

LA CONSTITUCIÓN COMO PARADIGMA. EQUILIBRIO DE PODERES

Emilio O. RABASA

Conforme a los diccionarios, “paradigma” significa, sustancialmente, modelo o ejemplo.

Acertadamente, en este Simposio Internacional convocado por la Cámara de Senadores y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con motivo del ochenta aniversario de la Constitución de 1917, se propusieron, entre otros títulos atractivos, el de “La Constitución como paradigma”.

En efecto, la Constitución o, mejor dicho, las Constituciones son, o deben ser, modelos y/o ejemplos, porque:

1. Son la ley fundamental.
2. En virtud de lo anterior, son el basamento indispensable sobre el cual se construye, para usar un término de Kelsen, “toda la pirámide jurídica”. De ellas se desprenden leyes, reglamentos, y así, sucesivamente, hasta el último acto de ejecución. Por eso, se llama “anti-constitucional” todo ordenamiento que va en contra de la ley máxima, o “aconstitucional” aquel que no se depositó o tiene su raíz en ella.
3. Las Constituciones son, a mi juicio, en primera y última instancia, la verdadera y auténtica historia de un país, pues en sus preceptos están reflejados sus principios básicos, aspiraciones, metas y mandamientos elementales, resultado del devenir histórico de cada nación.
4. Asimismo, en las Constituciones se encuentran las *decisiones políticas, sociales, económicas y culturales fundamentales* de un pueblo. Algunas de ellas son una imagen representativa de una determinada etapa histórica; otras, por su reiteración en distintas cartas magnas, son perennes.

En esta oportunidad quiero, principalmente, referirme al último sentido (número 4), o sea, las Constituciones *como decisiones primordiales de un pueblo*.

Ya dije que, muchas veces, las citadas decisiones reflejan o son consecuencia, o aspiran a solucionar alguna cuestión esencial de *cierta época* en el devenir histórico de un pueblo.

Así, en cuanto a nuestro país, para referirme exclusivamente a las Constituciones federales que hemos tenido, puede afirmarse que:

a) La *gran cuestión* con respecto a nuestra primera Constitución —Acta Constitutiva de la Federación y Constitución de 1824— lo fue, aparte del establecimiento de la república representativa popular, el haber escogido la forma de Estado federal, aun cuando entonces quedaba englobado este tema bajo la designación más genérica de “forma de gobierno”.

Tras de ardua lucha, debate y polémica, como se sabe, el segundo constituyente mexicano se inclinó por el Estado federal, por la escasa votación de doce votos a favor de los federalistas, para derrotar, así, a los centralistas.

b) La Constitución de 1857 tuvo varias decisiones fundamentales que adoptar, entre las que hay que destacar el catálogo de derechos humanos, el Legislativo unicameral, el juicio de amparo y el juicio político.

c) Finalmente, por lo que hace a la de Querétaro, actualmente en vigor desde 1917, las decisiones fundamentales fueron —además de fijar una estructura liberal reformativa de la mantenida en la ley fundamental del “57”, propuesta por Venustiano Carranza en el proyecto correspondiente— al establecer fórmulas progresistas y disposiciones de enorme contenido social, como lo significaron la inclusión, principalmente, de los artículos 3o., 27, 123 y 130 constitucionales.

Ahora bien, las decisiones fundamentales establecidas en una Constitución, generalmente son señaladas de manera *expresa*, como lo es en la actual el artículo 39 sobre la soberanía popular, que abiertamente dice: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo” y que es base sustantiva indispensable para la democracia.

Otras decisiones, son una inferencia o consecuencia derivada de preceptos expresos, como lo son, sobre todo, los relativos al régimen político que se adopte.

Este es el caso, entre otros, del principio fundamental *expreso de la división de poderes*, cuyas consecuencias son los frenos y contrapesos y, otra vez, como resultado de lo anterior, *el equilibrio de poderes*.

