

CAPITULO XII.

De la division de poderes.

(Artículo 50 de la Constitucion.)

« Art. 50. El supremo poder de la Federacion se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporacion, ni depositarse el legislativo en un individuo. »

Formando los Estados libres y soberanos una Federacion, en ella debe haber y hay un poder supremo, dimanado del pueblo, en quien reside la soberanía. En legislativo, ejecutivo y judicial se divide el ejercicio del poder y no el poder propiamente; porque el pueblo, que es quien delega este ejercicio, no puede dividirse materialmente á sí mismo para segregar el pensamiento que legisla, de la razon que juzga y de la voluntad que ejecuta. El ejercicio del poder se divide, porque las funciones que resultan de pensar para legislar, juzgar y ejecutar son absoluta y necesariamente diversas, y tanto, que no pueden confundirse.

¿Es conveniente esta division en el ejercicio del poder supremo, estableciendo los poderes legislativo, ejecutivo y judicial? — No solo es conveniente, es necesaria, es indispensable.

Mr. Laboulaye, escritor frances, en sus « Estudios sobre la constitucion de los Estados-Unidos, » dice: « Hace ochenta años que la division de los poderes se encuentra al frente de todas las constituciones. Por todas partes se proclama que la primera condicion de la libertad estriba en que el ejecutivo, el judicial y el legislativo se encuentran separados. Nuestras constituciones enuncian todas este principio con mas ó ménos energía; en Inglaterra y en América es un lugar comun.

« Montesquieu, en su famoso capítulo sobre la constitucion

de Inglaterra, fué el primer frances que profundizó la importancia de semejante distincion. Si el mismo individuo, dice, puede hacer las leyes, aplicarlas como juez y ejecutarlas como soberano, ese hombre tendrá en la mano el despotismo, y desde ese momento todo se habrá perdido. Efectivamente, cuando queremos definir el despotismo no encontramos otra definicion mas que esta: la concentracion de la soberanía en una misma mano. »

« El hombre que puede hacerlo todo, sin tener que dar cuenta á nadie de sus acciones, es un déspota. Esta observacion de Montesquieu habia sido desarrollada por Blakstone en Inglaterra y tambien por un escritor que gozó de mucha voga en el siglo pasado, por Paley, en su Filosofía moral y política. En los Estados-Unidos, tal doctrina era admitida por todos, á pesar de que no conocian las obras de Montesquieu; era una tradicion inglesa que se aceptaba como artículo de fé.

« Sobre este punto tenemos las declaraciones mas explícitas de Jefferson, de Samuel Adams, de Madisson y de Hamilton. Todos repiten que la definicion de despotismo es la concentracion de la soberanía. En fin, la legislatura de Massachusetts decia al frente de su Constitucion: « Queremos que los poderes estén divididos, porque queremos que en Massachusetts gobiernen las leyes, no los hombres. »

« Este principio, proclamado por todas las constituciones libres, no es ya discutible en teoría; pero en la práctica no sucede otro tanto, y cuanto mas de cerca examinamos la cuestion mas en relieve aparecen las dificultades que envuelve. ¿Qué entendemos por separacion de poderes? ¿Bastará escribir en un pergamino que el poder legislativo girará en su órbita, el ejecutivo en la suya, y el judicial tambien? ¿Cuántas veces hemos proclamado nosotros tan bellas máximas, y cuántas el ejecutivo y el legislativo han trasgredido sus límites! Es preciso entónces que existan garantías que mantengan á esos poderes dentro de sus límites; pero su division misma ¿qué es? ¿Acaso una division perfecta, absoluta? ¿El ejecutivo no debe nunca mezclarse en la confeccion de las leyes? ¿El judicial no

ejercita nunca poderes legislativos? ¿Las Cámaras no deben mezclarse en caso alguno en materias administrativas? ¿O se pretende que no debe haber concentracion de poderes? Si buscamos en la historia de los gobiernos uno en el cual hayan estado perfectamente separados los tres poderes no lo hallaremos, por mas extraña que parezca esta asercion.....

«La division de los poderes no es mas que una simple verdad de observacion; solo tiene un valor relativo reducido á esto: es preciso que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no estén reunidos en una sola mano completamente; lo cual no debe impedir que el ejecutivo tenga una parte en la legislacion, y el último cierta influencia en la administracion. Esta supuesta confusion es de tal manera necesaria, que en donde quiera que se establece una separacion absoluta, se llega á los resultados mas extraños, como lo prueba desgraciadamente nuestra historia. Y en verdad, ¿qué es lo que nos muestra la experiencia? Que el efecto necesario de esta division no es mantener el equilibrio, ántes bien, dar la preponderancia á uno de los tres poderes. La separacion absoluta es la guerra entre los poderes; para que cada uno se conserve dentro de sus límites, es preciso que sea compartido, por decirlo así.....»

