

LECCIÓN XXXIV

LA SEPARACIÓN DE PODERES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

SUMARIO: 1. *Estudio y comparación de los artículos 50 y 51 entre las Constituciones de 1857, 1874 y el proyecto del Primer Jefe.* 2. *Divisiones del Poder Legislativo.* 3. *Unicamarismo y bicamarismo.* 4. *Reformas subsiguientes.* 5. *Artículos 50, 51 y 52 de la Constitución de 1917.* 6. *Reformas de los artículos 53 a 56.* 7. *Conclusión acerca del bicamarismo, problemas y resoluciones.* 8. *Notas finales hacia los límites de la ley para construir una sociedad encaminada al progreso moral.*

El artículo 51 de la Constitución de 1857, en su texto original, decía así: “Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.

Hemos dicho ya en otra parte de estas lecciones que ese artículo fue reformado, a iniciativa del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, por ley del 13 de noviembre de 1874, en los siguientes términos: “Art. 51. El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos cámaras una de diputados y otra de senadores”.

El proyecto presentado por el Primer Jefe estaba concebido como sigue: “Art. 50. 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”.

Como se ve, sólo hay una diferencia de redacción entre el artículo reformado de la Constitución de 1857 y el Proyecto de Carranza. Esta diferencia tiene por objeto aclarar que ese poder es precisamente el de los Estados Unidos Mexicanos, y no el de los estados, cuya organización compete a las Constituciones locales. La Comisión dictaminó favorablemente al Proyecto, y el artículo fue aprobado por unanimidad de 165 votos, para quedar así: “Artículo 50. 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”.

Vemos, pues, que originalmente la Constitución de 1857 aceptaba el unicamarismo, en tanto que su reforma y la Constitución actual aceptan el bicamarismo. Por consiguiente, en tan importante cuestión es necesario consultar antes todos los antecedentes de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874.

La iniciativa de esa reforma data del 12 de diciembre de 1867, en que Lerdo de Tejada, como secretario de Gobernación, en términos generales, propuso el bicamarismo, así como la reforma relativa a la manera de sustituir al presidente de la República, en caso de falta de éste y del presidente de la Suprema Corte de Justicia; y dejaba al cuidado del Congreso, que entonces era el 5o. Congreso constitucional, el desarrollar esas reformas. La comisión dictaminadora no rindió su dictamen sino hasta el 24 de diciembre de 1869, pero ese informe es muy erudito, y como no sería posible reproducirlo íntegro en estas lecciones, vamos a procurar extractarlo.

Empieza por afirmar que cuanto se ha escrito a favor de la división del Poder Legislativo en dos cámaras está compendiado por Laboulaye en su *Historia de los Estados Unidos*, y continúa intercalando en el mismo dictamen, párrafos de esa obra, de Tácito, de *El Federalista* y de Story. Define al despotismo como la concentración de la soberanía en una sola mano, y funda en ello la división de poderes, e invoca la autoridad de Jefferson, Adams, Madison y Hamilton. Expone que para defenderse del despotismo del Poder Legislativo se han imaginado muchos medios: desde luego, se le ha dividido, o bien se ha concedido al Ejecutivo la facultad de disolver al Legislativo. Se ha dado al Ejecutivo el derecho de iniciativa, y se le ha dado el derecho de veto. Advierte que el procedimiento de la disolución de las cámaras no conviene en una república, en donde la asamblea es más que el jefe del Estado; que el derecho de iniciativa es una garantía bastante pobre y más desventajosa que útil para el Ejecutivo, y se decide por la división del Poder Legislativo, división que ha sido aceptada en todas partes, excepto en Francia, y atribuye a nuestra admiración por las ideas emanadas de la Revolución francesa nuestra tendencia hacia el unicamarismo, no obstante los perjuicios que ha causado en México.

Refiriéndose enseguida a un estudio de Belome sobre la Constitución de Inglaterra, expresa que sin duda es muy esencial para asegurar la Constitución de un Estado limitar el Poder Ejecutivo; pero lo es mucho más limitar el Poder Legislativo, lo que aquél hace paso a paso (quiero decir, destruir las leyes) y por una sucesión más o menos larga de usurpaciones, éste lo hace en un momento.

