

CAPITULO XXXVII

LA CARTA MAGNA DE 1917

158. La imagen constitucional de México

Timbre de orgullo es para México su Constitución de 5 de febrero de 1917. En ella se dio cabida, por primera vez sobre la faz de la Tierra, y en conciliante simultaneidad —fuerza es repetirlo incesantemente—, a derechos individuales y a derechos sociales que, lejos de excluirse, se complementan los unos a los otros. Nuestra Carta de 1917, parece haber captado ya, por completo, la esencia de lo humano, contemplando al hombre en sus dos raíces: la individual y la social.

Fuerza es señalar también que ello, sin embargo, no ha sido producto aislado ni circunstancial; obedece, muy por el contrario, a muchos, muchísimos años de lucha por imponer ideas y conquistar principios. La historia de México no es, en ese sentido, sino un encañamiento de logros constitucionales que, en progresiva continuidad, habrá de cristalizar en el Código de 1917. Habrían de ir alcanzándose, así, uno a uno, los principios fundamentales que integran nuestro ser constitucional.

Ya desde 1814, la Carta de Apatzingán, que se promulgó en plena lucha armada todavía, aparecía incorporando a su texto, fundamentalmente, la soberanía del pueblo, el sistema de representación de éste, la división de poderes y un acabado catálogo de derechos públicos

individuales. La Ley Fundamental de 1824 enriquecía estos principios con el republicano y el federal; en 1847 se incorporaba el juicio de amparo y en 1857 el sufragio universal. Poco después se introducían al texto constitucional los principios de la Reforma mexicana: la separación entre la Iglesia y el Estado. La Carta de 1917, por último, habrá de agregar, todavía, otro de los principios fundamentales del constitucionalismo mexicano: los derechos sociales.

La Constitución mexicana de 1917 se caracterizó por ser una ley escrita y rígida; ello quiere decir que la voluntad soberana de la que emanó, estableció en ella las reglas de su organización y de sus funciones colectivas de modo expreso y categórico, tratando de resolver ese opuesto dualismo entre la libertad y el orden, reconociendo y asentando al efecto los postulados necesarios para ello. A este respecto, uno de nuestros más distinguidos constitucionalistas, don Emilio Rabasa, ha expresado que “La Constitución tiene por objeto resolver la eterna antinomia entre la libertad y el orden; la eterna lucha entre el gobierno que intenta siempre la amplitud despótica y el pueblo, que tiende a la licencia anárquica”.

Encaminados a realizar la libertad, la Constitución mexicana ha dado cabida a los derechos fundamentales de la persona humana (individuales y sociales) y a los principios que derivan directamente de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal); tendientes a mantener el orden, aparecen el sistema federal y el principio de la división de poderes, consagrando, al efecto, el sistema de gobierno presidencial; y todos ellos, gozando de la supremacía inherente a las decisiones del soberano, que expresamente esta Constitución establece así en algunos de sus preceptos. Mas ninguno de estos principios fundamentales opera aisladamente, sino que todos ellos se complementan e interpenetran los unos a los otros; aquéllos —los derechos fundamentales de la persona humana y los principios derivados directamente de la democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal)— realizan la libertad sin desentenderse del orden; éstos —el federalismo y la división de poderes— se encaminan a mantener el orden sin apartarse de la libertad. Así aparecen, los primeros, integrando la dogmática de la Constitución de 1917, y los segundos, configu-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

rando la parte orgánica de dicha ley fundamental: pero —ya lo hemos dicho— en mutua interferencia la una con la otra; nutriéndose recíprocamente ambas.

Mas, el alto rango que en la jerarquía legislativa corresponde a la Constitución y a los principios fundamentales que la visten y que la convierten en ley suprema, precisamente por ser la expresión más directa de la voluntad soberana, exige que el contenido de la misma se declare inviolable, y se controle esta inviolabilidad por el medio que se considere más efectivo para ello. Desde la Constitución de 1857 se tuvo el buen tino de consagrar, en forma definitiva, el medio y la institución más idóneos para ello: el juicio de amparo, a través del órgano judicial. Así, pues, los principios que consigna la Constitución de 1917 aparecen protegidos, en su supremacía, por esta forma de control que —para emplear la expresión metafórica del doctor De la Cueva— constituye la envoltura de nuestra Constitución; ella se nos presenta arropada con esos cuatro básicos postulados a que hemos hecho referencia —derechos fundamentales de la persona humana; principios derivados directamente de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal), federalismo y división de poderes—, y abrigada por ese medio de control: el juicio de amparo. Sin embargo, íntimamente ligado al principio de los derechos fundamentales de la persona humana, ya que implica ciertas libertades —tal vez las más preciadas (de conciencia; de cultos)— aparece el principio de la separación entre la Iglesia y el Estado que, amplificado a nivel de supremacía de éste sobre aquélla, constituye otra de las decisiones políticas fundamentales —que llamara Carl Schmitt— de nuestra Constitución.

En 1917 aparece por primera vez en la historia de la humanidad, en efecto, una declaración constitucional de derechos sociales. La Constitución mexicana había logrado superar las limitaciones de la Declaración francesa de 128 años atrás al considerar al ser humano en su doble aspecto: individual y social; y al lado de las garantías individuales colocó las garantías sociales; armonizando las unas con las otras; completando éstas con aquéllas y viceversa. De aquí que no puedan diferenciarse absolutamente unas de otras; y todo intento de clasificación, al cual no hemos podido sustraernos, se encuentre

circunscrito a esa doble naturaleza que, en no pocas ocasiones, revisten nuestros preceptos constitucionales.

Las garantías sociales serían, así, aquellas que protegen al hombre en tanto integrante de un grupo social. “Se protege a los grupos sociales —señala Carpizo²⁰⁶— más débiles, a los que históricamente han vivido oprimidos. Es una declaración dinámica, con fuerza impositiva. Quiere que el trabajador y el campesino lleven una vida digna. La idea es asegurar esos mínimos jurídicos para que, basados en ellos, estos grupos sociales logren nuevas y abundantes conquistas. La esencia de los derechos sociales son las necesidades apremiantes de estos grandes núcleos de la sociedad”.

No juzgamos conveniente, empero, para tratar de los diferentes tópicos que aborda nuestra Carta Magna, otro intento de catalogación o encasillamiento distinto al que el propio texto constitucional nos ofrece a manera de esquema, y que hemos procurado recoger para, utilizándolo como método de desarrollo del presente capítulo, proponerlo, con ligeras modificaciones, de la siguiente manera:

| | | |
|-----------------|--------------|---|
| Título Primero: | Capítulo I | De las Garantías Individuales.— Arts. 1º al 29 |
| | Capítulo II | De los Mexicanos.—Arts. 30 a 32 |
| | Capítulo III | De los Extranjeros.—Art. 33 |
| | Capítulo IV | De los Ciudadanos Mexicanos.— Arts. 34 a 38 |
| Título Segundo: | Capítulo I | De la Soberanía Nacional y de la forma de Gobierno.—Arts. 39 a 41 |
| | Capítulo II | De las Partes Integrantes de la Fe- deración y del Territorio Nacio- nal.—Arts. 42 a 48 |

(206) Jorge Carpizo: *La Constitución Mexicana de 1917*, pág. 195.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

| | | |
|-----------------|--------------|--|
| Título Tercero: | Capítulo I | De la División de Poderes.—Art. 49 |
| | Capítulo II | Del Poder Legislativo.—Art. 50 |
| | Sección I | De las Elecciones e Instalación del Congreso.—Arts. 51 al 70 |
| | Sección II | De la Iniciativa y Formación de las Leyes.— Arts. 71 a 72 |
| | Sección III | De las Facultades del Congreso.—Arts. 73 a 77 |
| | Sección IV | De la Comisión Permanente.—Arts. 78 a 79 |
| | Capítulo III | Del Poder Ejecutivo.—Arts. 80 a 93 |
| | Capítulo IV | Del Poder Judicial.—Arts. 94 a 107 |
| Título Cuarto | | De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.—Arts. 108 a 114 |
| Título Quinto | | De los Estados de la Federación.—Arts. 115 a 122 |
| Título Sexto | | Del Trabajo y de la Previsión Social.—Art. 123 |
| Título Séptimo | | Previsiones Generales.—Arts. 124 a 134 |
| Título Octavo | | De las Reformas a la Constitución.—Art. 135 |
| Título Noveno | | De la Inviolabilidad de la Constitución.—Art. 136 |

159. Garantías individuales y Garantías sociales

Don José María Morelos y Pavón, con ese profundo sentido jurídico que supo siempre imprimir a todas sus actuaciones, hubo de declarar en el duodécimo de sus Sentimientos de la Nación que la buena ley es superior a todo hombre; y haciendo suya, tal vez inconscientemente, esta afirmación, nuestro Código de 1917 habrá de estructurar ya a los derechos públicos individuales, que en todas las cartas constitucionales del siglo XIX el Estado se limitaba a reconocer, como garantías que la propia Constitución otorga. En efecto, nuestra Ley del '17 no intitula ya su primer capítulo: "De los Derechos del hombre"; lo denomina: "De las Garantías Individuales", ya que, para efectos jurídicos, y atendiendo a una época y lugar determinados, el propio pueblo ha de condicionar el otorgamiento de las referidas garantías.

Mucho se ha discutido acerca de la naturaleza jurídica de los derechos públicos individuales; por decenas de millares o, tal vez, centenas, se cuentan las páginas que sobre ello se han escrito; pues se trata de derechos humanos —como tan elegantemente refiere Jorge Carpizo ²⁰⁷— "derechos ganados con sangre, derechos que existen porque el hombre sintiendo su esencia de ser libre luchó por ella y ganó".

Cuatro han sido los clásicos derechos públicos individuales: libertad, igualdad, seguridad y propiedad; de ellos, a su vez, han derivado los varios que conformaron nuestra declaración de derechos del hombre en 1857 y que ahora informan el enunciado de las garantías individuales, por más que no respondan unas y otras sino a la misma esencia jusnaturalista que, en 1917, sin embargo, habría de recibir el embate del positivismo. Así vemos cómo nuestra Ley Suprema consigna los primeros tres de ellos, que concreta e individualiza a través de sus correspondientes garantías. Los diluye absolutamente, empero, en la esencia social del hombre, pues implícitamente sostiene que no es dable separar la doble naturaleza de éste; y da cabida, así, a ese liberalismo social tan característico de nuestro pueblo.

(207) *La Constitución Mexicana de 1917*. U.N.A.M., 1969, pág. 160.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

La garantía de igualdad se otorga, de esta manera, en los siguientes preceptos:

“Art. 1º—“... todo individuo gozará de las garantías...”

Art. 2º—“Está prohibida la esclavitud...”

Art. 4º—“El varón y la mujer son iguales ante la ley...”

Art. 12º—“...no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios”.

Art. 13º—“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero...”

La libertad es, quizá, la esencia más pura del hombre; de ahí que desde siempre haya luchado por obtenerla y conservarla; mas su logro le ha sido tan quimérico, que no sin cierta razón llegó a expresarse de ella así, poéticamente, el gran Schiller: “la libertad sólo existe en el país de los sueños”. Las Constituciones de la tierra, sin embargo, habrán de seguir en pos de ella. Las garantías que sobre ella otorga la nuestra, pueden clasificarse, atendiendo al contenido de los preceptos que las contienen, en:

a) Libertades del espíritu:

- 1) Libertad de conciencia (art. 24).
- 2) Libertad de cultos (art. 24).
- 3) Libertad de pensamiento (art. 6º).
- 4) Libertad de imprenta (art. 7º).

b) Libertades personales:

- 1) Libertad de trabajo (art. 5º).
- 2) Libertad para poseer y portar armas (art. 10).
- 3) Libertad de tránsito (art. 11).
- 4) Derecho de petición (art. 8º).

c) Libertades económicas:

- 1) Pleno consentimiento y justa retribución en materia de trabajo (art. 5º).

JORGE SAYEG HELÚ

2) Condenación de monopolios y prohibiciones a título de protección a la industria (art. 28).

d) Libertades sociales:

De asociación y de reunión (art. 9º).

Por lo que toca a seguridad, se establece:

“Artículo 14.—Garantías de irretroactividad, audiencia y exacta aplicación de la ley.

Artículo 16.—Garantías de legalidad y competencia (mandamiento escrito). Inviolabilidad de correspondencia e inviolabilidad militar del domicilio privado (en tiempo de paz).

Artículos 17, 18, 19.—Garantías contra aprehensiones ilegales.

Artículos 15, 20, 21, 22, 23.—Garantías del hombre (reo) para su defensa.

Artículo 29.—Garantía contra la ilimitada suspensión de las propias garantías individuales”.

Mas dentro de esta catalogación de garantías individuales, y atendiéndose tal vez a reglas consuetudinarias que no tenían ya, razón alguna de ser, quedaron incluidos dos artículos fundamentales, de tan acentuado carácter social, que ponen un tanto en tela de juicio dicha referida clasificación,²⁰⁸ y bien hubiera sido conveniente que,

(208) De ahí la proposición del diputado constituyente Rafael Martínez de Escobar al discutirse, precisamente, el artículo primero de la Constitución: “. . .yo más bien no le llamaría a este conjunto de disposiciones que integran todos esos artículos, no le llamaría garantías individuales, le llamaría yo garantías constitucionales. En estos artículos está el principio de derecho social, sin discusión; son disposiciones que han determinado la libertad del individuo en la sociedad, en tanto que en esta sociedad así constituida vino a restringirse la libertad individual en provecho de la libertad social. . . porque en esa garantía constitucional, que es genérica, concurren y coexisten dos clases de garantías: las garantías individuales y las garantías sociales. En esos artículos vemos en cada pensamiento una libertad palpitante; en algunos, todos enteros, vemos una limitación completa al individuo en beneficio de la sociedad; ya es una garantía netamente social. Si, pues, la garantía constitucional es la garantía individual, es la garantía social, la palabra correcta sería garantía constitucional. . .”

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

así como se hizo en materia de trabajo, se les hubiera dedicado un capítulo especial a cada uno de ellos.

Nos referimos, en primer término, a nuestro artículo tercero: precepto frontera de nuestro Código fundamental que sin olvidar su esencia de libertad, tanto para la enseñanza, cuanto para el aprendizaje, ha sido elaborado pensándose en el carácter de verdadera función social que reviste; pues si bien, la educación no deja de ser uno de los derechos fundamentales de la persona humana, significa también —y quizá por encima— un deber. De aquí que el Estado haya tomado a su cargo los diferentes aspectos que implica. De aquí, también, que aunque se halle consignado dentro del capítulo de las Garantías Individuales, pertenezca más bien a las llamadas Garantías Sociales. Acusa, manifiestamente, esa doble naturaleza que en no pocas ocasiones revisten nuestras disposiciones constitucionales, al contemplar al hombre en su doble raigambre: individual y social.

Es la educación, sin duda, uno de los aspectos más importantes de la vida humana. De manera semejante a la alimentación, el ser humano reclama una educación; pues mantener a una persona en la ignorancia, equivale a condenarla a la esclavitud.

