta división es procurada y mantenida en la práctica por los órganos estatales que los desempeñan.
<b>Parlamentarismo</b>	Sistema de gobierno en el que el poder legislativo, frecuentemente constituido como un parlamento, tiene preponderancia sobre los otros poderes. El poder ejecutivo es elegido y rinde cuentas al legislativo. El modelo es el gobierno inglés.
<b>Presidencialismo</b>	Sistema de gobierno en el que el poder ejecutivo, frecuentemente representado y dirigido por un presidente electo, tiene preponderancia sobre los otros poderes.

---

1 Carbonell Sánchez, Miguel, y Salazar Ugarte, Pedro. División de poderes y régimen presidencial en México. (México: UNAM, 2006):14

2 *Ídem.*

<b>Conflicto de poderes</b>	Situación surgida cuando uno de los órganos del Estado sobrepasa el ejercicio de funciones que le corresponden según la norma o, en su defecto, alguno de los organismos se ve obligado a usar alguno de los mecanismos implementados por la constitución para interferir en el ejercicio del poder por parte de otro organismo.
-----------------------------	--

**Tabla 3. Artículos constitucionales relevantes para la separación de poderes**

ARTÍCULO 49	<p>El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.</p>
ARTÍCULO 50.	<p>El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.</p>

ARTÍCULO 70.	<p>Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)". El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.</p>
ARTÍCULO 80.	<p>Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."</p>
ARTÍCULO 94.	<p>Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito. [...]</p>
ARTÍCULO 95.	<p>Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: [...] VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento</p>

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (último acceso: 28 de Mayo de 2021).

**Tabla 4. Facultades ejecutivas y legislativas dadas por la Constitución**

PODER EJECUTIVO (PRESIDENCIA)	PODER LEGISLATIVO (CONGRESO)
<p>Enviar Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Nombrar a los secretarios de Hacienda y gobernador del Banco de México.</p>	<p>Aprobar el presupuesto de egresos. Imponer los impuestos (generales y especiales) para cubrir el impuesto de la nación. Establecer las condiciones y aprobar la adquisición del crédito en la Nación.</p>
<p>Hacer observaciones (acompañadas de suspensiones temporales) a los proyectos de ley o decreto que el Congreso le envíe para su promulgación.</p>	<p>Expedir las leyes necesarias para el ejercicio de las responsabilidades de los órganos del gobierno. Conceder la licencia, renuncia e interinato del Presidente de la República.</p>
<p>Proponer al Congreso candidatos a cubrir una vacante entre los ministros de la SCJN</p>	<p>Designar a los ministros de la SCJN a partir de la lista de propuestas del presidente.</p>

Fuentes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (último acceso: 28 de Mayo de 2021). Casar, Maria Amparo. «Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México.» *Política y Gobierno* 6, n° 1 (1999).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Enrique. «La libertad política en Montesquieu: su significado.» En *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, de Atilio A. Borón. Buenos Aires: CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales., 2003.
- Algorri Franco, Luis Javier. *La división y legitimidad del poder político. Vol. II, de Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derechos Constitucional*, de Diego Valadés y Rodrigo (coord.) Gutiérrez Rivas, 55-83. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- Alponte, Juan María. «El caso esencial de Montesquieu y el espíritu de las leyes, es indisociable de John Locke.» En *Lecturas filosóficas (la lucha por los derechos humanos y el Estado de derecho)*, de Juan María Alponte. México: Instituto Nacional de Administración Política, 2012.
- Althusser, Louis. *Montesquieu: La política y la historia*. Traducido por María Ester Benítez. Barcelona: Ariel, 1974.
- Alvarado, Luis, y Rafael Castellanos. «¿Es constitucional el polémico “Acuerdo presidencial” sobre proyectos y obras de seguridad nacional?» *Nexos*. 25 de Noviembre de 2021. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/es-constitucional-el-polemico-acuerdo-presidencial-sobre-proyectos-y-obras-de-seguridad-nacional/> (último acceso: 14 de enero de 2021).
- Anderson, Perry. *El estado absolutista*. 15a. Madrid: Siglo XXI, 1998.
- Aranda, Jesús. «Se podrá consumir con fines lúdicos.» *La Jornada*. 2015 de noviembre de 2015. <https://www.lajornadamaya.mx/nacional/37224/se-podra-consumir-con-fines-ludicos> (último acceso: 18 de enero de 2021).
- Arista, Lidia, y Linaloe R. Flores. «Ampliar periodo de Zaldívar genera antecedente para extender otros mandatos.» *Expansión*, 16 de Abril de 2021: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/04/16/voces-ampliar-periodo-arturo-zaldivar-antecedente-para-extender-otros-mandatos>.