Todas nuestras Constituciones han señalado el principio *expreso* de la división de poderes (1824, artículo 50; 1857, también artículo 50, y, 1917, artículo 49): “El Supremo Poder de la Federación se *divide*, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Derivación de lo anterior, como es propio de un régimen republicano, es el principio del equilibrio de los poderes, aunque no se mencione ello expresamente. Ese mismo principio de la división y equilibrio de poderes se repite en las entidades federativas.

Para los efectos que yo persigo en este trabajo, quiero ceñirme exclusivamente al *principio de equilibrio de poderes*.

“Equilibrio”, en términos de diccionario, significa “igualdad”, “armonía”, “contrapeso”, “estabilidad”. No obstante que el principio, tomado de las doctrinas liberales y Constituciones del siglo XVIII, ha sido consustancial al régimen republicano y democrático establecido en nuestras Constituciones, escasamente o nunca, se ha cumplido en nuestro país.

No digo nada nuevo cuando afirmo que el Ejecutivo, casi permanentemente, ha sobresalido en relación con, por no decir rigido a, los otros poderes, con dos excepciones:

a) *Institucionalmente*, por el Congreso unicameral establecido en la Constitución de 1857. Entonces, por el contrario, los constituyentes quisieron hacer predominar al Poder Legislativo, en contraposición y para hacer desaparecer, según creyeron ellos para siempre, el gobierno unipersonal que la pesadilla santanista había caracterizado.

Empero, los presidentes que tuvieron que vivir bajo la vigencia de la Constitución de 1857, de mayor duración en el Ejecutivo, Benito Juárez y Porfirio Díaz, en realidad gobernaron prácticamente sin esa ley fundamental o en contra de ella.

La explicación/justificación fue que la norma del “57” reducía sobremanera su acción ejecutiva.

Por supuesto que en tratándose de Juárez, tuvo la razón fundamental de haber actuado bajo, y soportado a, la guerra civil de los Tres Años entre liberales y conservadores y la intervención francesa. Díaz prolongó su mandato por 33 años, al instalar la reelección; primero mediata y luego inmediatamente en la ley máxima del “57”. Esto en contradicción directa al lema esencial del Plan de Tuxtepec de “no reelección” que lo había llevado al poder.

b) *Históricamente*, Madero se empeñó en respetar y darle una autonomía absoluta al Congreso. La consecuencia fue que ese mismo Congreso le solicitara su renuncia.

Salvo las dos excepciones, o casi excepciones, antes apuntadas, el predominio del Ejecutivo ha sido definitivo, tanto por el uso —y en ocasiones el abuso— de las facultades concedidas expresamente por las Constituciones, cuanto por el empleo de las llamadas “metaconstitucionales”.

He realizado la somera exposición anterior con respecto al equilibrio de poderes, dado que, creo yo, el tema ha cobrado gran actualidad que urge resolver, o al menos aclarar, dentro de lo que se ha llamado la transición a la democracia.

Dos hechos hay que considerar con respecto al tema propuesto: la reforma al Poder Judicial federal de diciembre de 1994 y las elecciones del 6 de julio del presente año.

No obstante que la procuración y administración de justicia sigue, como nunca, siendo cuestión de cotidiana crítica —e inclusive, en estos días, se llega a hablar de un enfrentamiento entre el Poder Judicial federal y el Ejecutivo (esto último por conducto de la Procuraduría General de la República—, sinceramente creo que la citada reforma de 1994 que vuelve numéricamente a igualar la fórmula de la primera Constitución de 1824 (once ministros), el Consejo de la Judicatura, la reserva exclusiva de lo constitucional al conocimiento de la Corte y lo “legal” a los tribunales y jueces de distrito, entre otras medidas, han dado una mayor autonomía e independencia al Poder Judicial federal.

Y vuelvo a repetir ahora lo que tantas veces he dicho en cátedra y en conferencias: la democracia no sólo se mide por el gobierno de las mayorías y de las minorías, sino por la respetabilidad y fuerza que tenga el Judicial frente a los otros poderes, como único, último y definitivo intérprete de la Constitución. Que el amparo no sea atendido y entendido, apropiadamente, no es culpa de nuestra gloriosa institución, sino del Ministerio Público y los jueces que la desvirtúan.