El hombre desde su más tierna edad empieza a asimilar, por ella, los diferentes frutos de la cultura; continúa aprovechándolos en su desarrollo natural, hasta llegar a hacerlos suyos y proyectar, con ellos, su propio destino. Es trascendental, por ello mismo, que la educación se mantenga alejada de todo tipo de fanatismos o actitudes intolerantes que depositan en el espíritu infantil y juvenil una serie de dogmas y absurdos, que puedan a la postre desencadenar el más violento de los sectarismos; por el contrario, toda educación debe encaminarse, fundamentalmente, hacia valores objetivos que sólo se hallan al alcance de la ciencia, de las tradiciones culturales, de una actividad democrática y de los principios de solidaridad que vinculan a los individuos y a los pueblos.

De aquí, que los diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917, como ya hemos visto, se hayan mantenido dentro de la más pura línea liberal y sostuvieran a propósito del artículo 3º, una ideología básica a través de uno de los más apasionados debates que

JORGE SAYEG HELÚ

se registraron en el seno de aquella augusta asamblea. Consecuentemente, habrían de votar por la absoluta exclusión del clero del campo de la enseñanza; por otorgar al Estado la responsabilidad total en materia educativa; y dada la magnitud del problema educacional entre nosotros, por permitir a los particulares colaborar en esas tareas siempre bajo la dirección de los órganos públicos. Y aunque declaraban la libertad de enseñanza, la condicionaban a una serie de limitaciones para impedir su abuso, pues no pudieron dejar de atribuirle el carácter de una verdadera función, atenta a los cambios sociales, al desarrollo económico y al progreso científico.

La inclusión del artículo 27 dentro del capítulo de garantías individuales tampoco responde, asimismo, sino a consideraciones de orden histórico, pues se imponen en él, tal serie de limitaciones a aquéllas, que constituyendo verdaderos deberes para el individuo, pasan a ser auténticas garantías para la sociedad. Es decir, más que otorgar este artículo, derechos al individuo, los restringe en favor de la sociedad.

No habiendo sido producto de una especulación de gabinete, no existe en el ordenamiento de referencia una sistemática ordenación entre los diferentes, esenciales, principios que contiene, sino que parece haber sido nuestra propia realidad la que se apresuró a agolparlos en él. Cuatro son las materias fundamentales, sin embargo, en que pueden circunscribirse los varios principios que comprende:

- I. Propiedad Territorial.
- II. Explotación de Recursos Naturales.
- III. Capacidad para Adquirir.
- IV. Reforma Agraria.

I. *Propiedad territorial*

Tradicionalmente vino considerándose a la propiedad como uno de los clásicos derechos del hombre: el derecho de propiedad como derecho natural, anterior y superior al Estado; concomitante al hom-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

bre mismo; que en materia civil llegó a ser considerado absoluto e inviolable para usar y disponer libremente de las cosas, dando origen a tanta injusticia y desigualdad.

En este artículo, nuestra Carta de 1917 rompió con toda esa caracterización del derecho de propiedad, reconociendo a ésta su verdadera naturaleza de función social, que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. La singular concepción que nuestra Constitución ha hecho del derecho de propiedad, desemboca en una serie de declaraciones que, derivadas de una realidad muy nuestra y venida de muy atrás, trastocan por completo la concepción que sobre el derecho de propiedad habían tenido todas las legislaciones hasta 1917.

El primer párrafo de este artículo, de esta manera, distingue dos clases de propiedad: originaria y derivada. Originariamente la propiedad corresponde a la nación, la que al transmitir el dominio de ella a los particulares constituye la propiedad privada; luego entonces, la propiedad privada es un derecho derivado que pierde, en consecuencia, sus antiguos caracteres jusnaturalistas. Ya no sería el derecho de propiedad, en efecto, un derecho natural concomitante al hombre mismo, como recitaba la Declaración francesa del '89; tampoco será un derecho exclusivo, ni mucho menos eterno; será, por el contrario, un derecho derivado y temporal, que viene a llenar una función social; de ahí también, el empleo de la palabra Nación y no Estado. Nótese, al respecto, que el texto constitucional de referencia, expresamente deposita el derecho de propiedad en la Nación ya, y no en el Estado; y aunque ambas palabras acostumbran emplearse sinónimamente, es bien sabido que el término Estado encierra, esencialmente, una concepción política, frente al carácter eminentemente económico-social del vocablo Nación. Con ello quiso subrayarse, sin duda, la finalidad socio-económica del derecho de propiedad.

Por cuanto al consagrado carácter de absoluto que se daba al derecho de propiedad, el párrafo tercero del artículo que venimos comentando, manifiesta que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...". Frente a esta declaración, cabría preguntarse: ¿dónde quedó el carácter absoluto del derecho de propie-

JORGE SAYEG HELÚ

dad?; su calidad de relativo salta a la vista; y de aquel derecho natural, perpetuo, exclusivo y absoluto, como nos fuera dado a conocer el de propiedad por las instituciones jurídicas hasta 1917, no quedó ya sino la referencia; se invirtieron las características; ahora se trata ya de un derecho relativo, derivado, temporal, y esencialmente social.

La expropiación por causa de utilidad pública, que fue consignada desde 1857, ya no exigirá, como en aquel entonces, la indemnización previa, sino que en consecuencia con el espíritu mismo del artículo en 1917, y de la mayor eficacia que requiere un principio de interés público, se condicione solamente a: “mediante indemnización...”.

II. *Explotación de los recursos naturales*

La independencia económica de México depende, fundamentalmente, de la propia explotación de sus recursos naturales.

El capital extranjero, auxiliado en buena medida por los grandes intereses nacionales, durante muchos años atentó contra los derechos soberanos del pueblo. El Código de Minería de 1884, llegó a atribuir a los dueños de la tierra, la propiedad de las minas y demás substancias del subsuelo, privando a la nación de derechos que legítimamente le correspondían. “Se abrió así el camino para la formación y actividades de las empresas petroleras, que no fueron —afirma el doctor De la Cueva—, sino nuevas potencias económicas que en el transcurso de unos cuantos años llegarían a sentirse y actuarían como poderes soberanos dentro del Estado, al que inclusive tratarían de imponer su voluntad, haciendo prevalecer sus intereses sobre los derechos legítimos de la nación mexicana”.

De esta manera, el Estado mexicano se vería obligado a rescatar para la nación, no solamente el petróleo, sino todas las riquezas del subsuelo (energía eléctrica, hidrocarburos); hubo de establecerse de una manera absoluta, en consecuencia, que dichos recursos naturales, así como las aguas y el espacio aéreo, corresponden al dominio inalienable e imprescriptible de la nación; que sólo mediante concesión pueden ser explotados por particulares.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

La lucha no concluyó, sin embargo, con estos postulados básicos implantados constitucionalmente desde el año de 1917; las fuerzas económicas no respetaron los mandatos constitucionales cuando el Estado pretendiera hacer valer los derechos nacionales sobre el particular, y de este choque derivaría, en 1938, la expropiación petrolera.

La base quedó, empero, constituida; México sentaba la tesis del indiscutible derecho de las naciones a explotar sus propios recursos naturales. La facultad que tienen aquéllos para regular el aprovechamiento de éstos, ha permitido, además, una planeación para el desarrollo económico y social de los pueblos.

III. *Capacidad para adquirir*

Por lo que hace a la capacidad para adquirir, se consagró desde un principio un apasionado nacionalismo sobre la materia que pasadas e infortunadas experiencias históricas aconsejaban, y que nos llevaba a conferir exclusivamente a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, siendo de señalarse que el Estado podría conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, en la inteligencia de que por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas, dentro de una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas; y sí podrán ser autorizados para adquirir la propiedad privada de los bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

El artículo regula también, en efecto, la capacidad para adquirir en propiedad, estableciendo como regla general que sólo los mexicanos tienen ese derecho. A los extranjeros se les exige considerarse nacionales respecto de los bienes que llegaran a adquirir, haciéndoles renunciar a la posibilidad de invocar la protección de sus gobiernos, con respecto a dichos bienes. Se señalan, además, las zonas en que, en ningún caso y por ningún motivo, pueden ser propietarios dichos extranjeros. Se establecen, asimismo, limitaciones a cierto tipo de

JORGE SAYEG HELÚ

corporaciones, asociaciones y sociedades para ser titulares del derecho de propiedad, pues nuestra experiencia sobre el particular fue muy amarga; se trata ahora, fundamentalmente, de evitar grandes concentraciones territoriales que, como antaño, puedan llegar a mantener estancada e improductiva la propiedad.

IV. *Reforma agraria*

Mas tanto el régimen de la propiedad territorial, cuanto la explotación de los recursos naturales, y aun la capacidad para adquirir, conforme a los lineamientos trazados por ese mandamiento constitucional, parecen obedecer a un solo objetivo: elevar el nivel de vida de la enorme masa campesina mexicana; hacer posible que el hombre del campo tenga el disfrute de la tierra que trabaja. Es decir, el capítulo de Reforma Agraria no será de esta manera, sino la lógica y necesaria conclusión del régimen de propiedad territorial y explotación de recursos naturales que establece el propio artículo que comentamos.

Nuestro sistema de reforma agraria comprende, así, seis supuestos primordiales:

1). *Desaparición del latifundio*.—No se reconoce al latifundio como forma legal de propiedad, pues de él han derivado, en buena medida, las enormes desigualdades económico-sociales de los mexicanos. Se proscribire expresamente, y se dictan medidas para el fraccionamiento de los que existan de hecho.

2). *Establecimiento de la pequeña propiedad*.—Mediante declaraciones de inafectabilidad, se fija la extensión de la pequeña propiedad, como factor importantísimo en el equilibrio social, y como punto de partida de la transformación de nuestra economía agraria.

3). *Restitución de tierras*.—Es reconocida capacidad jurídica para disfrutar las tierras de que fueron injustamente despojados, a los núcleos de población que guardan el estado comunal.

4). *Dotaciones de tierras*.—Se ordena la entrega de tierra a los núcleos de población carentes de ellas, señalándose, al efecto, la superficie mínima de la unidad de dotación, que será la suficiente para el sostenimiento de una familia.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

5). *Señalamiento de autoridades agrarias.*—Se establecen las bases para realizar la reforma agraria, indicándose, al efecto, las autoridades competentes para llevarla a cabo.

6). *Integración de la Reforma Agraria.*—La Reforma Agraria no se agota con el reparto de tierras, hay que proveer al campesino de medios para explotarlas y para que su labor sea económicamente productiva.²⁰⁹

La imperativa necesidad de venir adaptando y adecuando este texto constitucional, a la cambiante realidad que vivimos, nos ha traído al enriquecimiento del mismo, por lo que toca a su capítulo primero, que como ya hemos dicho, consagra no sólo garantías individuales, sino también algunas de carácter social. A últimas fechas se han introducido, de tal suerte, y en conformidad con esa misma esencia social que presente se halló entre nosotros, constitucionalmente hablando, desde el año de 1917, una serie de nuevos preceptos que revisten tal carácter. Así, al artículo cuarto se han incorporado los derechos a la protección de la salud, a la vivienda y a la satisfacción de necesidades e integridad física del menor; y la última parte del artículo sexto consagra ya el derecho a la información.

Los artículos 25, 26 y 28 forman ya, al lado del 27, una especie de subcapítulo económico que, al parecer, ha venido a llenar lo que había sido hasta febrero de 1983 una verdadera laguna dentro de la Constitución. El artículo 25 establece la rectoría económica del Estado, mientras que el 26 se refiere a la planeación democrática de la economía nacional, y el 28 se destina a la protección del consumo popular, mediante el señalamiento de precios máximos para artículos necesarios y la imposición de modalidades para la organización de la distribución de dichos artículos, así como a través de

(209) "Las garantías sociales patrimoniales del artículo 27 —refiere textualmente Jorge Carpizo— son: 1) la propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, 2) el régimen de expropiación, 3) la propiedad privada está subordinada al interés social, 4) el régimen de concesiones administrativas, 5) prohibición de latifundios, 6) autorización de monopolios en determinados servicios públicos, 7) capacidades e incapacidades para adquirir el dominio de tierras y aguas, 8) el régimen comunal en la explotación de tierras, bosques y aguas, 9) el régimen ejidal, 10) el régimen de la pequeña propiedad agrícola y ganadera".

la supresión de intermediaciones innecesarias o excesivas. Se señalan además, en este artículo, las áreas estratégicas, cuyo ejercicio queda reservado exclusivamente al Estado, y entre las que figura la prestación del servicio de banca y crédito.

160. Nacionalidad y ciudadanía

Del artículo 30 al 38 inclusive, se ocupa nuestra Ley fundamental de precisar lo relativo a la nacionalidad, extranjería y ciudadanía, bajo el supuesto de que la nacionalidad no es sino uno de los varios atributos de la personalidad, que vincula al individuo con un país determinado.

Tres son los principios conforme a los cuales cada Estado, en ejercicio del poder soberano del pueblo que lo integra, determinará las cualidades que deben reunir las personas para atribuirles una cierta nacionalidad; y sin más límites que aquellos que, sobre la materia, reconoce el derecho internacional. Recogiendo estos sistemas, nuestro Código Político ha tomado en cuenta no solamente el lugar de nacimiento y los lazos sanguíneos, sino el del consentimiento, o sea la voluntad de tener tal o cual nacionalidad.

Atendiendo al principio del suelo (*jus soli*), se toman en cuenta únicamente los lazos del hombre con la tierra; adquiere, así, la nacionalidad mexicana, quien nazca dentro del territorio de la República o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, independientemente de la nacionalidad de sus padres. En este primer caso, es manifiesto el reconocimiento de la nacionalidad por el lugar donde se ha nacido; y se estima que las naves, ya sean aéreas o marítimas; de guerra o mercantes, son parte del ámbito espacial del país a que pertenezcan; no son, en última instancia, sino una especie de prolongación territorial del propio país.

Atendiendo al segundo criterio, que obedece a vínculos sanguíneos (*jus sanguinis*), ha llegado a establecerse que son también mexicanos los hijos de padres mexicanos, independientemente del lugar de nacimiento; pues se considera en este caso, que no son sino los vínculos hereditarios los que determinan la nacionalidad. El principio, sin embargo, fue recogido entre nosotros, en un principio, de

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

una manera limitada, ya que establecía diferencias entre los hijos de mexicanos varones y los de mujeres mexicanas. Respecto de los primeros, concedía en todos los casos la nacionalidad por nacimiento; pero en cuanto a los segundos la otorgaba sólo si el padre era desconocido. Mas una última, muy acertada reforma, evitó esta humillación a las madres mexicanas, equiparándolas de una manera absoluta con los padres.

El tercer criterio para determinar la nacionalidad, es el que atiende a la voluntad; conforme a él, el consentimiento será el que vincule al individuo con la nación que ha elegido: "... Está en la voluntad de los individuos escoger su patria; siendo los hombres libres para forjar su destino, está dentro de sus facultades elegir el país que más les convenga para su desarrollo intelectual, moral o económico y por lo tanto escoger su nacionalidad"; de aquí que se vea en él, el verdadero y fundamental principio para adquirir la nacionalidad.