La division en el ejercicio del poder supremo en legislativo, ejecutivo y judicial, es una consecuencia necesaria de la naturaleza de la sociedad; mas aún, es la consecuencia forzosa de la naturaleza del hombre. El hombre piensa, el hombre juzga, el hombre pone en práctica sus pensamientos y sus juicios. Estas tres operaciones, que no pueden confundirse nunca por mas que se combinen y que siempre serán distintas, se observan tambien en la sociedad. De manera que ya sea el pueblo quien ejerciera el poder supremo, ya sea un hombre solo quien lo haya concentrado en su individuo, siempre se verá que es uno el acto en que se manda, cuando legisla; otro el acto en que decide, cuando juzga, y otro, por fin, el acto en que ejecuta ó su precepto ó su juicio. Y aunque todo esto se verifique en un solo acto, siempre serán perceptibles y diversos los tres actos referidos.

La delegacion hecha por la sociedad en un solo hombre ó en un solo cuerpo, de estas tres funciones del poder supremo, seria la delegacion completa de la soberanía nacional en ese hombre ó en ese cuerpo, y la delegacion completa es para el pueblo la abdicacion tambien completa de su soberanía, que no le es conveniente ni posible abdicar. El pueblo, la asociacion de los hombres que se hallan reunidos para formarlo, instituyen un gobierno para beneficio del pueblo, no para beneficio de los individuos á quienes confian el gobierno y á quienes recompensan y pagan su trabajo y dedicacion en el desempeño del mismo gobierno. Si lo instituyen para beneficio del pueblo, es evidente que no deben ni pueden querer aquello que se convierta necesariamente en su daño y perjuicio. Y como la absorcion de la soberanía nacional por parte del Gobierno seria en daño y perjuicio del pueblo, quien quedaria reducido á la esclavitud ó por lo ménos á una condicion incierta é inculicable, es de todo punto cierto que al pueblo no le conviene, ni puede querer hacer la delegacion completa de su soberanía y abdicar tambien completamente de ella.

Para que no se verifique ni esa delegacion, ni esa abdicacion, es preciso que el poder supremo se ejerza dividiéndolo en los tres poderes enumerados, para que no siendo ninguno de ellos absoluto sino limitado por las funciones de los otros dos, no pueda haber la absorcion de la soberanía nacional.

Es, ademas, necesario que la delegacion que hace el pueblo del ejercicio del poder supremo á cada uno de los tres poderes ántes referidos, sea limitada y no completa: limitada bajo dos aspectos diversos, es decir, porque no se confie á los poderes toda la suma de poder que el pueblo tiene y porque las funciones ó atribuciones del uno queden equilibradas, como intervenidas hasta cierto punto por el otro.

La reunion de los tres poderes en uno solo es el despotismo. La razon y la experiencia lo demuestran con la mas brillante claridad. Por esto es cierto que, como dice Laboulaye, la division de poderes es un principio proclamado por todas las naciones libres, y que «no es ya discutible en teoría.»

La dificultad consiste en la manera con que en la práctica de ese principio hayan de ser divididos. Una division absoluta, aisladora, por decirlo así, que no permita ningun contacto entre los poderes, seria un mal léjos de ser un bien. No estando completo ninguno de los poderes, siendo cada uno de ellos una fraccion del poder supremo del pueblo, cada uno buscaria en sí mismo los recursos para completarse y la invasion del poder seria casi inevitable. La dictadura y el despotismo serian la consecuencia inmediata de esa invasion. Y esta invasion seria mas hacedera, mas fácil y sobre todo mas tentadora para el ejecutivo que para los otros dos poderes, porque el ejecutivo por su propia naturaleza tiene que resolver con inteligencia, no como una máquina, sino decidiendo en los diversos casos de la administracion pública, qué sea lo mas conveniente. De la simple ejecucion de las leyes pasaria á la interpretacion de ellas; de la interpretacion á la invasion del poder legislativo solo hay un paso, y sin sentirlo quizá, el ejecutivo se haria dueño del poder legislativo. Y como el ejecutivo es el que posee la ciencia de los hechos y el depositario de la fuerza pública, con mas facilidad y prontitud se convertiria en dictador, en déspota. La tiranía, preciso es comprenderlo, puede ejercerse por solo el poder ejecutivo, porque él es quien posee la fuerza, nunca ni por el poder judicial, que es físicamente inerte, ni por el legislativo solo, porque la ley es letra muerta mientras no hay quien la ejecute. Y la concentracion de los poderes si es despótica cuando se verifica en un cuerpo, cuando se hace en un hombre solo, como es comunmente el ejecutivo, es la tiranía y el despotismo llevados á su último grado.