Al no necesitar las leyes para existir más que de su voluntad, puede también aniquilarlas por su voluntad, y, por tanto, para hacer estable la Constitución

tución de un Estado, antes es necesario limitar en ella el Poder Legislativo, pero en lugar de que el Poder Ejecutivo pueda ser limitado aunque único y aun se limite mejor siendo único el Poder Legislativo, al contrario, para poder limitarse debe estar absolutamente dividido, porque cualesquiera que sean las leyes que haga él mismo para limitarse, jamás serán, con relación a él, más que simples resoluciones.

La división del Poder Ejecutivo introduce necesariamente oposiciones de hecho y aun violencias entre sus diversas partes del cuerpo Legislativo, mientras la oposición que se introduce entre las diversas partes del Poder Legislativo no es nunca sino una oposición de principios y de intenciones; y cuando a consecuencia de la victoria de una de esas partes se reúnen todas, es para dar existencia a una ley que tiene gran probabilidad de ser buena; cuando una de esas partes sucumbe y ve caer su proposición, lo peor que de esto resulta es que una ley no se hace en un tiempo dado. En una palabra, el efecto de la división del Poder Ejecutivo es el establecimiento más o menos pronto del derecho del más fuerte, o una guerra continua: el de la división del Poder Legislativo es, o la verdad, o el reposo. Por consiguiente, para que un Estado sea estable es necesario que el Poder Legislativo esté dividido, y para que el Estado esté tranquilo, que el Ejecutivo sea único.

Continúa diciendo el dictamen, que la asamblea única, no teniendo nada que restrinja la facultad de hacer leyes, es necesariamente un poder ilimitado; y un poder ilimitado es, por su misma definición, un poder despotico. Que esas ideas estaban tan extendidas en América, que todas las Constituciones de los estados, en Estados Unidos y la misma Constitución Federal, adoptan el bicameralismo, con excepción del estado de Pennsylvania, donde hubo en un principio una sola cámara, lo que dio mal resultado y se establecieron dos. En Francia, al contrario, ha habido siempre una tendencia hacia el unicamarismo, a pesar del dicho de Benjamín Constant, cuando afirma que “La nación no es libre sino cuando los diputados tienen su freno”.

En seguida, refuta los argumentos de los partidarios del unicamarismo, y considera que todos ellos son sofísticos, por basarse en el error de suponer siempre que la representación nacional es la nación, por lo que no es exacto afirmar que como la nación es una, la representación debe ser una, pues, en efecto, la nación es una; pero puede tener varios representantes, y, en todo caso, haya una o dos cámaras, la voluntad general se forma del sacrificio parcial de las voluntades particulares, por lo que la cuestión se reduce a saber cuál de los dos sistemas es más conveniente.

Que se ha dicho que, habiendo dos cámaras, ellas disputarán entre sí y tendrían suspensa la opinión, como ha sucedido algunas veces en Inglaterra. Pero que esto se debe a que en ese país hay una cámara hereditaria que

defiende algunas veces un interés particular, en tanto que no ha sucedido en los Estados Unidos, donde ambas cámaras son nombradas por el pueblo, y frecuentemente renovadas.

Que también se ha argumentado que habiendo dos cámaras se harían contrapeso y resultaría la inacción, lo cual es una observación tomada de la mecánica, inaplicable al caso, pues tanto los diputados como los senadores, teniendo un mandato temporal, lógicamente tienen también el deseo de obrar.

En cambio, estima que con el bicamarismo se evita la precipitación en las leyes y el egoísmo a favor de una asamblea.

El dictamen se refiere en seguida al capítulo de la obra de Laboulaye, que trata del Senado, y luego hace algunas consideraciones especiales sobre la condición política de México; concluye por proponer la aceptación del bicamarismo, para lo cual formula completo el proyecto de reformas constitucionales. La comisión rechazó en ese dictamen la iniciativa de reformas relativas al voto y a las relaciones escritas entre el Legislativo y el Ejecutivo.