El precepto que nos ocupa —Art. 30— establece, así, un sistema conjunto entre el consentimiento por un lado, y la tierra y la sangre por otro lado, en tanto factores determinantes de la nacionalidad. Estos últimos, sin embargo, conforman, en nuestro caso, la nacionalidad mexicana por nacimiento; que resulta privilegiada, obviamente, para el desempeño de ciertos altos cargos públicos. La especie señalada para la adquisición voluntaria de la nacionalidad mexicana, viene a ser la naturalización; los extranjeros, en general, pueden adquirirla mediante la solicitud y obtención de la carta correspondiente; y la mujer extranjera, por el solo hecho de contraer matrimonio con mexicano, siempre y cuando establezca su domicilio dentro del territorio nacional. Al efecto, será la ley de nacionalidad y naturalización la que se encargue de reglamentar estas situaciones.

La adquisición voluntaria de la nacionalidad, ha llegado a predominar, a últimas fechas, sobre los derechos de la tierra y de la sangre; a tal grado que la nacionalidad adquirida conforme a ellos, se ve renunciada con frecuencia, a fin de obtener la nacionalidad deseada.

El artículo 31, que trata lo relativo a las obligaciones de los mexicanos, no establece, ni mucho menos, todos los deberes que debe

JORGE SAYEG HELÚ

cumplir el mexicano; algunos derivan de otras normas constitucionales; señala en sus cuatro fracciones, sin embargo, los fundamentales—inherentes a la propia nacionalidad—, que contrastan con los derechos fundamentales, también, a los que se destinan los veintinueve primeros artículos. Y es que si todos gozan de derechos, es preciso, por contrapartida, que todos satisfagan ciertas obligaciones; pues el hombre no vive aislado, y no es posible concebir una vida social en donde existan solamente derechos; sin deberes que cumplir.

De las cuatro fracciones de referencia, dos obligan concretamente, al mexicano; las otras dos, parecen referirse, en general a todos los habitantes de la República. El primer deber del mexicano es defender la independencia, el honor y la integridad de la nación; para ello se señala la obligación de alistarse y servir en la guardia nacional. Con el mismo objeto prepararse mental y físicamente para el servicio de las armas.

Es deber ya no sólo de los mexicanos, sino de todos aquellos que habiten dentro del territorio nacional, la asistencia económica para solventar las erogaciones públicas.

Desde épocas muy remotas y en todas las latitudes, ha sido señalada esta obligación, como uno de los deberes fundamentales del individuo; no es exclusiva, pues, de los nacionales de un país, sino que la comparten todos los habitantes del mismo. De ella habrán de derivar los servicios públicos necesarios para el desenvolvimiento de la vida social; ya que es atribución del Estado prestarlos, y para ello ha menester de los recursos necesarios.

El abuso, sin embargo, del deber que tiene todo súbdito de contribuir para los gastos públicos ha sido una de las causas más frecuentes de los descontentos populares, y, aun, de los movimientos revolucionarios; de aquí que dentro de nuestro desarrollo constitucional haya sido regulado con especial cuidado, y fuera establecido como una de las bases primordiales en la propia evolución del pueblo mexicano.

Ya Morelos, con esa visión extraordinaria que siempre le caracterizó, proponía en el 22º de sus “Sentimientos de la Nación” “Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento de semillas

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

y demás efectos y otra carga igual, ligera que no oprima tanto...”; pero al mismo tiempo, se reconociera la crucial importancia que tiene esta obligación individual cuando en el Acta de Independencia de Chilpancingo (6 de noviembre de 1813) llegara ésta a declarar reo de alta traición, a quien se negara a contribuir para los gastos públicos.

Así nos explicamos, también, cómo la fracción cuarta del precepto constitucional que nos ocupa, además de prescribir un deber para el particular, impone un límite al legislador al ordenar la proporcionalidad y la equidad en los impuestos, es decir, la generalidad y la justicia en el pago de los mismos, ordenando se establezcan de acuerdo con la capacidad económica del propio contribuyente.

No poco ha sido escrito acerca de la proporcionalidad y de la equidad que deben revestir los impuestos; parece haberse llegado a la conclusión, sin embargo, que ello equivale a establecerlos conforme a las posibilidades de cada uno. A quien perciba mucho, se le gravará mayormente que a quien gane poco; pues éste pagará poco. Se hace indispensable, por ello, no restringir las tarifas impositivas, señalando límites superiores que puedan llegar a desvirtuar la progresividad del impuesto.

Siendo México un país con grandes deficiencias educacionales todavía, a pesar de los grandes esfuerzos realizados, se ha estimado necesario librar una continuada lucha en contra de la ignorancia, estableciendo en forma obligatoria, el deber de los padres de proporcionar, cuando menos, educación elemental a sus hijos. No es posible en nuestro país, dado el elevado número de analfabetas, dejar al libre arbitrio de los padres el proporcionarlo o no; máxime si tomamos en cuenta que no es tan sólo el individuo, sino la sociedad en general, la que se beneficia o perjudica con la educación o falta de educación de los propios miembros que la integran. De aquí que el Estado haya tenido que tomar a su cargo el proceso educativo en general, y haya sido establecida, constitucionalmente también, la gratuidad de la educación primaria.

Reservar, a los nacidos en el país, la custodia de la seguridad de la República, y establecer un derecho de preferencia en favor de los nacionales, son en síntesis, por otra parte, las prerrogativas que

el artículo 32 consagra en favor de los mexicanos. El derecho de preferencia, empero, se halla condicionado siempre a la igualdad de circunstancias; es decir, si éstas difieren, no operará ya dicho régimen preferencial. Se ha uniformado, en este sentido, la legislación constitucional de casi todos los pueblos de la tierra: en igualdad de circunstancias, los nacionales de un país serán preferidos a los extranjeros, para toda clase de empleos, cargos o comisiones; y entre nosotros, en particular, a iniciativa del diputado Cravioto en el constituyente de 1916-1917, se incluyeron, todo tipo de concesiones sobre nuestros recursos naturales, que por tanto tiempo fueran explotados por extranjeros.

Fue éste, también, uno de los principios básicos, enunciados desde el comienzo, para constituir a un país pronto a independizarse: “Que los empleos sólo los americanos los obtengan”, hubo de decir Morelos en el 9º de sus 23 puntos constitucionales, como justa expresión de este sentimiento; y por unanimidad de votos habría de ser aprobado, en 1856, este *mexicanismo*.

En una segunda parte, el artículo de referencia establece una especie de reserva, en favor de los mexicanos por nacimiento para proteger la seguridad nacional; pues expresamente se prohíbe al extranjero servir, en el ejército o en la policía o en cualquier otro cuerpo de seguridad pública, y se establece el requisito de ser mexicano por nacimiento para pertenecer a las fuerzas armadas de mar o aire, o desempeñar en ellas cualquier cargo o comisión. Todo ello se halla inspirado —y así lo expresó la comisión en su dictamen— “...en el más puro y alto patriotismo, pues el extranjero, con raras excepciones, ni siente con nosotros las lamentaciones de la patria, ni se preocupa en nada por el bienestar y engrandecimiento de México”.

La prohibición al extranjero, para servir en el ejército o la policía se halla limitada, sin embargo, a épocas de paz: a *contrario sensu* debe interpretarse, en consecuencia, que dicha prohibición no opera durante el tiempo de guerra. Y si en un principio la calidad de mexicano por nacimiento fue establecida como requisito indispensable, únicamente, para dos terceras partes de la tripulación de cualesquier embarcación de la marina nacional, dicho requisito hubo de hacerse extensivo a todo el personal y a la fuerza aérea mexicana,

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

siguiendo los mismos lineamientos que trazara el diputado constituyente Cándido Aguilar, cuando ante las amargas experiencias nacionales al respecto, se hubiera visto obligado a expresar:

“...en momentos difíciles para el gobierno revolucionario los dueños y encargados de nuestros buques mercantes, lejos de cooperar con el gobierno, cuando tanta falta hacían transportes por la vía marítima, se apresuraron a abandonar en el extranjero dichos buques sin oposición alguna por parte de la tripulación porque siendo ellos mexicanos nacionalizados y aun extranjeros, vieron con tibieza y aun con agrado esta actitud antipatriótica...”

En un solo artículo concreta nuestra ley fundamental, por otra parte, el capítulo referente a los extranjeros. Los define, por exclusión, como quienes no son mexicanos.

La situación del extranjero en nuestro país fue, hasta 1917, irrisoriamente privilegiada; gozaba, aun, de mayores prerrogativas que los nacionales, pese al texto constitucional de 1857 que daba facultad al gobierno para “expeler al extranjero pernicioso”; pues se prestaba ésta a muy diversas interpretaciones y, en el mejor de los casos, quedaba sujeto a comprobación. De aquí, nuestro texto actual en vigor, en el que se consigna ya una prohibición absoluta para que los extranjeros intervengan en asuntos políticos del país, que justamente quedan reservados a los nacionales; y se confiera, además, facultad exclusiva al Ejecutivo, para, de manera inmediata y sin necesidad de juicio previo, hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

No obstante, el extranjero goza, en principio, de la protección de nuestras leyes; está sujeto al régimen de garantías individuales que la propia Constitución establece. Algunas de estas garantías, sin embargo, se limitan un tanto tratándose de ellos.

La porción del pueblo investida para designar a las autoridades por medio del sufragio y de cuyo seno salen también dichas autoridades, constituye la ciudadanía, a la que se refiere nuestro artículo 34 constitucional. Ella no es, pues, sino la aptitud que confiere el ejercicio de los derechos políticos y determina la obligación de cumplir los deberes.

JORGE SAYEG HELÚ

Desde la antigüedad evolucionaron un tanto confundidas las nociones de nacionalidad y ciudadanía; todavía en 1814 no se acertaba a distinguirlas. “Se reputan ciudadanos de esta América —rezaba el artículo trece de la Carta de Apatzingán— todos los nacidos en ella”. Tal parece que era el domicilio el único requisito que se tomaba en cuenta para fijar la ciudadanía, pues para nada contaba la edad. Los estatutos centralistas que normaron la vida en México durante los tres últimos lustros, casi, de la primera mitad del siglo XIX, condicionaron la adquisición de la ciudadanía a la posesión de una determinada renta anual. En consecuencia con el régimen oligárquico que el centralismo instauró en el país, solamente aquellos que disponían de un patrimonio cierto, eran los únicos facultados para intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos públicos.

Las Bases Orgánicas de 1843 llegaron a restringir, además, la adquisición de la ciudadanía, a quienes supieran leer y escribir; para gozar de ella era necesario llenar, todavía, este otro requisito.

En 1857 habría de ser promulgado el Código Liberal por excelencia entre nosotros; la condición del ciudadano ya no se sujetaría, en él, a tan arbitrarios requisitos; pues aun, el de saber leer y escribir, que consignaba el proyecto de Constitución de 1856, fue suprimido finalmente, por antidemocrático; porque —como llegó a expresar el diputado Peña Ramírez en el seno de la asamblea constituyente de 1856-1857— “las clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa (de no saber leer y escribir), sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública”.

Nuestra vigente Carta Magna deslinda ya, absolutamente, los conceptos de nacionalidad y ciudadanía; condición previa de ésta, sin embargo, es aquélla. Es decir, para ser ciudadano mexicano se requiere la nacionalidad mexicana; de ésta se parte para llegar a adquirir la ciudadanía: si no se es nacional, no puede obtenerse la calidad de ciudadano. Y dado este supuesto, es el requisito de la edad la primera condición para adquirirla.

Otro requisito, no obstante, es exigido por dicho artículo para alcanzar la ciudadanía: tener un modo honesto de vivir. Con ello, sin duda, el legislador ha querido referirse a un mínimo de moral y buenas costumbres para llegar a ser ciudadano. Esta exigencia, sin em-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

bargo, resulta un tanto lírica, toda vez que no se precisa de una manera categórica lo que debe ser entendido por “tener un modo honesto de vivir”; pues interpretado ello con un sentido purista, no entenderíamos sino todo aquello que se refiere al honor, a la decencia, al decoro, a la compostura y la urbanidad del individuo.

El artículo 35 señala los privilegios que están reservados sólo a los ciudadanos; a ellos en forma exclusiva; con excepción del de tomar las armas para la defensa de la República, pues la defensa de la independencia del país, además de ser una distinción para quien ha alcanzado la calidad de ciudadano, es obligación de todo mexicano.

Es derecho solamente del ciudadano, el poder ser elector; pero, asimismo, puede también resultar electo, para el ejercicio del primero y más importante acto de la soberanía: el sufragio. Cuando en 1916 trató de resucitarse la idea ya sepultada, desde 1856, de restringirlo a quienes supieran leer y escribir, el diputado Monzón habría de responder que “. . . tal equivaldría a arrancar las orejas a algún sordo porque no pudiera oír”; que el remedio era otro: multiplicar la acción de la escuela.

Sólo a los ciudadanos mexicanos, pues, está reservada la facultad de intervenir en la vida política de la nación. Ella es una de las más antiguas tradiciones jurídicas. Ya los artículos 8º y 9º de esta misma Ley fundamental, establecen que únicamente los ciudadanos de la República pueden hacer uso de los derechos de petición y asociación, respectivamente; y ello es confirmado en la fracción II y en la fracción V del precepto constitucional que comentamos.

De una manera correlativa, en consecuencia, casi las mismas prerrogativas que señala al ciudadano el artículo 35, son exigidas en el 36 como obligaciones de él. Por lo que toca al deber que tiene todo ciudadano de inscribirse en el catastro público, él responde no sólo a requerimientos fiscales, sino también a urgencias electorales y estadísticas, ya que es necesario reunir, sobre este particular, la serie de datos que permitan al Estado un conocimiento veraz del campo donde ha de ejercer sus atribuciones.

Los artículos 37 y 38, por último, se refieren a la pérdida de la nacionalidad y la ciudadanía, el primero, y a la suspensión de las pre-

rrogativas del ciudadano el segundo; siendo de hacerse notar que el texto original del artículo 37 no hablaba para nada de la pérdida de la nacionalidad; se refería tan sólo a la de la ciudadanía, que implica actitudes despectivas o de menosprecio para con la patria, y que, a diferencia de la suspensión de las prerrogativas de la propia ciudadanía, que obra fundamentalmente en caso de incumplimiento de los deberes ciudadanos, es de carácter definitivo y no simplemente temporal como en este último caso.

161. Soberanía popular y República representativa

La soberanía del pueblo viene a ser la base misma del constitucionalismo mexicano; la primera y fundamental de las decisiones de nuestra Carta constitucional. Es, además, la que confiere a ésta su carácter esencialmente democrático.

En efecto, la soberanía del pueblo no es sino el mayor de los principios derivados directamente de la idea de democracia. Y es que “la historia de la soberanía —como ha escrito Mario de la Cueva— es una de las más extraordinarias aventuras de la vida y del pensamiento del hombre y de los pueblos por conquistar su libertad y hacerse dueños de sus destinos”.