Resulta de lo expuesto, que una de las garantías, quizá la principal, de la estabilidad de las instituciones públicas depende de la acertada division de los poderes.—Que debe haberla, es una verdad que no puede ponerse en duda. ¿Cómo? Esa es la grave dificultad; porque el aislamiento absoluto, la separacion perfecta de los poderes, seria no solo un mal, sino un peligro constante para la libertad, y peligro que dentro de breve tiempo se convertiria en su completo aniquilamiento. Una des-

acertada division de los poderes producirá exactamente el mismo resultado, aunque con diversos preliminares. Siempre que se establezca la preponderancia en favor de uno de los poderes, esa preponderancia acabará por ser la absorcion de los otros dos, y entónces la pérdida de la libertad y el naufragio de las instituciones serán un hecho.

En diversas épocas se ha dado la supremacía al poder legislativo, otras veces al ejecutivo, y casi siempre el judicial se ha tenido como subalterno de ambos. El poder legislativo se ha reputado como la representacion del pueblo, y á veces el ejecutivo, los reyes, se han considerado como los únicos representantes de la nacion. En uno y otro caso se ha cometido un error, porque el pueblo no confia su representacion á uno ó á todos los poderes, sino el ejercicio del poder supremo, que procede de la soberanía nacional, á los tres poderes y no á uno solo. Desde que uno solo sea el representante de la nacion, es evidente que se sobrepondrá á los otros y que sobrevendrá el mal ya explicado de la pérdida de la libertad y el extravío de las instituciones.

En la constitucion mexicana el problema de la division de los poderes, la estabilidad de las instituciones y el aseguramiento de la libertad del pueblo y del hombre, se han fundado en un sistema absolutamente diverso de los que ántes se han indicado.

La delegacion del ejercicio del poder supremo del pueblo se ha hecho con las restricciones que parecieron convenientes, expresando que es lo que pueden hacer los poderes, fuera de cuya expresion nada pueden.

El poder judicial, que no tiene medios propios de accion, ni iniciativa, y que por tales motivos no puede nunca absorber la autoridad de los otros dos poderes ni tener la pretension de apoderarse de la soberanía nacional, es el encargado de amparar al hombre contra toda violacion de sus derechos, de resolver y decidir las controversias que se pueden suscitar por causa de los actos legislativos ó ejecutivos.

Es preciso recordar que en el derecho constitucional mexi-

cano hay dos clases de poderes: unos son federales y otros de los Estados. La Federacion legisla para los hombres de ella: nunca para el régimen interior de los Estados, á quienes se reserva todo lo que la constitucion federal no confia expresamente á los poderes de la Union.

La ley federal daña al hombre ó no lo daña: si lo daña, hace valer su derecho y la ley deja de serlo para él: si no lo daña, no ha producido la ley ningun mal.

¿Hay que impedir el mal? El poder judicial lo impide.

El ejecutivo administra los intereses federales. Si perjudica al hombre, el poder judicial lo ampara.

La manera con que se verifica esto será asunto de estudio en su lugar respectivo.

Si la ley ó el acto del ejecutivo no daña al hombre en sus garantías individuales, sino en algun otro interes, la cuestion se resuelve tambien judicialmente, aunque por diversos medios.

La realizacion de esta teoría, eminentemente americana, hace que no sean posibles los conflictos de poder á poder, ni la supremacía ó preponderancia del uno sobre los otros.

En el régimen interior de los Estados, siempre que se daña al hombre, el poder judicial de la Federacion lo ampara y el mal queda remediado.

La conveniencia y necesidad de que nunca se reunan dos ó mas de los poderes en una persona ó corporacion ni se deposite el legislativo en un individuo, queda ya ántes demostrada. Si un poder pudiera reunir en sí mismo á los otros poderes, el despotismo seria el resultado: si reuniera dos de ellos solamente, el resultado seria siempre el despotismo, despues de una breve lucha con el poder que no hubiera sido absorbido.

Pero nada pone tan claro el mal como el ejemplo siguiente:

«..... Sigamos adelante, dice Mr. de Laboulaye, hasta llegar á la convencion: solo ella tiene la autoridad legislativa, pero ilimitada; así es que se posesiona de todo y suprime el trono. Nada le parece mas natural que asumir la *dictadura*, palabra elegante que significa *despotismo*. Una vez señora de

la autoridad legislativa y de la ejecutiva, la convencion se apodera tambien del poder judicial, y no tengo noticia de que haya existido un ejemplo mas elocuente y triste de semejante usurpacion que el proceso de Luis XVI. Prescindo del fondo de la cuestion; me limito como jurisconsulto al exámen del derecho, á mostraros de qué manera la plenitud de soberanía legislativa concentra todo el poder, haciendo desaparecer todas las garantías en los ciudadanos.