En relación con el Legislativo, es indiscutible que los resultados de las elecciones del 6 de julio pasado, por los que en la Cámara de Diputados y por primera vez desde tiempo inmemorial, no existe un partido absolutamente mayoritario, en efecto ha cambiado las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Es a todas luces deseable que el Legislativo no sea subordinado a, o sumiso del, Ejecutivo. Pero de aquí no se sigue el emprender fácilmente la acción contraria, esto es, la sujeción o subordinación del Ejecutivo al Legislativo.

Esto último se ha querido lograr, por algunos, mediante la sugerencia abierta o implícita de conducir a México hacia el parlamentarismo. La idea no es nueva, y fue intentada desde 1878, por el diputado del distrito de Pachuca, Manuel Fernando Soto, el 23 de mayo del año citado.*

Más adelante, también hubo una propuesta formal en la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes, la cual expidió un decreto “por medio del cual se implanta el Parlamentarismo como forma de gobierno y a la cual se tendría que adecuar quien resultara electo por la Convención Presidente Provisional”. El 13 de enero de 1915 se aprobó el decreto por 76 votos a favor y 4 en contra, después de haber escuchado al citado, Manuel Fernando Soto, apoyado por Antonio Díaz Soto y Gama, quien se pronunció a favor del parlamentarismo y en contra de la Constitución de 1857.

La tendencia parlamentarista preocupó tanto a Carranza que, de los 102 párrafos que, en total, conformaron su mensaje del 1o. de diciembre de 1916 al Constituyente de Querétaro, cuando presentó su proyecto de Constitución, 21 fueron dictados a explicar por qué no debería adoptarse ese sistema de gobierno.

Sinceramente, considero que, aun convocando a un nuevo constituyente, el pueblo de México no desea ni aceptaría el sistema parlamentario que, por otro lado y bien se sabe, frustra la división de poderes —y, por ende, su equilibrio— porque el Parlamento resulta ser, indiscutiblemente, el poder soberano, y de él emana y se mantiene el gobierno.

Así pues, considero que los “embates parlamentaristas”, por llamarlos de alguna forma, que se han presentado últimamente, en verdad no persiguen alcanzar ese sistema de gobierno, pero sí dejar la impresión o crear la simpatía para que el Congreso, mejor dicho, la Cámara de Diputados, no sólo abandone las viejas prácticas de subordinación, lo que es totalmente procedente, sino inclusive, ahora, en el otro extremo del péndulo llegue a situarse encima del Ejecutivo, lo que rompería con la igualdad y contrapeso de poderes, constitucionalmente establecida.

* González Oropeza, Manuel y Manuel Arturo Saldívar, *Proyecto de parlamentarismo en México*, México, UNAM, 1988.

Es cierto —como se entiende de la primera parte de la cita, utilizada en la contestación al último informe de gobierno, tomada del Primer Justicia de Aragón— que ningún miembro de la Cámara de Diputados es inferior al presidente de la República —como no lo somos ningún otro de los mexicanos—; no es cierto, como parece desprenderse de la segunda parte de la mencionada cita, que un órgano de gobierno, en su conjunto, sea superior a otro, como lo es el Ejecutivo, por la simple y sencilla razón, otra vez, pero ahora en otro plano, de que se rompería el principio del equilibrio de poderes que, como quedó apuntado más arriba, son y deben ser, todos, *constitucionalmente iguales*. El único superior es el pueblo —artículo 39— porque de él emanan, y se mantienen, los poderes públicos.

La distribución de las competencias que de manera expresa señala la Constitución y la adjudicación exacta que de ellas hace a cada uno de los poderes, es otra de las decisiones que ha tomado y sostenido el pueblo mexicano desde la primera y a través de todas sus Constituciones.

Ningún poder es superior a otro; ninguno es inferior.

¡Todos son iguales!