Fue a fines de la Edad Media cuando, de la lucha entre Iglesia, imperio, reinos y feudos, nacieron los Estados modernos, y con ellos, el concepto de soberanía como atributo esencial a los mismos. En el curso de la Edad Media lucharon, por un lado, el rey y los feudales; aquéllos tratando de establecer su prioridad, es decir, el rango de autoridad superior, el uno sobre el otro; el rey, tratando de reducir el poder de los señores feudales, y estos últimos resistiendo y aun, dominando muchas veces al rey. Mas cuando el rey de Francia logra, a fines de dicha etapa histórica, imponerse a los feudales y lograr la unidad del reino, se independiza de la Iglesia y del imperio —a los que tradicionalmente se habían encontrado sometidos reinos y feudos— y se constituye en una autoridad que no encuentra sobre sí ninguna otra. Para denominar esta cualidad del reino, J. Bodin emplea, por primera vez, la palabra “soberanía” (super omnia), que así queda dotada del contenido conceptual específico que ha llegado hasta nosotros.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Antes de esta época, en los períodos helénico y romano, no se empleó esta expresión, ni ninguna otra, para denotar la peculiar situación de las *polis* griegas o del imperio romano, respectivamente; todo el antecedente que puede encontrarse, lo da Aristóteles cuando habla de autarquía como sinónimo de autosuficiencia, de independencia; cuando habla de la *Polis* como comunidad humana autárquica. Roma, como poder único que no admitió la existencia de otros poderes, no tuvo ni siquiera necesidad de declarar esa situación especial del Imperio romano.

La expresión que nos ocupa, no data sino de la época en que se da la existencia simultánea de varios poderes en lucha; es en este momento que se hace necesario el empleo de una expresión *ad hoc* para calificar la prioridad y supremacía del poder triunfante; y así al realizar el reino francés su unidad nacional, mediante la sumisión a él de los feudos, y la independencia que logra sobre el imperio y la Iglesia, se constituiría en poder soberano, y daría nacimiento al primer Estado moderno. En Inglaterra y en España había venido sucediendo algo semejante; ellos tres serán los primeros Estados modernos que se caracterizarán, pues, por haber hecho desaparecer las potencias supranacionales.

Jean Bodin se nos presenta así como el primer teórico de la soberanía; él empleó por primera vez el término y le atribuyó un significado preciso: “La República —dice refiriéndose al Estado moderno—, es el justo gobierno de muchas familias y de lo que es común a ellas, con suprema autoridad”. Y aunque consideraba al poder del Estado como supremo, independiente, perpetuo y absoluto, no dejó de considerarlo como poder humano sujeto al poder divino y al derecho natural. Por último, de los dos caracteres fundamentales del Estado moderno: la centralización del poder y la desaparición de las potencias supranacionales, Bodin derivaba dos formas de soberanía: la positiva y la negativa; la primera como la unificación y centralización del poder y la segunda como la independencia frente a los otros poderes.

Una vez caracterizada la soberanía como una nota esencial del poder del Estado, este concepto será debatido; mas ahora la disputa será en cuanto a la titularidad del poder soberano. Hobbes y Rousseau

JORGE SAYEG HELÚ

polemizarán, a partir de la Edad Moderna, y de la fijación del concepto, tal como hemos visto, por Bodin.

Tomás Hobbes, inglés de origen, deseoso de hacer fuerte el poder del Estado, proclamó al monarca como titular del poder soberano; señaló a la soberanía como el poder perpetuo del príncipe. Frente a él, Juan Jacobo Rousseau establece que el titular de la soberanía es el pueblo; que el poder soberano emana de la voluntad general. Hobbes en su *Leviatán* hacia el siglo XVII; Rousseau un siglo después, en su "Contrato Social" y en su "Discurso sobre los orígenes de la Desigualdad entre los Hombres"; ambos construyen sus doctrinas partiendo de la concepción jusnaturalista de un estado de naturaleza; pero mientras que el autor del *Leviatán* considera que el hombre por naturaleza es un ser antisocial, enemigo del hombre mismo (el hombre como el lobo del hombre); desconfiado, egoísta, dominado por sus instintos que encuentran su único freno en el poder, Rousseau presenta a los hombres en estado de naturaleza, como libres e iguales que han encontrado en las instituciones sociales el origen de su desigualdad, y que es necesario que recobren en sociedad la libertad e igualdad que por esencia les pertenece. De ahí que Juan Jacobo Rousseau, haga residir en el pueblo mismo toda soberanía, mientras que Tomás Hobbes, ansiando un poder fuerte que logre detener al hombre en sus instintos bélicos y desenfrenados, considere al rey como detentador del poder soberano.

La doctrina de Rousseau ha tenido una gran importancia y una considerabilísima influencia en el desarrollo del derecho público. Es Juan Jacobo el paladín número uno de la democracia como el primero y más sagrado de los derechos del hombre; como expresión fundamental del derecho natural.

La doctrina de la soberanía de Rousseau se apoya, pues, en dos ideas fundamentales: la del estado de naturaleza y la de contrato social. Los hombres en estado de naturaleza son libres e iguales, gozan de un estado de paz; mas cuando necesariamente se ven obligados, para poder convivir, a formar parte de la sociedad civil, comienza la opresión y la guerra; de ahí que el ginebrino prevenga una nueva organización de la sociedad, a través de un pacto social, por el cual cada uno, uniéndose a todos, quede protegido con la fuerza común, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes,

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

pues no ha sido sino en las instituciones sociales, y en particular en la propiedad privada, donde el hombre encontró el origen de sus desigualdades civiles.

El poder público —siguiendo la concepción de este filósofo— como derivado del contrato social, no existe, así, más que en interés de los miembros que componen la nación; y ésta debe tener, pues, el establecimiento y el control del gobierno. Así, el principio de la soberanía nacional no sólo se funda en la razón y en el derecho natural, sino que es producto de un hecho social: el desenvolvimiento de la humanidad. Identifica Rousseau la voluntad de todos y la de cada uno; considera que la voluntad general es el poder soberano. Exige que la voluntad sea unánime, pues siente horror por las mayorías... es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados.

Para él, la soberanía es la potestad de dictar el derecho que tienda a la libertad y a la igualdad (ya que la libertad y la igualdad representan el deber de cada uno y de todos, y la voluntad general no puede contradecirse a sí misma). Rousseau completó, así, la doctrina de la soberanía, y a los caracteres de poder supremo, perpetuo y absoluto que le atribuyera Bodin, agregó la titularidad que de ella tiene el pueblo, y desprendió de ahí su carácter unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible.

De aquí el enunciado de nuestro artículo 39:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.²¹⁰

(210) Permitásenos ilustrar un tanto nuestra exposición sobre el particular, haciendo mención de las bellas frases con las que Carpizo hace referencia al texto constitucional que nos ocupa: “La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo de Rousseau, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Y reside “esencial y originalmente”. Originalmente quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo, aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad.

Y es “esencial” porque en todo momento el pueblo es soberano, nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus

Mas al caracterizar Rousseau a la soberanía como única e indivisible, lo hacía tomando en consideración la naturaleza del titular de la misma: la voluntad general, que es una y no puede dividirse; a dicha voluntad general recurría también para sostener la inalienabilidad e imprescriptibilidad de la soberanía, pues consideraba que el hombre no puede renunciar a sí mismo, a la esencia de su ser; consideraba que no le era posible desprenderse de su voluntad. De ahí que Rousseau negara la forma de gobierno representativo y pugnara por una democracia directa; para ello pedía un mundo organizado en pequeñas comunidades. Textualmente nos dice:²¹¹ “La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra”.

Ello quiere decir que Rousseau, de no ser el gobierno directo mediante la intervención de todo el pueblo en la elaboración de las leyes, como el que existió en la antigüedad en Grecia y en Roma, no admitía sino un gobierno atenuado, es decir, algo así como dar al pueblo *referendum* para ratificar las resoluciones de sus comisarios.

Mas Juan Jacobo Rousseau admitía la representación en el poder ejecutivo, y así explicaba cómo en algunos casos los tribunales tienen la calidad de representantes; pues no siendo más que la ley la expresión de la voluntad general, no es sino en el poder legislativo donde el pueblo no puede ser representado.

instrucciones y mando. Ante la imposibilidad de reunirse personalmente y decidir las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombra a sus representantes, pero si no está satisfecho de éstos, los puede cambiar en el momento que crea oportuno.

El artículo continúa diciendo: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”; es la vieja idea de que la forma de gobierno la determina el pueblo, el amo es el pueblo y la organización política tiene como finalidad: ayudar al hombre a conseguir su felicidad.

“El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, termina diciendo el artículo 39. La soberanía es una decisión fundamental, es idea integradora de la Constitución y no es —en la terminología de Schmitt— ley constitucional. La decisión fundamental es principalmente un principio sociológico, un principio que nace del mismo ser de la comunidad, de su historia, de sus costumbres y se impone para crear el orden jurídico. El pueblo que no está conforme con su gobierno o que se siente oprimido tiene el deber —según los procedimientos jurídicos— de adecuar esa forma al ser real que vive y palpita. Tiene el deber de construir un nuevo gobierno que satisfaga sus necesidades y aspiraciones”. (Jorge Carpizo: *La Constitución de 1917*, pág. 233).

(211) J.J. Rousseau: *El Contrato Social*, pág. 935.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Hasta aquí el insigne pensador de Ginebra; una serie de filósofos y juristas tratarán de justificar, después de él, la forma de gobierno representativo. A partir de Juan Jacobo Rousseau, y conquistando ya el principio democrático, la lucha será por determinar si el pueblo conserva su poder soberano o puede transmitirlo. Siéyes combate el gobierno directo y aboga por el gobierno representativo. En aquél encuentra dos clases de vicios: en cuanto al fondo y en cuanto a la forma; considera que la mayoría de los ciudadanos es incapaz de conocer las leyes o los proyectos que les sean sometidos; les falta instrucción para conocerlos y tiempo y lugar para estudiarlos. Por lo que toca a la forma, Siéyes considera que ya no es posible, como en las repúblicas antiguas, congregar a todos los ciudadanos en la plaza pública; ahora se trata de grandes multitudes.

Así se construye una nueva doctrina: la de la representación, no apartada de la idea democrática, sino antes bien, para realizarla dentro de los problemas inherentes al Estado moderno. Los grandes problemas de los últimos siglos hacen imposible la democracia directa; en su lugar aparece la democracia representativa. Encontramos, pues, solidarizadas las ideas de representación y democracia (poder del pueblo); las voluntades de los representantes y del pueblo se confunden; la voluntad de la nación reside en su representación. Ahora bien, el funcionamiento del régimen representativo, enseña Burdeau, no es acorde con la teoría política de la representación; el vicio en las elecciones, las reelecciones, los programas electorales, contribuyen a desfigurar la institución, y el ideal rousseauiano de la indivisibilidad de la soberanía se hace cada vez más quimérico.

Nosotros consideramos, no obstante, como la más palpable fundamentación de la forma representativa dentro de un régimen democrático, la que enseña que los representantes encuentran su justificación en tanto que la voluntad soberana del pueblo expresada en la Constitución, establece a los gobernantes encargados de cumplir con esa voluntad; pues cuando la democracia directa o absoluta no es plenamente realizable, han de nombrarse agentes y funcionarios, pero no como soberanos, sino, exclusivamente, para cumplir esa voluntad del pueblo.

De aquí, también, los artículos 40 y 41 de nuestra Ley fundamental:

JORGE SAYEG HELÚ

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal. . . el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores. . .”

No son los anteriores enunciados sino consecuencia inmediata, obligados corolarios, del principio de soberanía popular; pues ¿qué es, sino el ejercicio de la propia soberanía, el hecho de que el pueblo mexicano exprese su voluntad de constituirse en una república representativa, democrática y federal?; y precisamente por ello, la ejerce por medio de los Poderes de la Unión y los de los Estados.

Cuatro son los principios fundamentales de acuerdo a los referidos enunciados, que configuran no sólo al Gobierno, sino el Estado mismo: Gobierno republicano, sistema representativo, régimen democrático y estructura federal. El ejercicio temporal del poder, es decir, la renovación periódica de los gobernantes, y el hecho de que éstos sean designados mediante una elección, es lo que caracteriza a la forma republicana de gobierno que, como contrapartida, nos presenta la forma de gobierno monárquico en la que un procedimiento hereditario en la designación de los titulares del poder, hace imposible el carácter transitorio de ellos; y al no ejercer, aquéllos, el poder a nombre propio, sino en representación del titular de la soberanía, se cae dentro del sistema representativo que, entre nosotros, determina, podríamos decir, a la República misma.

Mas estas dos notas distintivas del Estado mexicano: republicano y representativo no son, en última instancia, sino dos de los más connotados caracteres de nuestro régimen democrático, en tanto que todos los mexicanos tenemos participación en la voluntad general, en la creación del Estado, en la conformación del gobierno y en la elección de los gobernantes. A este concepto, por ello, está indisolublemente ligado el de sufragio universal; y ya hemos dicho, al respecto, que a Rousseau, padre de la democracia, horrorizaba la idea de las mayorías; él quería la participación de todos, y no de los más; su ideal era la unanimidad de opiniones, y si no ha sido posible ya mantener en lo general el gobierno directo del pueblo, la tendencia ha sido a acercarse cada vez más a dicho ideal rousseauiano, ya sea estableciendo el sistema de referéndum, o bien, implantando la llamada re-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

presentación proporcional y pluripartidista. Lo mismo ha ocurrido por lo que respecta al sufragio.

El sufragio universal representa uno de los postulados fundamentales de la democracia; deriva directa y necesariamente del principio de la soberanía del pueblo, y tan es así, que hay quien haya llegado a definir a la democracia como una forma política en que el sufragio universal es el fundamento de todo.

Hasta el siglo XVIII, apunta Esmein, para poder ejercer el derecho de sufragio en calidad de votante, se necesitaba de una serie de requisitos. Los ciudadanos estaban divididos en activos y pasivos: estos últimos sólo tenían el ejercicio de sus derechos civiles, mientras que los ciudadanos activos unían a éstos, los derechos políticos. A cambio del ejercicio de estos últimos, sin embargo, tenían que llenar una serie de requisitos y hacer determinadas prestaciones; se exigía además de la nacionalidad, la mayoría de edad, la residencia, y no haber sido penalmente condenado ni acusado; no ser insolvente, ni estar a sueldo, sino ser una persona económicamente libre y pagar determinado impuesto. Como se ve, estos requisitos económicos pertenecen a la antigua distinción en estamentos; al odioso sistema de privilegios que choca abiertamente con los principios democráticos.

En la segunda mitad del siglo pasado, ya casi todas las Cartas constitucionales de las diversas naciones habían introducido el sufragio universal; y aunque no dejaron de exigir determinados requisitos para el ejercicio de dicho derecho, suprimieron todos aquellos basados en la injusticia y en la desigualdad. La calidad de ciudadano será exigida para ejercitar los derechos políticos, pero dicha calidad estaría fincada ya en la libertad y la igualdad humanas, y todos podrían alcanzarla.