- Aristóteles. *II. Ética nicomáquea. Política. Retórica. Poética*. Traducido por Manuela García Valdés. Madrid: Gredos, 2011.
- Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Cuarta edición. México: Oxford University Press, 2013.
- Asamblea Nacional. «Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.» *Conseil Constitutionnel*. 2019. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789> (último acceso: 2 de diciembre de 2021).
- Baker, Robert S. «Separación de poderes en los Estados Unidos: resumen y actualización.» *IUS ET VERITAS* 7, n° 12 (1996): 9-14.
- Bárcena, Sergio A. «AMLO y el Congreso: recuento del primer trienio.» *Expansión*, 1 de diciembre de 2021: <https://politica.expansion.mx/voces/2021/12/01/buoparlamentario-amlo-y-el-congreso-recuento-del-primer-trienio>.
- Barragán, Almudena. «Arturo Zaldívar renuncia a la ampliación de su mandato al frente de la Suprema Corte.» *El País*, 6 de Agosto de 2021: <https://elpais.com/mexico/2021-08-06/zaldivar-renuncia-a-la-ampliacion-de-su-mandato-al-frente-de-la-suprema-corte.html>.
- Belinzon, Lorenzo. *La revolución emancipadora uruguaya*. Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos, 1932.
- Bliss, Robert M. *Restoration England: Politics and Government 1660-1688*. Londres: Taylor & Francis, 2005.
- Cámara de Diputados. *Boletín No. 5982 Notifican al gobernador de Tamaulipas acuerdo de la Sección Instructora sobre la Solicitud de Declaración de Procedencia en su contra*. 1 de Marzo de 2021. <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/notifican-al-gobernador-de-tamaulipas-acuerdo-de-la-seccion-instructora-sobre-la-solicitud-de-declaracion-de-procedencia-en-su-contra#gsc.tab=0> (último acceso: 28 de diciembre de 2021).

- , «Dictamen de las Comisiones unidas de Justicia y de Salud del proyecto de decreto de la Ley Federal de Regulación del Cannabis, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal.» *Gaceta Parlamentaria*, Marzo 2021: 1-390.
- Carbonell Sánchez, Miguel, y Pedro Salazar Ugarte. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: UNAM, 2006.
- Casar, María Amparo. «Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México.» *Política y Gobierno* 6, n° 1 (1999): 83-128.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (último acceso: 28 de Mayo de 2021).
- Costeloe, Michael P. *La Primera República Federal de México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Cueva Fernández, Ricardo. «Una constitución republicana inglesa: el Instrument of Government de la Commonwealth (1653-1657).» *Derechos y libertades* 2, n° 26 (2012): 261-296.
- Davis, J. C. «Derechos humanos y revolución inglesa.» *Derechos y libertades* 2, n° 14 (2006): 17-40.
- De la Nuez Sánchez-Cascado, Paloma. «La Corona y los parlamentos franceses en el siglo XVIII: elementos históricos de un conflicto constitucional.» *Revista De Las Cortes Generales*, n° 81 (2010): 189-217.
- De la Rosa, Yared. «Morena amplía dos años la gestión de Arturo Zaldívar en la SCJN.» *Forbes*, 15 de Abril de 2021: <https://www.forbes.com.mx/morena-amplia-dos-anos-la-gestion-de-arturo-zaldivar-en-la-scn/>.
- Delgado Carrillo, Fortino. «El equilibrio de poderes.» En *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, de Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), 203-212. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Diario Oficial de la Federación*. «Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a

realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, a.» 22 de Noviembre de 2021: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021).