El dictamen recibió su primera lectura el 24 de diciembre de 1869; fue puesto a discusión el 16 de abril de 1870; habló en contra el diputado Fernández. Continuó la discusión el 18 de abril; habló en pro el diputado Aguirre de la Barrera, quien sostuvo que en el sistema federal era indispensable el Senado, a fin de dar una representación a los estados; Lemus habló en contra; Dondé, miembro de la Comisión, a favor, y se suspendió la sesión, para reanudarse la discusión al día siguiente; este día habló en contra el diputado Baranda; Zárate, a favor; Mendiolea, en contra; Sánchez Azcona, a favor, y Agustín Fernández, en contra; se levantó la sesión; continuó la discusión en la sesión del 22 de abril, Guillermo Prieto habló a favor; Ojeda, en contra, y Montes, en pro; solicitó permiso para continuar en el uso de la palabra en la sesión siguiente, por no haber terminado su discurso cuando se levantó la sesión, y en tal virtud, Montes continuó su discurso el 23 de abril; Ávila, en contra; Martínez de la Torre, a favor; se levantó la sesión.

Continuó la discusión con mucho acaloramiento; durante todo el tiempo duraron el quinto, el sexto y el séptimo Congresos, y quedó definitivamente aprobada en mayo de 1874.

Al aceptarse el bicamarismo, cambiaba naturalmente toda la estructura del Poder Legislativo, y por consiguiente, hubo necesidad de reformar los artículos 51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 103, 104 y 105 de la Constitución original de 1857, quedaron con su texto primitivo los artículos 53, 54, 55, 56, 63 y 68. Ahora bien, como la Constitución de 1917 conservó el sistema bicamarista, en nuestro estudio, más que del texto original de la Constitución de 1857, debemos ocuparnos de cómo

quedó después de la reforma del 13 de noviembre de 1874, que dejaba esta parte de la Constitución como sigue:

Art. 51. El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Art. 52. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Art. 53. Se nombrará un diputado por cada 40,000 habitantes; o por una fracción que pase de 20,000. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo, un diputado.

Art. 55. La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 56. Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.

De los artículos que se acaban de transcribir, el 53 fue modificado por ley del 18 de diciembre de 1901, en el sentido de que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes, en vez de los cuarenta mil que fijaba el texto original, y los artículos concordantes de la Constitución de 1917, en su texto primitivo, decían así:

Art. 50. 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.

Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Este artículo fue reformado el 29 de abril de 1933, en el sentido de que la elección debe hacerse cada tres años.

Art. 52. Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población de cada Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

El precepto que antecede ha sido modificado dos veces: el 30 de agosto de 1938; para establecer que se elegiría un diputado propietario por cada cien mil habitantes, y el 30 de diciembre de 1942, para prever que se elegirá un diputado propietario por cada ciento cincuenta mil habitantes.

Art. 53. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Art. 54. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.

III. Ser originario del Estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia (en el desempeño) en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados o jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes del de la elección

VI. No ser ministro de algún culto religioso.

Por reforma del 29 de abril de 1933, fueron modificadas las fracciones V y VI, y adicionada una VII, en los términos siguientes:

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

El texto original del artículo 56 decía así:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Como se ve por lo anterior, además del establecimiento del bicameralismo, efectuado ya por la reforma que se hizo a la Constitución de 1857, por la ley antes citada, las principales diferencias entre dicha Constitución y la vigente consisten en que la primera, la elección era indirecta en primer grado, y en la actual, directa, y en que se disminuye el número de diputados. Por consiguiente, los problemas principales que deben estudiarse con relación a esta materia son, primero: si el bicameralismo es conveniente o no lo es; segundo: si el Senado representa a los estados o simplemente, al pueblo, como la Cámara de Diputados, y tercero, qué es más conveniente, si la elección directa o la indirecta. Finalmente, puede discutirse también si es o no conveniente la reducción del número de diputados.

El primer problema ha sido tratado ya de una manera indirecta cuando nos referimos al dictamen de la Comisión que estudió la iniciativa de don Sebastián Lerdo de Tejada; y podemos concluir que la institución del Senado es conveniente siempre que no tenga el carácter aristocrático que le daban las Bases Orgánicas de 1843.

El segundo problema no podremos discutirlo con acierto sino cuando estudiemos las facultades especiales del Senado.