La ciudadanía no viene a ser sino la dimensión política del hombre, y sólo exige nacionalidad, determinada edad y vivir honestamente. Además, el derecho a ser votado, y no sólo a votar, pasó a ser una de las prerrogativas del ciudadano, pues la monarquía dejó de ser forma de organización política, por más que todavía en nuestros días siga siendo manera especial de ser del poder ejecutivo; en su lugar aparecía el régimen republicano que daba a todos la posibilidad de ser electos para el desempeño de los cargos públicos.

JORGE SAYEG HELÚ

Sin embargo, Rousseau nos tiene magnetizados, y cada vez tendemos más hacia el ideal rousseauiano de las unanimidades; poco a poco han ido disminuyendo las exigencias para alcanzar la ciudadanía y se han hecho más y más extensivos los derechos a votar y ser votado: se ha venido rebajando la edad requerida, y se ha extendido este derecho al sector femenino; y tanto éste, como el juvenil, representan bastante más de la mitad de la población total de las naciones.

De aquí los siguientes párrafos del mensaje de Carranza,²¹² extraídos, empero, de nuestra propia y dolorosa realidad:

“Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

De esto se desprende que siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social, que comprendan el interés y el valor de esa altísima función.

Esto autorizaría a concluir que el derecho electoral sólo debe otorgarse a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende; lo que excluiría, por lo tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al Gobierno del pueblo por el pueblo.

Sin embargo de esto, y no dejando de reconocer que lo que se acaba de exponer es una verdad teórica, hay en el caso de México factores o antecedentes históricos que obligan a aceptar una solución distinta de la que lógicamente se desprende de los principios de la ciencia política.

(212) Mensaje con el que acompañara, el día 1° de diciembre de 1916, su Proyecto de Constitución.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

La revolución que capitanearon los caudillos que enarbolaron la bandera de Ayutla, tuvo por objeto acabar con la dictadura militar y con la opresión de las clases en que estaba concentrada la riqueza pública; y como aquella revolución fue hecha por las clases inferiores, por los ignorantes y los oprimidos, la Constitución de 1857, que fue su resultado, no pudo racionalmente dejar de conceder a todos, sin distinción, el derecho de sufragio, ya que habría sido una inconsecuencia negar al pueblo todas las ventajas de su triunfo.

La revolución que me ha cabido en suerte dirigir, ha tenido también por objeto destruir la dictadura militar, desentrañando por completo sus raíces, y dar a la nación todas las condiciones de vida necesarias para su desarrollo; y como han sido las clases ignorantes las que más han sufrido, porque son ellas sobre las que han pesado con toda su rudeza el despotismo cruel y la explotación insaciable, sería, ya no diré una simple inconsecuencia, sino un engaño imperdonable, quitarles hoy lo que tenían anteriormente conquistado.

El Gobierno de mi cargo considera, por tanto, que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad”.

162. Nuestra estructura federal

El sistema federal que consagra actualmente nuestra Carta fundamental, es indudablemente uno de los postulados primordiales en que se apoya no sólo nuestra estructura constitucional, sino nuestra organización política misma.

El federalismo fue introducido a nuestro derecho por el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, y no obstante los positivos resulta-

JORGE SAYEG HELÚ

dos que entre nosotros dio, fue desconocido doce años después; la lucha de partidos, las intrigas políticas, traerían en su lugar el sistema centralista que, por el contrario, sería de funestas consecuencias para nuestro país. De ahí que, palpando los resultados del centralismo, diez años después, en 1846, se volviese al sistema federal; y cuando poco más tarde la dictadura santanista al centralizar y concentrar el poder en una sola persona, volviera a desconocer la forma federal, acabaría desprestigiando, todavía más, al centralismo como forma de organización política de nuestro país.

El federalismo en tanto forma de organización política nació a fines del siglo XVIII en el país que hoy llamamos —no con mucha propiedad, ciertamente— Estados Unidos de Norteamérica, y que en esa época se hallaba constituido por las posesiones inglesas que se encontraban al norte del continente. Eran trece colonias, independientes la una de la otra; ligadas entre sí, sin embargo, por una comunidad de origen, idioma, religión y costumbres, que se vería un tanto fortalecida, todavía, por la lucha que todos ellos sostenían en contra de aquel enemigo común que las mantenía sujetas a un estrecho tutelaje: Inglaterra, de la que no tardarían en separarse, ejerciendo el natural derecho que habría de culminar con su emancipación.

En estas condiciones, y ante el peligro que dichos nuevos Estados sentían, en esos precisos momentos, de ser conquistados otra vez y de que les fuera arrebatada su recién lograda independencia, sería que se verían obligados a buscar una forma de organización política tal, que llegara a ponerlas a cubierto de cualesquier ataque proveniente del exterior. Fue entonces cuando encontraron que unificándose en un solo Estado constituían una fuerza de poder altamente considerable; y aunque no llegó a simpatizarles mucho la idea de tener que someterse, para ello, a un poder superior, la necesidad que tenían de conciliar estos dos intereses, les llevó a buscar y encontrar una fórmula capaz de resolver esta aparente antinomia.

Las dos ideas capitales que exigían ser llevadas a la práctica, necesitaban compaginarse lo más perfectamente posible la una con la otra: por un lado, la idea de soberanía de los Estados; por el otro, la idea de un poder superior, que, en efecto, hubieron de conjugarse debidamente a través de un novedoso sistema: el federalismo. A partir de entonces, este nuevo sistema político no solamente

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

habría de mostrarse capaz de enfrentar con éxito ese doble objeto, sino que empezaría a probar sus excelentes resultados prácticos, en tanto motor principal de la floreciente Unión del Norte que recién lo había adoptado.

“Un Estado federal —enseña, consecuentemente, Burgoa— es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos”; y ello nos permite concluir que no se trata sino de un organismo compuesto, pues, por Estados particulares, autónomos, con Constituciones propias, pero sujetos a una Constitución Superior que da la pauta para organizar a la Federación y a los propios Estados miembros, mediante sistemas de competencias.

El problema fundamental, efectivamente, que se planteó al sistema federal, era el de la distribución de competencias entre el Estado Federal y los Estados-miembros. De acuerdo con los teóricos del federalismo en esta época (Hamilton, Madison, Jay, Tocqueville), lo que se operó en el sistema federal fue un reparto de soberanías entre el Estado Federal y los Estados-miembros: al concertar el pacto federal, ceden los Estados una parte de su soberanía al Estado Federal, y conservan la soberanía que se han reservado; de aquí que esta doctrina haya sido llamada de la co-soberanía. A la Constitución Federal tocó definir clara y expresamente la competencia del gobierno federal; es decir, la regla sería la soberanía de los Estados, y la excepción, la soberanía que expresamente fuera señalada al gobierno federal; por ello, todo lo que no se confirió a la Federación quedó reservado a los Estados o al pueblo: los gobiernos de los Estados conservarán todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueron delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por la Constitución. (El Federalista, núm. 132, pág. 128).

De acuerdo con una interpretación de Madison, los poderes delegados por la Constitución al gobierno federal se emplearían principalmente en las relaciones de la Unión con los demás Estados (guerra, paz, tratados internacionales); mientras que los poderes conservarían todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesa a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.

Y como intérprete de la Constitución se levantaba, con una fuerza que nunca antes hubiera conocido, el poder judicial. Este poder adquiriría preponderancia sobre los otros, en tanto era, además, al que correspondía dirimir las controversias que pudieran suscitarse entre la Federación y los Estados, en el ejercicio de sus respectivas competencias. En resumen, se puede decir que el federalismo significó una forma dualista de Estado que ofrecía una armonía entre las necesidades de la centralización y las tendencias de la administración local autónoma.

La caracterización doctrinal, es decir, la interpretación jurídico-política que del Estado Federal hicieron sus creadores: los norteamericanos, en las últimas dos décadas del siglo XVIII, sufriría graves ataques; lógicos y fundados razonamientos se argumentarían en contra de la teoría de la co-soberanía en tanto explicativa de la verdadera naturaleza del Estado Federal. Sus más fuertes opositores serían Calhoun y Seydel, el uno norteamericano y el otro europeo, que niegan el Estado Federal; de ahí que su teoría se conozca como: “de la nulificación”. Esta doctrina considera que siendo la soberanía una e indivisible, en una asociación de Estados no puede pertenecer simultáneamente al Estado Central y a los Estados-miembros; o corresponde al uno, o corresponde a los otros; si el soberano es el Estado central, estamos en presencia de un simple y sencillo Estado unitario; si la soberanía corresponde a los Estados-miembros, de lo que se trata es de una confederación de Estados; pero como la soberanía corresponde a los Estados-miembros y no al Estado unitario, pues aunque hayan aquéllos celebrado un pacto y cedido una parte de su soberanía, nunca “las restricciones que se imponen las partes por el contrato pueden llegar hasta la desaparición de su propia personalidad jurídica, porque con ello desaparecería, en derecho estricto, el contrato mismo”, el Estado Federal no podría explicarse jurídicamente más que como una simple asociación de Estados soberanos; es decir, el Estado Federal no es sino una confederación de Estados.

Pero por muy lógica que parezca esta tesis carece de realidad histórica, pues ya hemos visto que precisamente el Estado Federal surgió tratando de superar los defectos inherentes a toda confederación de Estados, y el derecho no puede encerrarse en un formalismo técnico riguroso, sino que debe adaptarse a las exigencias de la vida misma, y en tal virtud es inconsecuente plantear un dilema tal y como lo

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

hizo Calhoun: “o el Estado Federal constituye una simple asociación contractual de Estados soberanos o no descansa sobre base jurídica alguna”.

Poco tiempo después aparece otra doctrina: la sostenida por Le Fur que, aunque no deja de combatir a la del famoso reparto de soberanías, supera a Calhoun y le hace ver que no siempre el Estado Federal nace como consecuencia de un contrato entre Estados-miembros, sino que en muchas ocasiones surge con independencia de todo tratado: un Estado unitario que se transforma en Estado Federal otorgando a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad del Estado. La nueva organización no es entonces sino el resultado directo de una disposición de derecho público; ello quiere decir que la explicación del Estado Federal, en este caso, es jurídica enteramente.

Le Fur concluye que la soberanía corresponde al Estado Federal, pero no al igual que si fuera un Estado unitario, pues en aquél las colectividades-miembros que lo componen, participan en la formación de la voluntad nacional.

Fueron éstos los antecedentes principales que sirvieron a Mouskheli para elaborar su teoría del Estado Federal, concibiéndolo como un Estado altamente descentralizado. Considera que hay tres tipos de descentralización: la propiamente administrativa (el municipio), la provincial (provincia autónoma) y la descentralización federal (Estado-miembro), y que la verdadera naturaleza jurídica del Estado Federal es ser un tipo especial de Estado, en el cual la descentralización se opera en muy alto grado. Las características de la descentralización federal —dice— son dos principalmente: la autonomía constitucional de las colectividades-miembros, y la participación de ellas en la creación de la voluntad general.

Nos parece muy acertada esta última teoría; pero creemos que el federalismo debe explicarse también como la forma de organización política democrática por excelencia; pues fue precisamente la forma federal uno de los medios que los pueblos encontraron para dar una garantía más efectiva a sus derechos y a sus intereses, mediante ese doble sistema representativo que la caracteriza; doble en lo que se refiere al gobierno federal (diputados o representantes y senadores),

JORGE SAYEG HELÚ

y doble en cuanto que a la representación federal se une la representación local.

El sistema federal viene a ser pues —y permítasenos insistir—, la organización política más a propósito para mantener a salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante una dualidad de gobiernos que se frenan el uno al otro, y en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea. Tan es así, que al federalismo le correspondió inaugurar la era de las Constituciones escritas, en la cual las comunidades populares empezaron a ser dueñas de su propio destino.

Mas a propósito de la forma en que apareció el federalismo entre nosotros: precisamente a la inversa de como lo hizo en el vecino país del norte, necesario es apuntar el siguiente planteamiento doctrinal del propio Le Fur:

“Un Estado Federal que nace a consecuencia de la transformación de un Estado unitario, presentará caracteres unitarios más marcados y un grado más alto de centralización que el Estado federal que surge como consecuencia de un tratado. En él, los Estados-miembros gozarán de una competencia más restringida y hasta se dará el caso de que sea más débil la parte que toman en la creación de la voluntad federal. . .”

De ahí que nuestras Constituciones no reconozcan Estados libres y soberanos, sino únicamente en lo concerniente a su régimen interior; de ahí también, el que la forma de gobierno de cada uno de los Estados esté prevenida en la Constitución Federal: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular.

Aunque, de acuerdo con la forma de aparición de nuestro federalismo, y siguiendo la secuencia lógica que ha venido adoptando en nuestro país, deberían haberse dado —a la inversa de la Constitución norteamericana— las facultades a los Estados, como una excepción a la regla que sería la soberanía del Estado Federal; ya nuestra Constitución de 1857, había llegado a establecer que: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; y la decisión que el pueblo mexicano tomó desde ese entonces, sobre esta materia

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

—y otras muchas— ni siquiera fue tema de debate en el Constituyente de 1916-1917; de igual manera que en el Código del '57 pasaron a la Carta del '17; y si aquél llegó a adoptar la misma fórmula norteamericana, juzgando que de esa manera se daría una más efectiva garantía a los principios democráticos que con tanto celo defendió siempre el Congreso que la elaboró, nuestra Constitución de 1917 no hizo sino convalidar ese paso.

Y en consonancia, pues, con el sistema federal que así estructura nuestra Carta del '17, procede a establecer las partes integrantes de la Federación mexicana, que ya no serían, desde luego, las 23 dilatadas extensiones territoriales que la componían en 1824; no eran tampoco los 24 Estados y el Territorio de Baja California que la integraron en 1857, sino que en conformidad con las tres primeras fracciones del artículo 72 de la Carta que apareció en la última fecha referida, hubieron de sumarse a ésta los Estados de Campeche (1863), Hidalgo (1869), Morelos (1869) y el Territorio de Quintana Roo (1902); el primero y el último mencionados, “dentro de los límites” de lo que, hasta esas fechas constituía la totalidad del Estado de Yucatán; y los de Hidalgo y Morelos, segregándose del muy populoso y próspero Estado de México, que bien pudo ser así dividido en tres entidades territoriales distintas. Nuevo León y Coahuila que en 1857 formaban un solo Estado, se separaron desde el año de 1864, incorporándose a la Federación este último en calidad de Estado, definitivamente, desde el año de 1868.

En el año de 1884 se había creado, asimismo, el territorio de Tepic con el 7º Cantón del Estado de Jalisco, pasando a formar, desde 1917, un nuevo Estado, bajo el nombre de Nayarit.

Y con veintiocho Estados, dos Territorios y un Distrito Federal, quedó integrado, pues, el territorio nacional en 1917:

“Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Baja California, Quintana Roo y Distrito Federal”.