Díaz Bravo, Enrique. «Desarrollo histórico del Principio de Separación de Poderes.» *Revista de Derecho*, n° 38 (2012).

Domínguez, Pedro. «AMLO pide dar a conocer expediente contra Cabeza de Vaca; "le conviene a él", dice.» *Milenio*, 1 de Marzo de 2021: <https://www.milenio.com/politica/amlo-pide-dar-a-conocer-expediente-contra-cabeza-de-vaca>.

Dunn, Jonn. *The Political Thought of John Locke*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

*Expansión*. «La FGR pide desaforar a Cabeza de Vaca; él acusa "uso faccioso de la justicia".» 26 de Febrero de 2021: <https://politica.expansion.mx/estados/2021/02/23/la-fgr-pide-desaforar-a-cabeza-de-vaca-el-acusa-uso-faccioso-de-la-justicia>.

Flores Mendoza, Imer Benjamín. «La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación.» *Capítulo (Biblioteca Jurídica Virtual)*, 2007: 285-324.

Foro Consultivo. «El uso medicinal de la marihuana.» *Nota INCyTU*, n° 5 (2017): 3.

García, Miguel Alejandro. «John Locke: la división de poderes y la tradición democrática contemporánea.» *Tópicos I*, n° 22 (2013).

Grupo Parlamentario PAN LXV Legislatura. *Respalda GPPAN a gobernador Cabeza de Vaca por ataques del gobierno de Morena*. 24 de Febrero de 2021. <https://www.pan.senado.gob.mx/2021/02/respalda-gppan-a-gobernador-cabeza-de-vaca-por-ataques-del-gobierno-de-morena/> (último acceso: 13 de diciembre de 2021).

Hamilton, Alexander. *The Federalist Papers*. Connecticut: Yale University Press, 2009.

*Infobae*. «Es improcedente la controversia constitucional de la oposición contra el “decretazo” de AMLO.» 2021 de Diciembre de 2021: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/12/08/es-improcedente-la-controversia-constitucional-de-la-oposicion-contra-el-decretazo-de-amlo/>.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN). *Parlamentarismo y presidencialismo*. Estudio comparado. México: Senado de la República, 2016.

Ketcham, Ralph. «Review of Jefferson’s declaration of independence: Origins, Philosophy, & Theology.» *Journal of the Early Republic* 1, n° 19 (1999): 118-120.

Locke, John. *Locke’s The Two Treatises of Civil Government*. Londres: Routledge, 1987.

----- . *Second treatise of Government*. Project Gutenberg, 2003.

----- . *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Traducido por Carlos Mellizo. Madrid: Tecnos, 2006.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1964.

Lucas Garin, Andrea. «Nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado.» *Estudios constitucionales* 7, n° 2 (2009): 241-253.

Maquiavelo, Nicolás. *De principatibus*. México: Trillas, 1993.

Marcial Pérez, David. «El partido de López Obrador impone la ampliación del mandato de Zaldívar entre críticas de inconstitucionalidad.» *El País*, 23 de Abril de 2021: <https://elpais.com/mexico/2021-04-23/morena-consuma-la-polemica-extension-del-mandato-de-zaldivar-al-frente-del-supremo.html>.