En cuanto al tercer problema, cabe decir, por una experiencia que se prolongó durante todo el régimen del general Díaz, que la elección indirecta se presta mucho al fraude electoral, pues en cada casilla electoral se nombraba un elector, que teóricamente tenía libertad para votar por un candidato al puesto público de que se trataba; pero como esos electores eran en su mayoría pertenecientes a la clase humilde y carecían de instrucción cívica, se plegaban fácilmente a las indicaciones de los jefes políticos, de quienes podían esperar toda clase de represalias en caso de desobediencia, como se plegarían ahora a las insinuaciones de los presidentes municipales; pero contra ese argumento se hace valer que la falta de educación, no solamente cívica, sino general, de nuestro pueblo hace que no sea apto para decidirse por los candidatos más idóneos. Esto probablemente es un error, pues una propaganda bien organizada puede dar a conocer a los electores los verdaderos méritos de los candidatos, para permitirles así una elección acertada. Así, pues, teóricamente cuando menos nos inclinamos por la elección directa.

Contra lo anterior no pueden aceptarse en su totalidad las censuras que Tena Ramírez hace al partido oficial, pues, desde luego, debe tenerse en cuenta que todos los países del mundo, los hombres que están en el poder tratan de conservarse en él, y, por ende, puede decirse que en todos los países del mundo hay un partido oficial. Lo malo es que ese partido use para fines partidistas los fondos de la nación, y que recurre al fraude electoral.

Como no se han publicado profusamente las glosas que la Contaduría Mayor de Hacienda debe hacer a las cuentas anuales que presenta el Ejecutivo, no tenemos base para afirmar jurídicamente que nuestro partido oficial se sostenga con fondos de la nación, aunque es la creencia general, que bien puede entrañar una verdad, o ser simplemente un calumnioso desahogo de los miembros de la oposición. En cuanto al fraude electoral, desgraciadamente, se ha cometido en varias ocasiones, aunque no siempre, por que hay muchos funcionarios que han sido electos legalmente.

En realidad, el fraude electoral no debe atribuirse al sufragio directo, sino a deficiencias de la ley electoral. Probablemente la mala organización de los padrones electorales y la circunstancia de ser secreto el voto facilitan mucho esos fraudes, por lo que deben ser corregidas cuidadosamente las leyes electorales, de manera que no permitan la suplantación de votos y castiguen enérgicamente las violaciones a las mismas leyes. Si esto se consigue; es decir, si se logra evitar los fraudes electorales, en nada perjudicará la existencia de un partido oficial o semioficial que, por otra parte, ha sido necesario para sacar al pueblo del indiferentismo político en que antes estaba sumergido.

Se ha discutido también la conveniencia o inconveniencia del sufragio universal; pero su reducción sería incongruente con el sistema de gobierno democrático que adopta en el artículo 40 de la Constitución, y lo más que podría hacerse sería establecer un voto calificado para los ciudadanos que llenaran determinados requisitos de instrucción, lo cual daría lugar a muchas complicaciones en las leyes electorales, que difícilmente podrían subsanarse.

En cuanto al problema de si ha sido conveniente la reducción del número de diputados, cabe decir que esas reformas pretendieron fundarse en que el desarrollo de la población no estaba acorde con su desarrollo económico, por lo que resultaría oneroso para la nación conservar la misma proporción entre la población y el número de diputados que establecía originalmente la Constitución de 1917. Por mi parte, no estoy de acuerdo con esa argumentación, porque mientras menos numerosa sea la asamblea legislativa más se le facilitará al partido oficial o a cualquier partido fuerte, apoderarse de la mayoría, y aun de la totalidad de las curules, y más facilidades tendrá el Ejecutivo para influir en las decisiones de la asamblea; en tanto que en una cámara numerosa es más probable que las minorías obtengan representación en ella y hagan oír su voz, en beneficio de los intereses generales.

En cuanto a que una cámara numerosa representa una carga para la nación, esa carga puede evitarse reduciendo las dietas de los diputados, quienes no han vacilado en aumentárselas considerablemente, no obstante que muchos de ellos no las devengan con su trabajo, sin cuidarse de aumen-

tar los exiguos sueldos de muchos funcionarios y empleados públicos, que mucho trabajan y viven en la miseria, o se les obliga por hambre a recurrir a procedimientos inmorales para asegurar la subsistencia de sus respectivas familias.

Pero lo anterior no es defecto de la Constitución, sino del medio en que vivimos, y solamente una labor constante de educación cívica y de moralización puede corregirlo.