Desaparecía de esta enumeración el proyectado Estado del Valle de México que en 1857 hubo de substituir en el texto del propio artículo 43 de aquella Carta, al Distrito Federal, pues nunca se dio la condición para su erección: el traslado de los supremos poderes federales. El artículo 44 del Código de 1917 hubo de contemplar, empero, el mismo supuesto:

“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

Sin embargo, el Distrito Federal no desaparecería: muy en cuenta se tomaba, no obstante, la concentración urbana en torno a la ciudad de México, que hoy día ha llegado a constituir un serio problema demográfico, al preverse el traslado, a otro lugar, de los Supremos Poderes Federales.²¹³

Nuestro texto constitucional, en el capítulo que nos ocupa, habla además de que forman parte del Territorio nacional las islas adyacentes en ambos mares, siendo de hacerse notar que a iniciativa del diputado Adame se optó por enumerar otras más distantes, a saber: la isla de Guadalupe, la de la Pasión y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico. Se hicieron algunos otros señalamientos, entre los que hemos de destacar el de que:

“Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido...”.

163. División de poderes

Si desde la antigüedad ya Aristóteles en su “Política” había dividido las múltiples funciones del Estado en tres principales: la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial, aten-

(213) Mucho se ha insistido acerca de que la aguda concentración urbana que presenta nuestra ciudad capital, se debe a que en ella se hayan instalado los poderes de la federación, y que seguramente al ser trasladados éstos a otro lugar, además de llevarse a ese otro lugar el adelanto y la prosperidad que de ese solo hecho derivan, haya de des congestionarse un tanto, en consecuencia, dicho desmedido urbanismo metropolitano que actualmente padecemos.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

diendo, más que nada, a un criterio de lógica división del trabajo, no sería sino hasta los siglos XVII y XVIII en que se forjara la doctrina clásica de la división de poderes, superando la simple división del trabajo, y haciéndola descansar en la necesidad de limitar el poder a fin de impedir su abuso; ello resultó de aplicar el pensamiento francés, esquemático y abstracto, a las prácticas de la política inglesa.

Fue John Locke, en su “Ensayo del Gobierno Civil”, quien basándose en el funcionamiento del gobierno inglés (la ley como una norma permanente y obligatoria para todos, incluso para el legislador), dio el antecedente teórico más inmediato a Montesquieu para la formulación de su doctrina, al distribuir en dos poderes las cuatro funciones que él distingue en la actuación del Estado inglés: el poder legislativo, encargado de la principal de las cuatro funciones, y la Corona inglesa, a la cual corresponden las tres funciones restantes: la administrativa o ejecutiva propiamente dicha (cumplimiento y aplicación de las leyes en todos los órdenes; de ahí que el juez no sea, según Locke, sino un simple ejecutor de las mismas; su actuación queda incluida, por tanto, en la función ejecutiva), la federativa (todas las actividades del Estado encaminadas a regular su vida internacional: tratados, guerras), y la función prerrogativa (control de la equidad en la aplicación de las leyes: indulto). En Locke encontramos, pues, admitida la división entre el legislativo y el ejecutivo por razones de limitación al poder público, pues considera que si los mismos que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran el de ejecutarlas, su poder sería inmenso y entonces, además de acomodar las leyes a sus intereses personales, las desviarían del fin de la sociedad al que deben ir encaminadas.

Hasta aquí el pensador inglés; sobre sus concepciones Montesquieu elaboraría la clásica doctrina de la división de poderes, la de la división tripartita del poder: legislativo, ejecutivo y judicial. Al poder legislativo encomienda la función legislativa: hacer las leyes; al poder ejecutivo corresponde la función administrativa tanto interior como exterior; es decir, reúne en una sola función, por considerarlas afines y de la misma esencia, las dos que señalara Locke (administrativa y federativa); en cuanto a la función judicial, Montesquieu, a diferencia de Locke, la separa de la ejecutiva y la establece independiente y autónoma, reconociendo un tercer poder: el judicial. De esta manera encontramos muchas semejanzas entre la división tri-

JORGE SAYEG HELÚ

partita del poder en Montesquieu y la que 21 siglos antes formulara Aristóteles. El *Estagirita*, es cierto, distinguió las tres funciones capitales en la *Polis* griega; y si Montesquieu coincidió con él en cuanto a la calidad de las funciones diferenciales, no empezó por separar a las funciones para llegar a dividir los órganos como lo hizo Aristóteles atendiendo a un criterio divisionista del trabajo, sino que partiendo de la división de órganos y poderes llegó a separar, corolariamente, las funciones; pues a Montesquieu ya no importaba sino limitar el poder público y asegurar la libertad; en él, el criterio no era tanto dividir el trabajo, cuanto establecer un sistema de equilibrio; de “frenos y contrapesos”.

El transcurso del tiempo y el cambio de las ideas se encargarían de refutar posteriormente a Montesquieu; se atacó su teoría diciendo que ni racional, ni científicamente puede explicarse la separación en el ejercicio de los diversos atributos de la soberanía; se ha tachado su doctrina de rigurosa separación de poderes, y se ha dicho que los poderes no son más que rodajes de un mismo mecanismo; que para que la maquina marche debe tener un solo motor. Se ha argumentado que la fragmentación de poderes puede llevar a una parálisis desastrosa, y se ha dicho, por otra parte, que esta separación es quimérica y contraria a la naturaleza de las cosas; que de hecho un poder predomina sobre los otros dos. Ello llevó a algunos juristas, entre ellos Hauriou, a dar otra interpretación a la doctrina de la división de poderes de Montesquieu; a considerarla como colaboración entre los poderes y a adaptarla, así, al régimen constitucional moderno: sistema de colaboración y vigilancia entre los poderes.

Ante la imposibilidad de adoptar una absoluta división de poderes, entre otras razones, porque “los Estados son organismos y no mecanismos”, y porque esta concepción estática, se contrapone a la dinámica de la vida estatal y del derecho, se ha tenido que atemperar este principio, que de división ha pasado a ser simplemente distinción de poderes; y que, sin perder su función de limitarse recíprocamente, asegura la eficaz marcha del Estado mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza.

De ahí que, al ser consagrado el principio de la división de poderes, haya necesidad de que en la misma Carta constitucional que lo

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

reconoce, se establezcan una serie de excepciones y temperamentos a dicho postulado fundamental, encaminados a realizar la vigilancia necesaria entre los poderes separados. Así vemos cómo se exige, en algunos casos, que para la validez de un mismo acto sea necesaria la participación de dos poderes y cómo en otros se otorgan a algún poder ciertas facultades que no son peculiares de él, o, en otras palabras, que materialmente no le corresponden.

De la manera como realiza cada Estado la distinción y la colaboración de los poderes, se ha dado nacimiento, principalmente, a dos formas capitales para explicar la relación que se establece entre ellos: el sistema de gobierno parlamentario y el sistema de gobierno presidencial o congresional, según que el Ejecutivo se encuentre más o menos dependiente en su actuación de los lineamientos que le traza el poder legislativo. El parlamentarismo es un sistema europeo que nació en Inglaterra en forma espontánea, y que implica una subordinación casi absoluta del poder ejecutivo al poder legislativo, pues en él, el Ejecutivo no sólo está sometido al derecho, sino que además se encuentra políticamente sujeto a aquél; el presidencialismo en cambio, nacido en América, particularmente en los Estados Unidos y propagado en Latinoamérica, se caracteriza por establecer una igualdad, un equilibrio más perfecto entre los poderes estatales; pues si en este sistema el Ejecutivo no puede dejar de actuar dentro del derecho, disfruta de una autonomía política que lo coloca al mismo plano del Legislativo.

Y fue dentro de estos lineamientos generales, que don Venustiano Carranza y los diputados constituyentes de 1916-1917 llegaron a precisar el régimen que habríamos de adoptar sobre el particular:

“La división de las ramas del Poder político —leemos textualmente en el Mensaje con el que el propio Carranza acompañara su Proyecto de Constitución— obedece . . . a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o

JORGE SAYEG HELÚ

choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República”.

Y refiriéndose a la supremacía congresional que hubo de sancionar la Carta del '57, continuaba:

“El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos”.

Ideaba, así, un sistema que a la larga habría de resultar de positivos resultados para nuestro país; lo apoyaba empero, en amargas experiencias sufridas:

“Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, decir, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros.

Tocqueville observó en el estudio de la Historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley fatal que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

No dijo el estadista referido cuál sería, a su juicio, el medio de librarse de esa maldición, cosa que le habría sido enteramente fácil con sólo observar los antecedentes del fenómeno y de las circunstancias en que siempre se ha reproducido.

Los pueblos latinoamericanos, mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey; no existían derechos para el vasallo; el que alteraba el orden, ya propagando teorías disolventes, o que simplemente socavaban los cimientos de la fe o de la autoridad, o ya procurando dar pábulo a la rebelión, no tenía más puerta de escape que la horca.

Cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos a la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la Revolución francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea y que no estaban preparados para ella. Las costumbres de gobierno se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser.

Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden de poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes; pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.

En general, siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz.

Así, pues, disípese el error, enséñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no sabe hacer

JORGE SAYEG HELÚ

uso de ellas, o lo que es igual, que la libertad tiene por condición el orden, y que sin éste aquélla es imposible.

Constrúyase sobre esa base el gobierno de las naciones latinoamericanas, y se habrá resuelto el problema.

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir, por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Si, por una parte, el gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad: sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso.

Los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la Revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones.

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno entonces, será justo y fuerte. Entonces la ley de Tocqueville habrá de tener aplicación”.

Y concluía rechazando, de plano, la tesis del gobierno parlamentario:

“Ahora bien; ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada ‘gabinete’. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del Gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningún antecedente y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de Gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos entre los cuales pueden distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.

Ahora bien; como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se

JORGE SAYEG HELÚ

vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder las frecuentes crisis ministeriales.

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado; pero para mí, la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se pueden esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie.

A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano. Porque no hay que perder de vista, y sí por el contrario, tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual”.

Se configuraba, de esta suerte, un sistema presidencial “sui generis”, al que habría de darse cabida en el Texto Magno de 1917, y el que habría de convertir a nuestro país, políticamente hablando, en el prototipo de un acentuado presidencialismo que, hoy por hoy, tiende a ser objeto de imitación. Diferente, en efecto, de los regímenes presidenciales que se preconizan en otras latitudes, el nuestro se ha caracterizado por ser uno de esos mecanismos perfectibles, desde luego, como toda obra humana, pero enteramente ajustado a nuestros antecedentes históricos y a la obra revolucionaria, en especial, que exigía un gobierno fuerte y efectivo capaz de llevarla adelante.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

El hecho de que el Presidente de la República sea elegible por la totalidad de la ciudadanía del país es, pues, el fundamento mismo del formidable poder que se le confiere, y que le da un amplísimo respaldo democrático. Ya no es el mandatario que surgía como resultante de una elección indirecta, como lo prescribieran las respectivas Cartas de 1824 y 1857, cuyos frutos no nos fueron del todo halagüeños, sino que se trataba, ahora, de la persona que, en contacto directo con la ciudadanía toda del país, hubiera de polarizar la universalidad del sufragio.

Muy amplias son, consecuentemente, las facultades que en 1917 se concedieron al Titular del Ejecutivo Mexicano, y que contrastando un tanto con los límites que a éste llegaron a imponerse en 1857, confieren a nuestra Constitución vigente sólida configuración presidencialista. De acuerdo con ella, el Presidente de la República a la vez que Jefe del Estado es Jefe del Gobierno, lo que significa que la dirección del gobierno federal es determinada por él libremente; y políticamente independiente ante el Congreso de la Unión no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que crea necesarias. Tiene derecho para iniciar, vetar y promulgar leyes; es el titular único del Ejecutivo Federal, pues sus colaboradores no son sino auxiliares que en todo momento dependen de él; cuenta con las más amplias facultades constitucionales para nombrarlos y removerlos libremente; y si la obligación que tienen ellos de refrendar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, conforme lo señala el artículo 92, o de informar directamente a las Cámaras de acuerdo a lo prevenido en el artículo 93, parecen acercarnos un tanto al sistema parlamentario, no restan a la pureza de nuestro presidencialismo; esos tintes híbridos —y nos referimos también al Consejo de Ministros que previene el artículo 29, así como al Informe anual que debe rendirse ante las Cámaras— caracterizarán al nuestro, en todo caso, como un sistema presidencial “sui generis” —permítasenos insistir—; un régimen presidencialista muy nuestro, que al igual que otros muchos aspectos de los tópicos constitucionales que nos ocupan, no han venido, fundamentalmente, sino a singularizar a la Constitución mexicana de 1917, como el Código de vanguardia por excelencia.

Corroborra nuestro aserto, y complementa este peculiar presidencialismo mexicano, el principio de la “No Reección”, que en forma

JORGE SAYEG HELÚ

absoluta y con la amarga ascendencia de nuestro pretérito histórico, hubo de ser terminantemente establecido en el Código Máximo, y ha quedado, a no dudar, como una de las innovaciones jurídico-constitucionales mexicanas que más se viene prestando a ser emulada en el mundo entero, dados los óptimos frutos que de ella hemos venido recogiendo, toda vez que se ha hecho portadora de una de las más saludables prácticas republicanas de nuestro pueblo, al ver renovadas, con cada administración de gobierno diferente, sus ansias de mejoramiento y de progreso.

Del Legislativo se ocupa exhaustivamente, también, nuestro texto constitucional:

“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”;

se establecen los requisitos para ser diputado o senador; las facultades y obligaciones de cada una de las Cámaras, así como del Congreso en su conjunto; del proceso de formación de las leyes; de la Comisión permanente, encargada de las funciones legislativas “durante el receso del Congreso...”

Por lo que hace al Judicial, se señalan sus características y organización:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito...”;

se establece la manera como habrá de funcionar la Corte; los requisitos que deben llenarse para llegar a ser Ministro de la misma; la remuneración e inamovilidad de ellos; la competencia del poder judicial federal, así como el control que, de la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades públicas, se establece a través del juicio de amparo —otra de las más nobles instituciones jurídicas de nuestra patria—, cuyos lineamientos fundamentales: instancia de parte, relatividad de la sentencia, etc., quedaban debidamente trazados en el artículo 107 del Texto Supremo.

Mas todo ello, desde luego, dentro de la tónica presidencialista que da color a nuestro régimen separatista de poderes, que el propio Pro-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

yecto que lo presentaba comprendía en sus artículos del 50 al 107, y en que en forma un tanto flexible y atenuada; no rígida; como coordinación y no como dislocamiento, diferenciaba entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, estableciendo una serie de temperamentos y excepciones que han hecho que más que una división, se trate de una simple distinción de poderes.

Así vemos cómo la elaboración de la Ley, que por su naturaleza sería una función meramente legislativa, admite muchas veces la concurrencia tanto del Poder Legislativo cuanto del Ejecutivo: Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I, al Presidente de la República; II, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; III, a las legislaturas de los Estados.