«Siendo irresponsable el rey, no podia ser molestado por los hechos pasados; se da entónces una ley retroactiva y se le declara responsable. Para juzgar á los acusados existia una hermosa ley, la de 10 de Febrero de 1791, reglamentando el derecho criminal. Segun ella, era preciso que el rey compareciera ante un jurado; la convencion se constituye en tribunal por un decreto. Ante la jurisdiccion comun el mismo juez de instruccion no habria podido serlo de resolucion; esta es una garantía de la libertad; desde que desaparece, la seguridad de los acusados sucumbe; la convencion se constituye en tribunal de acusacion y en jurado de resolucion. ¡Ved cómo se violan todas las formas! Llega el momento de pronunciar la sentencia condenatoria. Existia una ley liberal de 1791, que prohibia se condenase al que tuviera á su favor una cuarta parte de los votos del jurado; esto bastaba para salvar al rey. Era preciso desembarazarse del derecho comun: la convencion vuelve á hacerse asamblea legislativa, y decide que bastará la simple mayoría.

«Esta misma faltó: cierto número de miembros votó por la muerte; pero con recurso de apelacion al pueblo: un nuevo decreto legislativo suprime esta condicion, y en vez de computar esos votos en favor del acusado, los cuenta..... ¡para su muerte! En una palabra, ni una sola forma, ni una garantía sola quedan por hollar; la pasion impera sofocando la justicia. ¿Por qué? Porque nada limita la omnipotencia de la asamblea; porque no existen ni ejecutivo ni judicial que puedan moderarla. Veis como con la separacion absoluta de los poderes, cuando la opinion está á favor de la asamblea, esta

impera despóticamente, y si lo está á favor de un hombre, este es el amo; y la libertad es víctima en ambos casos.»

¿Qué mas puede decirse que no esté ya dicho con la sola narracion de ese terrible suceso? ¿Con qué dolorosa claridad tambien, demuestra la iniquidad de toda violacion de los derechos del hombre!

¿Puede ser ilimitado el poder legislativo? ¿Es la soberanía nacional la que ejerce en toda su plenitud? El cadalso de Luis XVI lleva escrita con sangre la justicia de la doctrina que enseña que el poder legislativo no debe ser ilimitado, que no es la soberanía nacional.

¿Puede ser ilimitado el ejecutivo? ¿Tiene la soberanía nacional?

¿Debe estar sometido el poder judicial á alguno de los otros poderes?

Otra vez el espectáculo de ese sangriento cadalso será la mas segura respuesta; porque al estudiar cuántos errores, cuántas violaciones del derecho y de la justicia se cometieron por la Convencion en la acusacion, en el proceso, en la sentencia de Luis XVI, á cada instante hay que decirse á sí mismo: «esto corresponde al poder judicial, en aquello debe intervenir el ejecutivo.»

Qué sea mas peligroso, si la reunion de dos ó mas poderes en una persona ó corporacion, ó el ejercicio del poder legislativo por un individuo, no es fácil resolverlo; pero la consecuencia será siempre una misma: la pérdida de la libertad. Las pasiones colectivas que dominan en una asamblea son muy odiosas; pero el poder legislativo depositado en un solo individuo, es humillante para el pueblo.

En la historia de México, la dictadura ejercida por un individuo es frecuente. ¡Y terribles han sido los efectos de esa dictadura!

CAPITULO XIII.

Del poder legislativo.

(Artículo 51 de la Constitucion.)

Dividido el ejercicio del poder supremo de la Federacion en legislativo, ejecutivo y judicial, el artículo 51 dispone que «Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una «asamblea, que se denominará Congreso de la Union.»

Las razones y fundamentos que se exponen en favor del sistema que confia el ejercicio del poder legislativo á dos cámaras, fueron precisamente las que sirvieron para establecer en la República un solo cuerpo legislativo, que es el Congreso de la Union.

Es necesario limitar al cuerpo legislativo, es necesario construirlo de modo que no pueda ceder á la influencia de sus pasiones; en una palabra, es necesario hacerlo lento, debilitarlo, por decirlo así, con la demora que exigen los trabajos de la discusion de las leyes en dos cámaras; es indispensable que si en la una domina el elemento popular, en la otra haya la representacion de los Estados, el elemento federal. Estas y otras análogas son las razones que sirven de fundamento al sistema bi-camarista, que mas adelante se expondrá. Y estas razones precisamente, y las que les son análogas, decidieron la opinion en favor del poder legislativo, ejercido por una cámara sola.

Era el momento en que acababa de triunfar la revolucion que habia derrocado á la dictadura, á la mas poderosa de las dictaduras que hubo ántes en el país. Era el momento en que la reaccion verificada en favor de la libertad, exigia incesantemente que se hicieran prácticas las reformas iniciadas y defendidas por los miembros del partido liberal. Era el momento en que se alzaban por todos los ángulos del territorio nacional