

REPENSAR LA CONSTITUCIÓN DE 1857 A UN SIGLO Y MEDIO

Arnaldo CÓRDOVA*

EL PRINCIPIO de la división de poderes es un pilar fundador de la constitución del Estado moderno *político* (en el sentido de Estado cuyo poder está por encima de todos los poderes particulares que existen en el seno de la sociedad o, para decirlo de otra manera, el interés general que siempre debe prevalecer sobre cualquier poder particular o privado). Se ha definido de muchas maneras, por lo común, atendiendo a sus múltiples significados particulares. Se dice, por ejemplo, que es una racional división del trabajo dentro del Estado; también se dice que es un principio que permite ampliar a su máximo la acción del Estado; se agrega que la división de poderes permite la publicidad de los actos del Estado democrático, a diferencia del Estado absolutista que hace todo en secreto y a espaldas de la ciudadanía; luego se dice que dicha división de poderes es una forma de garantizar que las decisiones políticas se tomen en colectivo y no individualmente, aunque muchas de tales decisiones las tenga que pronunciar un solo individuo, pero según lo establezca la ley y de acuerdo con las funciones que competen a los otros poderes; se puede postular, además, que la división de poderes mira a realizar un ejercicio del poder que sea, a la vez, equitativo y justo.

Todas esas definiciones son, por supuesto, correctas y, quienes las formulan, atienden a una necesidad que está en la base del desarrollo del Estado democrático fundado en el derecho: el autocontrol del poder, como muchos constitucionalistas gustan de decir y, más apropiadamente y como lo estableció el más esclarecido de sus teóricos, Montesquieu, la limitación del poder del Estado en beneficio y en garantía de los derechos de la sociedad a la cual gobierna. Hay limitación del poder, en efecto, cuando quienes lo ejercen en sus áreas particulares tienen facultades específicas de controlar la acción de los demás en sus propias áreas. Así se puede garantizar que el poder absoluto, que es ejercido por un solo individuo o por un grupo, sea anulado y neutralizado. No es una garantía absoluta, pero es una garantía. Nada garantiza, por ejemplo, que en una división de poderes desequilibrada uno de ellos prevalezca sobre los demás.

* Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Eso ocurre muy a menudo y, en general, es el Poder Ejecutivo el que puede llegar al abuso de sus atribuciones, aunque también se da el caso de que lo haga el Poder Legislativo. No hay modo de que lo haga, en cambio, el Poder Judicial, porque sus atribuciones no comprenden el uso de recursos y se limitan solamente a una función específicamente teórica: interpretar la Constitución y sus leyes y decir lo que a cada quien corresponda, lo que no quiere decir que no haya poder, sino únicamente que no hay probabilidad alguna de abusar del mismo. Esto, por supuesto, siempre que no se trate de un poder Judicial corrupto o corruptor.

Para los constituyentes de 1856 y 1857 todas esas ideas estaban perfectamente claras y sabían, como lo muestran sus alegatos, que el principio constitucional de la división de poderes implicaba un modo eficazísimo de controlar el poder del Estado y una garantía efectiva de los derechos de los mexicanos. Ellos conocían a la perfección las teorías y los debates que se habían dado en torno al tema, pero su grandeza consistió en que no buscaron imitar por imitar ni copiar por copiar modelos o sistemas que no tenían sino muy poco que ver con nuestra realidad. El pueblo estaba harto de los abusos del poder, de las dictaduras, de los cuartelazos y de ese militarismo campirano, más parecido al bandolerismo, que assolaba el país. Desconfiaban del poder absoluto y, sobre todo, de los dictadores que podían surgir como hongos en cualquier oportunidad. Decidieron instituir en toda forma el principio de la división de poderes en nuestra Carta Magna, pero, para ello, hicieron una evaluación muy precisa de lo que cada uno de los poderes del Estado debían hacer o podían hacer con los medios que se ponían a su disposición para cumplir sus funciones. Como siempre, el Judicial no representaba ningún problema; bastaba mantenerlo como el simple y seguro intérprete de la Constitución que dijera el derecho para cada ciudadano y para cada miembro de la sociedad, visto el conjunto de garantías que a su favor estatúa la Constitución. Como era usual decir en el constitucionalismo del siglo XIX, realmente no era un poder, sino un factor de equilibrio entre los poderes, cosa totalmente disparatada si se considera el enorme poder que tiene el interpretar y decidir sobre la letra y el sentido de la Carta Magna que afecta a todos, incluso a los más poderosos, y que a todos puede doblegar, si es que prevalece el derecho.

Del Legislativo, tenían la impresión de que le faltaba algo para ser un verdadero poder político. Sólo tenía la facultad de decidir, mediante la elaboración de las leyes, derivadas de la Constitución, que debía normar los actos de todos los ciudadanos y del Estado que los debía conducir y gobernar. Pero sabían, como lo escribiera don Emilio Rabasa cincuenta años después, que a este poder se lo podía poner en receso con un piquete

de soldados. Pero veían en el Legislativo una enorme facultad, que lo podía convertir en un verdadero poder político: su capacidad, que siempre, en la teoría de la división de poderes, se le otorgaba, de vigilar y controlar los actos de los otros dos poderes y, en especial, del Ejecutivo. Su control sobre el Judicial era evidente, puesto que él era el encargado de elaborar las leyes, siguiendo los dictados de la Constitución, que el Judicial debía interpretar. Pero su control más eficaz era, justo, sobre el poder que, en su consideración, lo tenía todo para ser un verdadero poder, el Ejecutivo. Este poder estaba dotado de la facultad de decidir absolutamente sobre lo que debía hacerse en el gobierno de la sociedad; tenía a su disposición toda la fuerza del Estado (mucho más que un piquete de soldados), sus finanzas, y en más de un sentido la facultad, como decían los representantes británicos del Parlamento en el siglo XVIII, de hacer todo lo que le pareciera, menos convertir a un hombre en mujer y a una mujer en hombre. Era el poder que debía ser controlado y esto sólo lo podía hacer el Legislativo. Se equivocaban, porque hay un modo, también en que puede hacerlo el Judicial: interpretando el derecho que el Ejecutivo está obligado a obedecer.

Pero fue sobre este punto que nuestros constituyentes decidieron formular la doctrina de la división de poderes que convenía a México, dada su historia, sus tribulaciones nacionales y los desastres que había venido padeciendo, y que debía figurar en nuestra nueva Constitución. Es verdad que el Congreso estaba dividido en una mayoría de espíritus conservadores y timoratos, los moderados, y una minoría de radicales que hubieran deseado mayores y más decisivos cambios (si éstos hubieran prevalecido, nadie podría apostar a que nuestro país habría sido mejor, pero sin duda alguna habría sido diferente). Afortunadamente, en este punto todos coincidían: había que controlar al único poder que representaba una amenaza para los intereses vitales de la sociedad, el Ejecutivo, pues disponía de todo el poder de facto, mientras que a los otros poderes se les veía algo así como simples poderes “teóricos” o “hipotéticos”, sin verdadero poder.

Ya hemos dicho que en esto estaban equivocados, pero su temor por la arbitrariedad y la prepotencia de los gobernantes era mayor y hay que pensar que tenían más que suficientes razones para sostenerlo y para tratar de precaver a la República, todavía endeble y en formación, del barbarismo de los abusadores del poder. La historia demostró que ellos estaban en lo justo. Su maravilloso nuevo orden democrático volvió, una y otra vez, a encallar en los abusos del poder y éstos vinieron siempre del Ejecutivo o de los poderes de facto. Apenas diecinueve años después, el poder de facto del militarismo arrolló la frágil constitucionalidad concebida por los