Otra forma de coadyuvar el Ejecutivo a la elaboración de las leyes, es la que encuentra en la facultad de veto —que le confiere el artículo 72—, por la cual puede hacer observaciones, y hasta desechar los proyectos de leyes o decretos a cuya consideración deben ser sometidos. En algunos casos se hace necesario también conferir ciertas facultades jurisdiccionales al Poder Legislativo (artículo 76, fracción VII: el Congreso se erige en Gran Jurado para conocer de la responsabilidad de los funcionarios públicos), y permitir, en otros, al Ejecutivo, realizar en su totalidad la función legislativa; artículo 29: autorización especial al Ejecutivo, para —legislar— hacer frente a toda situación “. . . que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”.²¹⁴

(214) Cuatro secciones distingue, en materia de colaboración de poderes el licenciado Jorge Carpizo en su muy bien informado estudio, ya sea se trate de funciones que formalmente corresponden a un poder, aunque materialmente sean realizadas por uno distinto, y viceversa, o bien, que requieran la concurrencia de más de uno, para su perfeccionamiento:

“I.—Ejecutivo Legislativo:

1. La suspensión de garantías individuales la decreta el presidente de la República de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión (artículo 29).
2. El Congreso, anualmente, revisa la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive (artículo 65).
3. El Presidente de la República resuelve, cuando las cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones (artículo 66).
4. Cuando las cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el Presidente decide, eligiendo una resolución de las dos propuestas por las cámaras (artículo 68).

JORGE SAYEG HELÚ

Es el título tercero de nuestra vigente Carta Magna el que se refiere cumplidamente a esta especialización de funciones, el más largo de todo el texto constitucional; ¡es claro!, como que en él ha de precisarse la competencia de cada uno de los tres órganos del Supremo Poder de la Federación. No se trata, pues, de tres poderes distintos como tradicionalmente se ha venido considerando, sino realmente de uno solo, “aunque con distintas e independientes manifestaciones dentro de los prudentes límites que la Constitución misma indica”.

5. El presidente de la república asiste a la apertura de sesiones del congreso y presenta un informe escrito del estado general de la administración pública (artículo 69).
 6. El presidente de la república es competente para iniciar leyes o decretos (artículo 71-1).
 7. El ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (artículo 72-a).
 8. El presidente tiene respecto a los proyectos de leyes o decretos el derecho de veto (artículo 72-c).
- Facultades del Congreso de la Unión, que materialmente no son función legislativa:
9. La admisión de nuevos Estados o territorios y la erección de territorios en Estados (artículo 73-1 y 11).
 10. Para cambiar la residencia de los poderes federales (artículo 73-V).
 11. “Para arreglar definitivamente los límites de los Estados” (artículo 73-IV).
 12. La administración interna de las cámaras (artículo 73-XXIII).
 13. Establecer, organizar y sostener toda una organización educativa (artículo 73-XXV).
 14. Conceder licencia al presidente. Nombrar en caso de ausencia o renuncia del presidente a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia (artículo 73-XXVI y XXVII).
- Facultades exclusivas de la cámara de diputados, que materialmente no son funciones legislativas:
15. Vigilar el funcionamiento y nombramiento del personal de la contaduría mayor (artículo 74-II y III).
 16. Aprobar o no aprobar los nombramientos de los magistrados del tribunal superior de justicia del distrito y territorios federales (artículo 74-VI).
 17. Aprobar los tratados internacionales, los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada, fuerza aérea y hacienda (artículo 76-I y II).
 18. Autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras —que exceda de un mes— en puertos del país (artículo 76-III).
 19. Dar su consentimiento, en algunas circunstancias, para que el presidente pueda hacer uso de la guardia nacional (artículo 76-IV).
 20. Declarada la desaparición de poderes en una entidad federativa, nombrarle gobernador, a propuesta en terna del presidente (artículo 76-V).
 21. Otorgar o no otorgar su aprobación a los nombramientos de ministros de la suprema corte de justicia, y a las licencias o renunciaciones de los mencionados funcionarios (artículo 76-VIII).

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

164. De las responsabilidades de los servidores públicos

Partiendo de una de las más características instituciones jurídicas españolas, como el juicio de (la) residencia, que trascendiendo a nuestro derecho fue establecido ya por la Carta de Apatzingán de 1814, para sujetar a los servidores públicos que hubiesen incurrido en res-

22. El artículo 77 concede a cada cámara funciones de trámite administrativo.

23. El presidente puede proponer a la comisión permanente convocar a una de las cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias (artículo 79-IV).

Facultad legislativa del ejecutivo:

24. Los supuestos del artículo 29.

25. La facultad reglamentaria (artículo 89-1).

26. En los casos previstos sobre salubridad general (artículo 73-XVI).

27. El congreso puede facultar al ejecutivo para regular las tarifas de exportación e importación, crear otras, y las medidas necesarias para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional (artículo 131, 2º párrafo).

28. Los secretarios de estado rendirán cuenta al congreso de la situación que guardan sus respectivas dependencias. Cualquiera de las cámaras puede citar a los mismos funcionarios, en ciertos casos, para obtener informes (artículo 93).

II.—Legislativo-Judicial:

1. Las Cámaras resuelven las dudas que existieren en la calificación de credenciales de sus miembros (artículo 60).

2. Conceder amnistías (artículo 73-XXII).

3. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y resolver si presenta o no acusación a la cámara de senadores. Asimismo resolver si desafuera o no (artículo 74-V).

4. Resolver las cuestiones políticas, llenando ciertos requisitos, que surjan entre los poderes de un Estado (artículo 76-VI).

5. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios (artículo 76-VII).

III.—Judicial-Ejecutivo:

1. La autoridad administrativa puede ordenar en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial la detención de un acusado en los delitos que se persiguen de oficio, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial (artículo 16, párrafo primero).

2. La autoridad administrativa castiga las infracciones a los reglamentos de gobierno que la ley le señala (artículo 21, párrafo primero).

3. Las acciones que correspondan a la nación, por las disposiciones del artículo 27, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27-VI, párrafo tercero).

4. "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones" (artículo 89-XII).

5. Conceder indultos (artículo 89-XIV).

6. La suprema corte designa a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito (artículo 97, párrafo primero).

JORGE SAYEG HELÚ

ponsabilidad, aparece todo el título cuarto de nuestra Constitución —artículos 108 al 114, inclusive—, especialmente destinado a tratar de las responsabilidades en que los funcionarios públicos pueden eventualmente incurrir en el desempeño de las elevadas funciones que les están sometidas, y siempre bajo el supuesto —como se ha venido repitiendo insistentemente— de que “la responsabilidad de los funcionarios públicos es la garantía misma del cumplimiento de su deber”.

Dos principios generales que requieren ser compaginados, desde luego, con aquellos otros dos que nos conducen a las razones del otorgamiento del fuero a los servidores públicos: el de la dignidad del cargo que ostentan, y el de la protección a la buena marcha de la administración pública, presiden los mandatarios constitucionales respectivos. Se trata del de igualdad de todos los habitantes de la República, así como, en consecuencia, de la obligación, tanto por parte de gobernados cuanto de gobernantes, de acatar la ley.

Es en esta virtud, precisamente, que se establecen tres diferentes categorías de funcionarios públicos, de acuerdo con la inmunidad —que no impunidad— que se les confiere. En un primer grupo se señala a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios del Despacho y al Procurador General de la República, como responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo; es decir, ningún delito que cometan éstos durante su encargo queda excluido del fuero; ello no obsta, sin embargo, para perseguirlos por ellos una vez que se les priva de dicho

7. La suprema corte nombra y remueve a su personal administrativo (artículo 97, 4º párrafo).

8. El procurador general de la república o el agente que señalare será parte en los juicios de amparo (artículo 107-XV).

IV.—De los tres órganos.

1. La suprema corte, excitada por alguno de los otros poderes federales, investiga la conducta de los jueces o magistrados federales, las violaciones de las garantías individuales, la violación del voto público y cualquier delito castigado por leyes federales (artículo 97, párrafo tercero).

2. El presidente puede pedir ante la Cámara de diputados la destitución por mala conducta de cualquier ministro de la suprema corte, de los magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del tribunal superior de justicia del distrito federal y territorios y de los jueces del orden común de los mismos lugares (artículo 111, párrafo sexto)”.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

fuero.²¹⁵ “Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales —refiere en segundo término el texto constitucional— son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales”; lo que quiere decir que el fuero de estos funcionarios se limita a que no puedan ser perseguidos por las autoridades federales sin el previo desafuero.²¹⁶ “El Presidente de la República —por último—, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”; lo que se establece en vista de la necesidad de que se mantenga la estabilidad política indispensable para la buena marcha del país, y para hacerle conservar una investidura que, de otra manera, rompería con el equilibrio de los poderes. Todo ello no significa pues, ni mucho menos, que los citados funcionarios sean irresponsables e impunes; contradiríamos de esa suerte todo nuestro sistema jurídico; se trata, simplemente, de ajustar para ellos un procedimiento especial, que la propia Constitución prevé y que responde a la necesidad de dotar a dichos funcionarios de una especial inmunidad o fuero temporal durante el desempeño del cargo.

“En demandas del orden civil —así lo establece desde luego nuestra Ley fundamental— no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público”. Aquéllos proceden solamente en casos delictuosos; y a este respecto conviene distinguir los delitos oficiales de los delitos comunes. Para conocer de estos últimos es competente la Cámara de Diputados, la que erigida en Gran Jurado resuelve sobre la desahoración del acusado sin prejuzgar sobre su presunta responsabilidad, mientras que de los delitos que tienen lugar con motivo del desempeño del cargo, deben conocer ambas Cámaras, la una constituida en Órgano Acusador y la otra en Gran Jurado de Sentencia;²¹⁷ es decir, toca a la Cámara de Diputados denunciar el hecho, y corres-

(215) Evocando un tanto —aunque sin corresponder esencialmente a la realidad— aquellos antiguos derechos que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común, ha dado en llamarse “fuero” a este tipo de inmunidad transitoria.

(216) Con todo acierto hace notar Tena Ramírez sobre este particular, que si la Constitución Federal no señala las responsabilidades tanto de gobernadores cuanto de diputados locales por delitos comunes, “...de ninguna manera ello significa que no lo sean... (sino) o que es materia de las Constituciones de los Estados.

(217) Es este el caso típico de la realización de la función jurisdiccional por órganos distintos de los de esta especie, pues formalmente no se trata sino de una función legislativa.

JORGE SAYEG HELÚ

ponde a la de Senadores, después de oír al acusado, determinar sobre la culpabilidad de éste, que se traduciría en la privación de su puesto, así como en su inhabilitación para obtener otro. Dada, sin embargo, la especial naturaleza de la función de servidores públicos, que prestan los referidos funcionarios, se concede acción popular para hacer la denuncia correspondiente; por ello mismo no se admite recurso alguno —ni aun el indulto— en contra de las sentencias condenatorias, y se establece un término prescriptorio que se alarga a todo un año después de ejercido el encargo, para hacer valer la respectiva responsabilidad.

165. Sobre los Estados de la Federación

Feliz consecuencia del régimen federal conforme al cual nos hemos constituido, son los varios artículos —115 al 122— que integran el título quinto de nuestra vigente Carta Magna; contienen, en términos generales, una serie de disposiciones que en esencia pertenecen al, impropiamente llamado, reparto de soberanías y a la necesidad de conservar el —no muy propiamente llamado, tampoco— “Pacto Federal”.

Comienza nuestro artículo 115 constitucional —al que no bien acabamos de asomarnos—,²¹⁸ por llevar hasta sus últimas implicaciones nuestra estructura federal, al prescribir a la organización municipal como base de la estructura jurídica y política de las diversas entidades federativas; es decir, con el municipio libre —al cual se ha de reconocer, consecuentemente, una propia personalidad jurídica—,²¹⁹ se adopta un sistema de descentralización política y administrativa como fundamento mismo de la forma de gobierno republicano, representativo y popular que, para su régimen interior, han de acoger los Estados de la Federación, según lo previene el propio artículo. Se señalan en este último, asimismo, las reglas generales conforme a las cuales se ha de proceder a integrar los poderes estatales; normas sobre la elección de gobernadores y diputados locales; duración de sus cargos y requisitos que deben satisfacer; siendo de hacerse notar que el texto original aprobado²²⁰ del artículo, hablaba

(218) Supra Núm. 152.

(219) “Los municipios administrarán libremente su hacienda...”

(220) 88 vs. 62 votos.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de que aquélla sería de cuatro años, y de que los titulares de los Ejecutivos locales, que no podrían ser reelectos, requerían ser nativos del propio Estado de la Federación que hubieren de gobernar, o, en caso contrario, haber sido avecindados en él, por no menos de cinco años, e inmediatamente anteriores al día de la elección.²²¹

A continuación se daban las bases para el arreglo de los problemas de límites que pudieran surgir entre los Estados: por medio de convenios amistosos; pero sin que tales arreglos puedan llevarse a efecto, empero, si no cuentan con la aprobación del Congreso de la Unión. Y como una consecuencia más de nuestro régimen federal, se establecen una serie de prohibiciones a los Estados que responden, unas, a la necesidad de conservar el Pacto Federal: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, o con potencias extranjeras, acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; pues son ellas, por contrapartida, facultades que expresamente se han conferido a la Federación. Responden, las otras, al imperativo de favorecer e impulsar el desenvolvimiento económico del país; gravar el tránsito de personas, mercancías o cosas en general, que entren, salgan o simplemente atraviesen su territorio; es decir, se trata en este caso, de no resucitar las antiguas alcabalas: especie de impuestos aduanales interiores, que en mucho alteraban el precio de las referidas mercancías. Se prohíbe a los Estados, asimismo, pero ya relativamente, puesto que pueden dejar de observarse con autorización del Congreso de la Unión:

I.—Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II.—Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

III.—Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan

(221) Se hubieron impuesto así, todos aquellos diputados —Enríquez, Pintado Sánchez, González Galindo— que en el seno del constituyente abogaron por la exigencia de vínculos y sentimientos personales que ligaran al presunto gobernador con la tierra que fuera a gobernar, y que significasen la garantía misma de un mínimo de preocupación por los destinos de ella.

JORGE SAYEG HELÓ

inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Sería a todas luces inconveniente —se ha razonado sobre este particular— que impuestos puramente federales, como son los que se establecen sobre importaciones y exportaciones, fueran aumentados por los Estados; de ahí que sólo el Congreso General esté facultado para permitir en ciertos casos que los propios Estados cobren esa clase de contribuciones.

Se impone a los Estados, por otra parte, la obligación de entregar a las autoridades de otro Estado o del extranjero, cuando lo soliciten, a las personas contra las que exista acusación criminal, por delitos que hayan cometido fuera de la entidad donde se encuentren:

“Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen”;

pues se supone que el asilo territorial que las entidades federativas otorguen a las personas, no puede llegar al extremo de que, como un acto de mal entendida soberanía estatal, les sea permitido servir de refugio a criminales, ni mucho menos:

“En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención...”

Como una consecuencia más del régimen federal que hemos adoptado, se impone seguidamente, a los gobernadores de los Estados, la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, dada la estrecha colaboración que debe existir entre los poderes locales y los federales, por más que cada una de estas esferas tenga su propia competencia; y se instituye, por ello mismo también, la exigencia de que a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales celebrados en una entidad federativa, deba dárseles fe y crédito pleno en todo el territorio nacional, pues de lo contrario los regímenes locales tendrían una autonomía incompatible con la unidad política que es atribuible a todo Estado. Se impone a los Poderes de

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

la Unión, finalmente, y conforme a esta misma imperancia, la obligación de proteger a los Estados de la Federación contra toda invasión o violencia exterior, o sublevación o trastorno interior, condicionando dicho auxilio, empero, a la excitativa de las autoridades estatales.