McIlwain, Charles. «Constitutionalism: Ancient and Modern (Indianapolis: Liberty Fund, 1947).» En *División de poderes y régimen presidencial en México*, de citado en Miguel Carbonell Sánchez, Salazar

- Ugarte y Pedro. México: UNAM, 2006.
- Melgar Adalid, Mario. *Separación de poderes*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, IJJ, 2016.
- Monroy, Jorge. «Ministro Zaldívar no podrá prolongar gestión hasta 2024; SCJN declara inconstitucional ampliación de mandato.» *El Economista*, 16 de Noviembre de 2021: <https://www.economista.com.mx/politica/SCJN-invalida-la-ampliacion-de-mandato-de-Arturo-Zaldivar-20211116-0086.html>.
- Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. México: Partido de la Revolución Democrática, 2018.
- . *The Spirit of the Laws*. New York: MacMillan, 1949.
- Morón Urbina, Juan Carlos. «Bolívar y su propuesta constitucional de 1826.» *Pensamiento Constitucional* 7, n° 7 (200): 435-501.
- Noriega, Alfonso. *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.
- Popowicz, Eric. «La guerra total en la Grecia Clásica (431-338).» *POLIS, Revista de ideas y formas políticas de la Antigüedad Clásica* 7 (1995): 219-245.
- Real Academia Española. «Separación de poderes.» *Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ)*. 2020. <https://dpej.rae.es/> (último acceso: 2 de diciembre de 2021).
- Reséndiz, Perla. «El Congreso de Tamaulipas aprobó un punto de acuerdo que establece las reglas del proceso de homologación de la decisión de Cámara de Diputados sobre el desafuero del gobernador. Esto define los lineamientos con los que, independientemente de la decisión.» *El Financiero*, 30 de Abril de 2021: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/04/30/congreso-de-tamaulipas-rechaza-desafuero-de-cabeza-de-vaca/>.
- Rincón Mayorga, César Alejandro. «La Declaratoria General de Inconstitucionalidad, medio ineficaz de control de la constitucionalidad de normas generales.» *Hechos y Derechos*, n° 37 (2017): <https://>

revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10930/12992.

Sánchez, Ingrid, y Ignacio Alzaga. «Impone AMLO fast track legal a obras de la 4T: es inconstitucional, alertan.» *La Silla Rota*, 22 de Noviembre de 2021: <https://lasillarota.com/nacion/impone-amlo-fast-track-legal-a-obras-de-la-4t-es-inconstitucional-alertan/584769>.

Solozabal Echavarría, Juan José. «Sobre el principio de la separación de poderes.» *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época) 24 (1981): 215-234.

Stephens, George. Locke, *Jefferson and the Justices, Foundations and Failures of the US Government*. Nueva York: Algora, 2002.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Comunicado de prensa No. 187/2021*. 28 de junio de 2021. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6495> (último acceso: 14 de Enero de 2021).

Tomás y Valiente, Francisco. «Constitución.» En *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Filosofía política II. Teoría del Estado*, de Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel (eds.). Madrid: Trotta-CSIC, 1996.

Velázquez, Marisol. «Francisco Cabeza de Vaca, gobernador de Tamaulipas, recibe notificación de investigación por corrupción.» *El Economista*, 1 de Marzo de 2021: <https://www.economista.com.mx/politica/Francisco-Cabeza-de-Vaca-gobernador-de-Tamaulipas-recibe-notificacion-de-investigacion-por-corrupcion-20210301-0094.html>.

Ziccardi, Alicia. «Federalismo.» En *Léxico de la política*, de Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Veracruz, Gobierno del estado. Biblioteca Virtual, “Historia de la Ciudadanía de las Mujeres en México”, Biblioteca Virtual, [https://www.segobver.gob.mx/genero/docs/Biblioteca/Historia\\_de%20la%20ciudadania%20de%20las%20mujeres.pdf](https://www.segobver.gob.mx/genero/docs/Biblioteca/Historia_de%20la%20ciudadania%20de%20las%20mujeres.pdf) (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2021).