166. Los derechos obreros

“Del Trabajo y de la Previsión Social” es el rubro bajo el cual aparece el justamente célebre artículo 123 de nuestra Ley fundamental, consagrando una serie de normas tutelares en materia de legislación obrera, y que de acuerdo con sus antecedentes al respecto en el Congreso Constituyente de 1916-1917, que lo gestó, hubo de comprender todo el título sexto de la misma.²²² Varias son las disposiciones que contiene el referido precepto; y aunque su texto original no iba más allá de las treinta fracciones que, muy someramente, trataremos de examinar a continuación, una serie de reformas posteriores, siempre dentro del propio espíritu que lo animó, habrían de irlo complementando y encuadrando dentro de las correspondientes épocas en que le ha tocado presidir el desenvolvimiento de las relaciones obrero-patronales.

Diez grupos diferentes, aunque dentro de la unidad misma que supone el ordenamiento constitucional de referencia, hemos podido distinguir, en efecto, en el marco de la legislación tutelar del orgulloosamente mexicano artículo 123 constitucional, que no responde a otra cosa, fundamentalmente, que a la idea de que son los grupos sociales más débiles los que requieren protección; los que históricamente han vivido oprimidos; y si en su artículo 27 nuestra Carta de 1917 otorga garantías al campesinado, aquél se encaminará a darlas al obrero; siendo de hacerse notar que el texto original del precepto constitucional que nos ocupa hubo de establecer la competencia tanto del Congreso de la Unión, cuanto de las Legislaturas Locales, o la concurrencia de ambas, para la expedición de leyes sobre el trabajo, que desde entonces habrían de ajustarse a la naturaleza tutelar, imperativa e irrenunciable de las bases que para ello se establecían:

(222) Supra, núm. 154.

JORGE SAYEG HELÚ

1) *Trabajo y descanso.*—En beneficio del trabajador en general quedó señalada una jornada máxima de trabajo (tanto diurno como nocturno), así como el descanso semanario (uno por cada seis días, cuando menos).

2) *Salario.*—Se señalaba, asimismo, el salario mínimo indispensable para llevar una vida digna; pagadero, precisamente, en moneda del curso legal (prohibición de las tiendas de raya); y estableciéndose varios principios ya clásicos al respecto: “Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”; el de inembargabilidad, no compensación o descuento del salario mínimo, y el de salario doble por trabajo extraordinario.

3) *Mujeres y menores.*—Protección a la mujer y al niño; prohibición a ambos para trabajar en ciertos casos (menos de doce años y labores insalubres o peligrosas); protección especial a la mujer durante el embarazo.

4) *Participación en las utilidades.*—Puesto que el trabajo genera riqueza, justo es que el trabajador perciba parte de esas ganancias; de aquí que se disponga que “en toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores (tengan) derecho a una participación en las utilidades...”

5) *Estabilidad en el trabajo.*—Opción del trabajador, en caso de despido sin causa justificada, a la indemnización o al cumplimiento del contrato; pues dejar esto último al arbitrio de las partes equivaldría a permitir que el empresario pudiera despedir a los empleados cuando así lo deseara, y por lo tanto, que éstos vivieran siempre bajo tal amenaza, como sucedía cuando la relación entre ambos estaba regulada por el derecho civil. Las leyes laborales, por el contrario, han considerado que el trabajador posee el derecho a conservar su trabajo; por eso sólo cuando existe un motivo lícito puede ser despedido.

6) *Protección a la salud y a la vida de la familia del trabajador.*—Varias son las fracciones del artículo que comentamos, en las que constitucionalmente se exigen ciertas obligaciones a cargo de las empresas con el objeto de que el trabajador y su familia vivan en hogares higiénicos y cómodos, y en lugares donde haya escuelas, hospitales y otros servicios públicos; es decir, se procura a aquéllos

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

el derecho a los servicios necesarios a la comunidad (siempre que la empresa se encuentre situada fuera de los centros de población, y ocupe un número elevado de trabajadores; observándose en cualquier caso los preceptos legales sobre higiene y salubridad, así como las medidas adecuadas para prevenir accidentes). Bajo propósitos semejantes, es que la fracción XXVIII establece que el patrimonio de familia no podrá venderse ni gravarse, a fin de defenderla aun contra la voluntad del obrero, y que la fracción XXX declare de utilidad pública a las cooperativas que tengan por objeto la construcción de casas para ser adquiridas por los trabajadores.

7) *Derecho de asociación profesional.*—La formación de sindicatos obreros como instrumento de lucha, es una de las principales garantías sociales que consagra nuestro Texto Máximo; se basa en el conocido principio de que la unión hace la fuerza y su fin es equilibrar los dos factores esenciales de la producción: capital y trabajo, pues el derecho de coaligarse en defensa de sus respectivos intereses es reconocido por la ley tanto a trabajadores cuanto a empresarios; muy en cuenta fue tomado para ello, en consecuencia, el hecho histórico incontrovertible de que individualmente considerados los trabajadores nada podían frente a la fuerza que el capital representaba.

8) *Autoridades del trabajo.*—Se establece, asimismo, la exclusividad de resolver los conflictos obrero-patronales mediante la conciliación y el arbitraje:

“Las diferencias a los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del Gobierno”.

Independientes del Poder Judicial, son estos tribunales específicos en materia de trabajo; ello no obsta, empero, para que sus resoluciones puedan ser reclamadas en vía de amparo ante los tribunales federales.

9) *Irrenunciabilidad de los derechos obreros.*—Cuando en contravención a los principios esenciales que garantizan la dignidad del trabajador, pudieran llegar a estipularse determinadas condiciones de trabajo, éstas serían consideradas nulas, y de ninguna manera obligarían a los contrayentes, aun cuando se expresaren en el con-

JORGE SAYEG HELÚ

trato. Ellas —lo señala la fracción XXVII en sus ocho apartados— son:

“a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato, o por despedirse de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores”.

10) *Seguridad social*.—El derecho a la seguridad social fue, en efecto, consignado desde 1917, como una garantía más del trabajador, mediante el establecimiento de seguros de invalidez, de vida, de cesantía, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos,

“... por lo cual —rezaba textualmente la fracción XXIX original, y ya veremos cómo hubo de ser reformada— tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”.

167. Hegemonía del poder civil e intervención del Estado en materia económica

“Previsiones generales” es la denominación del título séptimo, siguiente, de nuestro Código fundamental. En él se contienen —artículos 124 al 134—, como su nombre mismo lo indica, una serie de disposiciones de la más diversa índole; que se relacionan de manera directa con nuestra estructura federal las unas; de naturaleza hacendaria las otras; y aun aquella que se refiere a la protesta que debe prestar todo funcionario público, por el solo hecho de tomar posesión de su encargo, de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Dos preceptos del citado rubro constitucional, empero, exigen nuestra particular atención, toda vez que además de configurar postulados primordiales de nuestro ser constitucional, no han sido conformados, fundamentalmente, sino en virtud de los muy agitados y amargos antecedentes históricos por los que ha atravesado cada una de las respectivas materias que los integran.

Nos referimos en primer término al artículo 130 de la Constitución, que consagra el principio de la supremacía del Estado sobre la Iglesia, y que sobre el de la absoluta separación entre ambas entidades que a costa de tanta sangre derramada se lograra desde el siglo pasado, constituye una de las decisiones fundamentales de nuestro pueblo. Dos fueron las grandes batallas, pues, que los mexicanos hubimos de librar a fin de llegar al establecimiento de una franca supremacía del Estado sobre la Iglesia; pues si no poco costó a la patria el ganar la primera de ellas al establecer la tajante separación entre el Estado y aquella nefasta institución que siempre hubo de oponerse al ideario progresista de nuestro pueblo, en la nueva contienda, ante el robustecimiento clerical que el porfirismo trajo aparejado, el triunfo sería para la Revolución Mexicana; así se daría origen al citado precepto constitucional.

Partiendo de la tesis de que Estado e Iglesia son corporaciones distintas que actúan en planos diversos, ya que mientras a ésta corresponde el espiritual, aquél actúa dentro del campo político y administrativo, bien podemos derivar del contenido textual del artículo constitucional de referencia, las siguientes cinco bases fundamentales:

JORGE SAYEG HELÚ

1). Ratifica lo que ya se había establecido desde 1857: que la reglamentación que al Estado corresponde en materia de culto, habrá de ser ejercida, en forma exclusiva, por los poderes federales.

2). Preceptúa que no podrán dictarse leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna; toda vez que, partiendo del principio de libertad de conciencia, consagrado en el capítulo relativo a las garantías individuales, no puede dejar de reconocer la igualdad entre todas ellas.

3). Deriva directamente de las leyes de Reforma, el establecimiento del matrimonio como un contrato civil solemne.

4). No se reconoce a la Iglesia personalidad jurídica alguna; desapareciendo, por ende, el principio reformista de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, pues ello era tanto como reconocer a ésta una personalidad que, atendiendo al funesto papel que hubo de jugar siempre en nuestra historia, ahora se niega a cualesquier tipo de agrupación religiosa.

5). No se confieren derechos políticos, en consecuencia, a los ministros de los cultos —cuyo ejercicio se limita a los mexicanos por nacimiento, además—; toda vez que cuando disfrutaban de ellos, no supieron emplearlos sino para tratar de conservar a toda costa sus injustos privilegios, combatiendo y oponiéndose a cuanta medida progresista se emprendió.

En materia de intervención del Estado en materia económica, nos referimos concretamente al artículo 131 de nuestra Constitución, que aunque originalmente establecía como facultad privativa de la Federación el gravar las mercancías sujetas a importación o exportación, “así como (el) reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos...”, pareciendo atender, más que a otro alguno, a un criterio de distribución de competencias, ha venido a ser el instrumento jurídico fundamental que ha sido necesario esgrimir para regular un tanto la economía nacional, permitiéndose al Estado afectar ésta decididamente, en consecuencia con las cambiantes necesidades de nuestro pueblo.

El referido precepto constitucional, en efecto, se refiere en términos generales al comercio exterior. En él se otorga al Estado —a

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

través de la Federación; y dentro de ella al Ejecutivo, fundamentalmente— la franca intervención que en materia económica le es imprescindible asumir a fin de procurar el necesario impulso de la producción interna, y el medido ajuste de las exportaciones, capaces de permitir a nuestro país competir adecuadamente en el mercado internacional.

El principio que comentamos, sobre la intervención del Estado en materia económica, ha sido complementado a últimas fechas —3 de febrero de 1983— con esa especie de subcapítulo económico que se introdujo al capítulo de garantías individuales, aunque más bien sean ellas de carácter social. Consagra dicho subcapítulo, como ya lo precisamos en su oportunidad (*supra* 159), la rectoría económica del Estado y la planeación democrática de la economía nacional, así como varias medidas encaminadas a la protección al consumo popular.

168. Carácter supremo e inviolable de la Constitución

Es principio universalmente aceptado, y que nuestra Ley fundamental consagra aún, dentro del capítulo de “Previsiones Generales”, el que se refiere a la supremacía constitucional. Jerárquicamente se establece en ella su prioridad jurídica frente a todos los demás ordenamientos legislativos, ya que, producto originario de la soberanía popular, no viene a ser sino la expresión misma de la voluntad del pueblo.

En efecto, transformado en constituyente el poder del pueblo soberano, en tanto órgano creador, manifiesta su voluntad de organizarse política y socialmente en tal o cual sentido, dando así nacimiento, entre nosotros, al documento que, por ello mismo, llamamos Constitución Político-Social de los Estados Unidos Mexicanos. Otorgada ésta, desaparece dicho órgano creador —constituyente—, y surgen los órganos derivados o poderes constituidos; de aquí que sea la base de nuestra organización política, jurídica y económica; y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deban estar en consonancia con ella; de aquí, también, que el artículo 133 de la propia Constitución señale una especie de escala jerárquica de las diferentes disposiciones generales, abstractas que rigen o pueden regir en el país:

JORGE SAYEG HELÚ

1. Constitución Federal (por encima de todas las leyes y de todas las autoridades).
2. Leyes Federales y Tratados Internacionales (de acuerdo con ella).
3. Constituciones y Leyes Locales (deben ajustarse a las anteriores).

Intimamente ligado al referido principio de supremacía constitucional, se encuentra el de la inviolabilidad de la propia Constitución, que consagra en su artículo 136 —último del texto—, las bases esenciales para la conservación y vigencia de la Ley Suprema, al oponer el imperio del derecho a los embates de la violencia:

“Esta Constitución, no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieron expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”.

Se condena, así, la interrupción violenta del orden constitucional; la restauración de éste operaría automáticamente, toda vez que carecería aquélla de validez jurídica, y quienes resultaren culpables de dicha alteración quedarían sujetos a las sanciones correspondientes. Es por ello que la propia Constitución, cuya misión no es otra que responder a los requerimientos sociales, variables por su propia naturaleza, prevenga, el medio legal necesario a fin de que ella pueda ser reformada: el que señaló desde 1917, en su artículo 135, a través del llamado “Órgano Revisor”, y de un procedimiento especial en el que concurren el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

La voluntad constituyente del pueblo, sin embargo, es anterior y superior a todo procedimiento constitucional; pues como ya anotábamos al principiar este mismo apartado, de ella deriva, precisamente, el carácter supremo de nuestra ley fundamental. Es el pueblo

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

la fuente de toda fuerza y el basamento de todo acontecer político; y en esta tesitura no podemos dejar de considerar la antinomia existente entre la estabilidad del orden jurídico que supone la inviolabilidad constitucional señalada, y el derecho que el pueblo tiene, en todo tiempo, para alterar o modificar la forma de su gobierno,²²³ y que también se encuentra constitucionalmente prevista en el artículo 39.

Aparente es, empero, esta dual oposición constitucional; pues si la verdadera función del derecho es adecuarse a la vida humana, no podemos dejar de reconocer la validez de las Constituciones de origen revolucionario, toda vez que éstas se legitiman, precisamente, por haber sabido introducir —como enseña Burdeau— una nueva idea de derecho; y ésta habrá de ser, a la postre, la que las haga triunfar. Así sucedió con nuestra Carta Constitucional de 1917 que nos ocupa; dio cabida a un nuevo derecho; a una nueva idea de éste, muy distinta, sin duda, a la que consignaba la Ley del '57. Ello no quiso decir, sin embargo, que no fuera ésta inviolable; inviolabilidad que, además, llegó a consignar en su artículo 128, exactamente en los mismos términos en que ahora se establece, y que hubo de operar con mucha frecuencia durante el tiempo de su vigencia. Lo que significó, más bien, como ya lo hemos expresado, es que “la vida no puede ser detenida con barreras de papel”; y que toda sociedad de hombres dignos y libres, por el solo hecho de serlo, puede, en un momento dado, no solamente luchar contra el despotismo y destruirlo sino, incluso, perfilar los derroteros de un nuevo destino.

(223) Supra Núm. 72.